

98



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO LA EVASIÓN FISCAL

DEFRAUDACIÓN Y CONTRABANDO EN LAS ADUANAS FRONTERIZAS

T E S I S A
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

P R E S E N T A:
MARIO ALBERTO RODRIGUEZ LEYVA



MEXICO, D.F.

2001

296216



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

The background of the page features a complex abstract graphic design. It consists of several overlapping circles of varying sizes, some solid and some dashed. A single vertical line runs through the center of the composition, intersecting the circles. The overall effect is a layered, geometric pattern.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO
LA EVASIÓN FISCAL

**DEFRAUDACIÓN Y CONTRABANDO
EN LAS ADUANAS FRONTERIZAS**

ASESOR : Noé Pérez Bello

ALUMNO : Mario Alberto Rodríguez Leyva

*Agradezco a mis padres el haberme
concebido y darme la oportunidad única
de vivir.*

*Gracias a mi familia por permitirme
realizarme como ser humano y trascender
a través de mis niñas: Astraya y Ayla.*

*Un singular agradecimiento a todas
aquellas personas que creyeron en mí.*

INDICE

PROEMIO	1
EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES	4
1 Antecedentes del Comercio Exterior	4
2 Evolución de los modelos económicos	5
3 La modernización del Estado mexicano	10
1.3.1 Antecedentes de la modernización del Estado mexicano	12
1.3.2 La reforma del Estado	16
1.3.3 La apertura comercial	18
4 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	20
5 La Organización Mundial de Comercio (WTO)	23
6 El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (NAFTA)	24
LA HACIENDA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS	26
1 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	27
2.1.1 La Subsecretaría de Ingresos	28
2.1.2 El Servicio de Administración Tributaria	29
2 La Administración General de Aduanas	31
2.2.1 Antecedentes históricos	31
2.2.2 Funciones de la Administración General de Aduanas	33
3 La Aduana y sus funciones	34
LA EVASIÓN FISCAL EN MATERIA ADUANERA	35
1 La defraudación fiscal y el contrabando en materia aduanera	37
3.1.1 La defraudación fiscal	38
3.1.2 El contrabando	39

	Pág.
MEDIDAS PARA EVITAR LA EVASIÓN FISCAL EN MATERIA ADUANERA: DEFRAUDACION-CONTRABANDO	43
4.1 "Modus Operandi" defraudación-contrabando	45
4.2 Acciones legales para evitar y combatir la evasión fiscal en materia aduanera	48
4.2.1 Ley Aduanera	49
4.2.2 Código Fiscal de la Federación	50
4.2.3 Código Federal de Procedimientos Penales	51
4.3 Acciones administrativas para evitar y combatir la evasión fiscal en materia aduanera	51
 PROPUESTAS Y CONCLUSIONES	 51
1 Propuestas	51
2 Conclusiones	57
 BIBLIOGRAFÍA	 62

PROEMIO

Desde su origen, las aduanas de todo el mundo, entre ellas la de México, han tenido como misión principal la de recaudar los impuestos que gravan al comercio exterior, también conocidos como tributos aduaneros, derechos aduaneros o derechos ad-valorem.

Sin embargo, el proceso de globalización de la economía mundial, el surgimiento de bloques económicos como expresión de inéditas experiencias de integración regional o interregional en todos los niveles, el geométrico crecimiento de los mercados mundiales con el consecuente incremento de la competencia comercial, han conllevado a que las aduanas empiecen a jugar un rol cada vez más decisivo en la vida económica, en el intercambio comercial, en el crecimiento industrial, en el manejo de divisas, en fin, en el desarrollo integral de los países.

Por ello, a la clásica función recaudadora, se ha añadido la de la facilitación del comercio internacional; es decir, las aduanas han debido asumir la tarea de brindar un servicio de cada vez mayor calidad, por el cual los trámites y operaciones aduaneras deben realizarse con una mayor agilidad y eficiencia. Es por esto, que la modernización del sistema aduanero se ha presentado como una necesidad inaplazable ante los importantes procesos que se han suscitado en nuestro país, tales como la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, su aceptación en la Organización Mundial de Comercio y en el Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá, procesos que exigen contemplar un sistema aduanero moderno, eficiente y congruente con las exigencias y mecanismos de las aduanas de otros países.

Esta modernización ha contemplado la revisión y actualización de sus métodos, procedimientos y leyes que rigen la operación; originando cambios sustanciales en la organización de las aduanas.

Esta evolución en el sistema aduanero, provoca a su vez, una reorganización administrativa, que respaldada por la autorización de nuevas estructuras organizacionales, contempla la

creación de áreas específicas para **combatir la defraudación y el contrabando** con apoyo de unidades de inspección fiscal y de logística informática.

Asimismo, debido a los cambios en la operación de los mercados internacionales y a la evolución vertiginosa del intercambio de mercancías de comercio exterior, consecuencia de los procesos de integración y globalización, se ha detectado un aumento en la evasión fiscal mediante la **utilización de prácticas fraudulentas, propiciando la introducción al país de mercancías subvaluadas que proveen al comercio informal.**

Para darnos una idea de la problemática que para nuestro país representa la evasión fiscal, el actual Administrador General de Aduanas, Lic. José Guzmán Montalvo, afirmó que más del 30% de los productos importados que ingresan a México evaden el pago de impuestos a través de la defraudación y el contrabando. Se estima que por estos conceptos ingresan anualmente 33 mil millones de dólares, según cifras proporcionadas por la Confederación de Cámaras Industriales.

En este sentido, no obstante que el comercio exterior es considerado como uno de los instrumentos más importantes para promover el desarrollo de la economía nacional, es necesario **reforzar los mecanismos de control aduanero**, que si bien no son excesivos, ya que únicamente el 10% de la mercancía importada está sujeta a revisión, podrían inhibir el desarrollo de las operaciones aduaneras, creando inconformidad entre los involucrados en el comercio exterior debido a las trabas que estas podrían representar, sin embargo, su instrumentación es requerida como una medida para contrarrestar las prácticas y utilización de técnicas cada vez más sofisticadas para llevar a cabo la introducción de mercancías al país, mediante procedimientos de subvaluación y contrabando.

Al respecto, a pesar de haberse modificado la legislación y establecido las bases para detectar y sancionar con mayor rigor la defraudación y el contrabando, no se han obtenido los resultados esperados debido a la centralización de las áreas de control, a la colusión de las diferentes autoridades aduaneras que intervienen en los procesos de fiscalización y a la falta de conocimientos y capacitación del personal que las integran, debido a la intervención del "compadrazgo y amiguismo" para la designación de los puestos y a la falta de continuidad de los programas. Asimismo, en tanto no se identifiquen y analicen los

mecanismos utilizados para cometer los "fraudes aduaneros", difícilmente se podrá aplicar de manera eficiente la normatividad creada para hacerles frente. Sacar a la luz las "técnicas" utilizadas para la defraudación y el contrabando, permitirá que los órganos encargados de investigar y detectar estas anomalías, tengan mayores elementos para actuar y sancionar eficientemente.

Por tal motivo, la presente investigación sustentada en los conocimientos y experiencia de este postulante, que a lo largo de doce años fueron adquiridos al fungir como servidor público en las áreas de contraloría y aduanas, pretende identificar estas conductas y señalar las irregularidades que se presentan en las instituciones que deben combatirlas.

A la vez, tomando en cuenta que la Administración General de Aduanas forma parte del Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y debido a que en esta institución se confunden los niveles de autoridad y autonomía, se superponen y, en algunos casos, se contraponen funciones y responsabilidades, se plantea la necesidad de otorgar autonomía a la Administración General de Aduanas, constituyéndola en un organismo público descentralizado, separándola del Servicio de Administración Tributaria, con el propósito de unificar en un sólo órgano todo lo relacionado al comercio exterior, en específico aquello que verse sobre la introducción de mercancías al territorio nacional y la extracción de las mismas, así como resolver en definitiva sobre los procedimientos administrativos iniciados con motivo de las facultades de comprobación. Asimismo, se pretende institucionalizar el servicio fiscal de aduana con el propósito de que las aduanas no sean administradas por personal que no cumpla con el perfil requerido y la experiencia establecida mediante parámetros señalados por un órgano de selección ajeno a la institución.

Para el estudio del tema, la tesina se estructura de la siguiente manera: en el apartado uno se describen los antecedentes del comercio exterior en las épocas más representativas de la historia, destacando algunas restricciones y sanciones. Asimismo, se analizan los modelos económicos que se han implementado en diferentes etapas hasta llegar a la modernización del Estado mexicano, mediante su reforma y la apertura comercial, que se traduce en el ingreso de nuestro país al Acuerdo sobre Aranceles y Comercio, hoy

Organización Mundial de Comercio y la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.

En el apartado dos, se presenta la estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Subsecretaría de Ingresos y del Servicio de Administración Tributaria, enunciando sus principales facultades. Dentro de este esquema, se ubica a la Administración General de Aduanas y en específico a la Aduanas, con el propósito de ubicar a las unidades administrativas responsables del control y supervisión de las operaciones de comercio exterior.

Siguiendo este orden de ideas, en el apartado tres se definen los conceptos de defraudación fiscal y contrabando en materia aduanera, identificando su marco normativo así como las conductas que se tipifican como delito y las sanciones a que se hacen acreedores quienes las infringen.

Las medidas para evitar la evasión fiscal en materia aduanera, específicamente la defraudación y el contrabando, son expuestas en el apartado cuatro, destacando las modalidades utilizadas para cometer éstos ilícitos, la falsificación de los documentos que con mayor regularidad se presentan ante las aduanas y los procedimientos utilizados por los importadores y el propio personal de la Aduana. Asimismo, se plantean las acciones legales y administrativas para combatir la evasión fiscal en materia aduanera, a la luz de las reformas de 1999, efectuadas a la Ley Aduanera, al Código Fiscal de la Federación y al Código Federal de Procedimientos Penales, así como las Resoluciones Misceláneas de Comercio Exterior para el año 2000.

Finalmente, en el apartado cinco se proponen las medidas para la instrumentación de los procedimientos necesarios para prevenir la defraudación fiscal y el contrabando en el entorno de las reformas y conductas ilícitas anteriormente descritas, así como las conclusiones.

1. EL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Antecedentes del comercio exterior

tributo aduanero y la circulación reglamentada de mercancías y artículos del consumo privado, tienen un antiguo origen. Un antecedente remoto lo encontramos en Atenas, donde ya se conocía un derecho que gravaba la entrada de ciertas mercancías; igualmente en Roma, existió un impuesto que abolido y establecido varias veces, debía ser abonado bajo pena de confiscación de mercancías no declaradas y pagadas al mismo. Los tributos que incidían sobre la entrada de las mercancías (*portoria*) estaban reglamentados de manera tal que las personas y las mercancías eran objeto de inspecciones a cargo de funcionarios (*portitores*).

Después de eso, en adelante, en la Edad Media, y a través de las infinitas soberanías territoriales, las barreras administrativas de los señores feudales primero y de las comunas después, imponían pesados gravámenes a las mercancías a través de un sistema de recaudación forzado. Cabe señalar, que en esta época, la economía feudal producía esencialmente valores de uso, esto es, valores que se destinaban al consumo y no al intercambio.

En este sentido, las irregularidades más frecuentes que se presentaban en este período, se daban al cruzar las fronteras territoriales a fin de introducir mercancías sin pagar los tributos y derechos establecidos legalmente. Cuando se crearon los monopolios en manos del Estado, estas irregularidades se multiplicaron, agregándose a esto, el manipuleo y la fabricación de productos comprendidos dentro de las prohibiciones establecidas por el propio gobierno; así como la introducción y distribución fraudulenta de tales mercancías.

Como estas restricciones y reglamentaciones que tomaban en cuenta solamente los intereses del príncipe o de la comuna, se van extendiendo con la finalidad de abarcar también los intereses de los ciudadanos, para lo cual se facilita la exportación de productos o mercancías abundantes de cierta zona, a la vez que se comienza a proteger a las "industrias" de una región, o se combaten las que responden a países limítrofes o enemigos.

Como ejemplos de esta evolución, se encuentran en Venecia, donde "las restricciones que pesaban sobre el comercio de mercancías, sirven al engrandecimiento de una flota mercante poderosa y al ensanchamiento

de un comercio pujante y ambicioso. Pudo así, Venecia apoderarse del monopolio de la sal en Italia, debilitando a potencias rivales".¹ Por otra parte, Inglaterra protegió su industria de tejidos y máquinas, igualmente que Francia y España con respecto a sus productos coloniales.

Por lo que respecta a las colonias españolas, uno de los objetivos centrales de la administración virreinal fue la de captar la mayor cantidad de recursos económicos para la Corona. El impuesto que se pagaba por las mercancías que ingresaban o salían del reino, o que transitaban entre los diversos puertos españoles, se denominaba "almojarifazgo". En un principio, el encargado de recaudarlo era el almojarife, palabra de origen árabe equivalente a la de inspector. Más tarde, el Tribunal del Consulado, organismo establecido en 1613, predecesor de la actual Cámara de Comercio e integrado por los principales comerciantes y navieros de la época. Posteriormente, la responsabilidad de recaudar el referido tributo fue asignada a la Real Administración de Alcabalas.

En su inicio, el almojarifazgo ascendió al 10% sobre la importación de toda clase de productos, y su monto era fijado en relación con el valor de las mercancías en las indias y no por el precio que tuvieran éstas en el puerto de embarque.

Más tarde, y a medida que los Estados perfeccionaban su legislación, este "sistema aduanero" tendió a asegurar el suministro de mercancías y objetos vinculados a un concepto político de riqueza o bienestar económico; primero fueron los metales preciosos, después los granos y los cereales en general, o las materias primas destinadas al desarrollo de las industrias locales

Todas las restricciones y los severos castigos que tendían a evitar y sancionar la defraudación fiscal, eran justificados a través de las necesidades económicas y fiscales del Estado, para evitar la evasión de importantes impuestos aduaneros y la disminución de los consecuentes ingresos fiscales. En este sentido, se concibe un Estado en el que se imponen restricciones a la entrada o salida de distintos productos o materias, con el fin de ver favorecida la economía o seguridad interna.

Por otra parte, con la evolución del Estado y el liberalismo económico que se extendió con enorme fuerza política en los años subsecuentes, se optó por la eliminación paulatina de todas aquellas trabas que entorpecían la libertad de comercio facilitando una amplia y profunda reforma en esta materia, de tal

¹ Carlos R. Obal, *Enciclopedia Jurídica*, p. 88

te, que cualquier tipo de política aduanera, no sólo influyó sobre la naturaleza y causas de la evasión
al, sino también acerca de los diversos criterios para sancionarla.

Evolución de los modelos económicos

as de hacer referencia histórica a estos modelos, es importante destacar algunas precisiones respecto
u evolución de las doctrinas y su relación con la realidad concreta que pretenden interpretar. Al
pecto, debe quedar claro, que los conceptos ideológicos y económicos se encuentran estrechamente
dos entre sí e influenciados recíprocamente. Por esto, todo planteamiento político tiene como centro un
yecto económico según el cual cada alternativa ofrece a sus ciudadanos un determinado modelo de
iedad que se apoya en unas determinadas bases doctrinales como fórmula para resolver sus
esidades.

esta interrelación la causa de que los conceptos económicos sean manejados con frecuencia con
s orientados en sentido político, desvirtuando el verdadero origen del problema y sus soluciones.

doctrinas económicas son finalmente la manifestación de las ideas orientadas a satisfacer las
esidades sociales, según sea el modo de como se conciba la forma de alcanzar el bien común, lo que
unos casos se ha lo grado introduciendo en las teorías vigentes ajustes metodológicos que conllevan
urgimiento de nuevas escuelas o a su extensión, y en otros casos, a planteamientos más
plucionarios.

el mundo moderno, dos grandes modelos de sociedad polarizaron con sus respectivos
nteamientos las soluciones más idóneas y convenientes desde el punto de vista de las
posibilidades del Estado como instrumento al servicio de la sociedad. la tesis liberal, apoyada en el
sez *faire, laissez passer*, o libre juego de intereses a través de cuya libertad, sin intervención por parte
Estado, se alcanza el equilibrio por medio de la oferta y la demanda; y la tesis socialista, cuyo
damento está en la intervención, dominio y centralización estatificada de toda actividad.

viene aclarar que las diferencias doctrinarias sobre la forma de plantear las tesis económicas, deben
entendidas con carácter general puesto que, en la práctica, en ninguno de los dos modelos se aplica
su forma pura, tanto en las economías de mercado, que pueden ser democráticas, o autoritarias,
no en los países de economía socialista. Una vez efectuadas las anteriores precisiones, se analizarán

los modelos económicos que han respondido a situaciones concretas de organización social y a conceptos ideológicos de interpretación de la realidad.

Históricamente, con la caída de la organización feudal, el Estado asume la tarea de concentrar el poder político antes disperso en una gran variedad de feudos, sentando las bases para una centralización administrativa que sustituyó, entre otras cosas, los privilegios señoriales y la práctica de la servidumbre, donde predominaba el arbitrio del señor feudal en detrimento del cuadro administrativo. Esto es, sustituye las relaciones personales y no escritas, por normas escritas y de alcance general.

Mediante este proceso, se empieza a distinguir la vida pública de la privada que, en el feudalismo, eran idénticas. Asimismo, los centros de poder disgregados son unificados poco a poco por esta organización política y administrativa al mando de un poder soberano, que proporciona unidad a la sociedad y a la cual se vincula a través de la administración pública. En este sentido, es a través de las tareas administrativas mediante las cuales se plasma el poder del Estado en los distintos ámbitos de la sociedad, mediante la ejecución de las normas elaboradas por los sus representantes y generalmente aceptadas. "Es pues, la administración pública, el centro motor de la actividad estatal, es la instancia que plasma el poder soberano en la sociedad, y como la organización centralizada del poder público, detalla la ejecución de las leyes en las esferas correspondientes de los súbditos"². Asimismo, el Estado se vincula a la sociedad a través de esta, la cual funge como mediador en los niveles político y económico.

A partir de estos cambios, el Estado se consolidó como ente rector de la sociedad, y aunque primeramente restringió el comercio exterior, ahora se caracterizaba por su apertura. En tal virtud, el Estado adquiere diferentes connotaciones a lo largo de su historia, dependiendo de los modelos económicos adoptados: Estado guardián, benefactor, proteccionista, propietario y promotor, interventor, solidario, de planificación central (países socialistas) y Estado mínimo planteado por el neoliberalismo.

Bajo esta perspectiva, observaremos que las ideas económicas han sido producto de su época y lugar, sin embargo, se les puede ver al margen del mundo que interpretan, pero ese mundo evoluciona hallándose en continuo proceso de transformación, lo cual exige que dichas ideas, para conservar su vigencia y pertinencia, deben modificarse de acuerdo a las necesidades que se les exigen.

² Ricardo Uvalle Berrones. **El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública**, p.60

Partiendo de la afirmación de que "el liberalismo es una doctrina filosófica y política sobre la cual se ha fundado la sociedad, el Estado y la economía modernas",³ se analizará la evolución de esta vertiente sintetizando los modelos económicos que lo caracterizaron para posteriormente enmarcar la reforma del Estado mexicano. Hablar de liberalismo social y de la reforma del Estado en México, exige definir el horizonte histórico, económico e intelectual en el que se encuentra el mundo para analizar su significación y trascendencia como doctrina, como programa de reformas y como vía o modelo alternativo de desarrollo.

El liberalismo, surge a finales del siglo XVII como un esfuerzo para limitar los excesos del poder gubernamental (monarquías), partiendo de la idea de que existe un orden natural en la sociedad bajo el cual el individuo posee un conjunto de derechos y libertades, bajo un principio de legalidad que garantiza el orden social.

La doctrina liberal, pretende romper con todos los obstáculos apoyados en principios autoritarios derivados del derecho divino que se atribuían tanto los reyes como la iglesia, y para ello apoya la actuación humana y natural del individuo. Busca facilitar un sistema de libre cambio para lo cual es preciso romper las barreras aduaneras y fiscales, con el propósito de fomentar el consumo, último fin de la producción.

Con esta perspectiva podemos distinguir tres grandes vertientes del liberalismo: "...el del liberalismo clásico de *laissez-faire*, el del liberalismo nekeynesiano y el liberalismo moderno ... o neoliberalismo. A cada uno de ellos ha correspondido a una conceptualización del Estado y su relación con el individuo y la sociedad".⁴

El liberalismo clásico, definido a partir de la filosofía de Adam Smith y Jeremy Bentham, en el siglo XIX, se caracteriza, porque cada individuo al buscar su beneficio en una economía de libre mercado, automáticamente generada y guiada por una mano invisible, conlleva el beneficio para la comunidad, el equilibrio del pleno empleo y la optimización en la asignación de recursos. No se concibe al Estado como agente económico, este sólo hace el papel de "guardián", ya que la escuela liberal atribuye al Estado como misión principal "el dejar hacer", de tal manera que los intereses particulares puedan actuar libremente, y el "dejar pasar" vigilando y contribuyendo al libre intercambio de mercancías.

René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, p.109
Ibid, p. 15

Por el contrario, a raíz de la crisis de 1929, se incorpora el enfoque "keynesiano" en 1936, el cual atribuye al gobierno un papel activo como agente económico, dando la pauta para que éste intervenga en la solución de los problemas relativos a los desequilibrios en los mercados. El papel del Estado como interventor, regulando la actividad económica (política fiscal, monetaria y cambiaria) y desempeñando un papel de benefactor social predominó durante las siguientes tres décadas (1940-1970), sustentado en esta doctrina, sin embargo, ésta se fue adecuando a las circunstancias concretas de cada país, recibiendo el nombre de enfoque nekeynesiano.

A partir de los años setenta, se presenta de nueva cuenta una crisis que pone de manifiesto que los alcances de la teoría nekeynesiana habían sido rebasados por las circunstancias imperantes, tales como estancamiento en el crecimiento económico con inflación, descenso en la productividad y cambios estructurales en el sistema económico internacional. Es durante este período cuando se aprecia el surgimiento de nuevas tendencias surgidas a raíz de la revisión de las anteriores teorías, retornando a una intervención mínima del Estado, caracterizada en los años ochenta como un regreso a postulados económicos del liberalismo clásico de la mano invisible del libre mercado, pero ahora denominado neoliberalismo.

Esta teoría señalaba que la actividad de los individuos y especialmente la del Estado debían estar limitadas jurídicamente; su función principal era proteger la libertad. Para lograr el equilibrio del mercado, se requería que los individuos dejaran de reglamentar más allá de lo necesario para garantizar el libre intercambio. Asimismo, se rechaza la planificación y el intervencionismo del Estado limitando su esfera, ya que hay un orden espontáneo en el que el mercado por sí solo puede resolver los problemas sociales y económicos. La esfera política y social son subordinadas a las condiciones requeridas por este sistema de libre mercado⁵.

Con esto se evidenció la necesidad urgente de reformar al Estado e impulsar la apertura de las economías nacionales en el nuevo contexto de la globalización. El problema actual, sin embargo, es que

⁵ No obstante lo anterior, el neoliberalismo de la economía de la oferta y el Estado mínimo fue sólo un paréntesis que no dio respuesta a los problemas de la nueva estructura económica mundial ni desmanteló al Estado Benefactor y su acción reguladora, caracterizándose más bien por su sentido ideológico que científico. A principios de los años noventa entró en crisis, haciéndose evidente la herencia de la década anterior y la recesión de los países industrializados.

no ha surgido un nuevo paradigma que resuelva y explique los nuevos problemas de la reestructuración del capitalismo.⁶

Aún así, podemos esbozar este capitalismo posmoderno, el cual "se caracteriza por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre en los mercados: el tránsito del mercado "espacial" a las redes de intercambio (*network*); el paso de estructuras de competencia oligopolísticas en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma; el nuevo sistema de comercio internacional, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario a través de bloques regionales. Finalmente la transformación del sistema financiero y monetario internacional, donde los tipos de cambio y las tasas de interés flexibles han generado una nueva economía y comercio del dinero"⁷.

Dentro de este esquema, México se ha inclinado hacia el liberalismo social como marco doctrinario-ideológico, como programa de reformas y como vía alternativa para el desarrollo sustentable con equidad.

1.3 La modernización del Estado en México

Dada la responsabilidad histórica que el Estado mexicano había tenido en la rectoría económica y la promoción del desarrollo, y ante el agotamiento de los modelos estabilizador y compartido inmersos en la ideología del Estado Benefactor, México inicia la búsqueda de una estrategia que le permita abatir el déficit presupuestal, los problemas de liquidez para hacer frente a la deuda externa, la sobrevaluación del peso, dolarización de la economía, problemas financieros en las empresas públicas, fuga de capitales y precios internos sin control. Se busca que a través de un Estado promotor, se inicie un programa de estabilización que implique un rompimiento con los mitos en contra de la liberalización de la economía. la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, reprivatización de la banca y capitalización del campo.

Este mismo Estado que había establecido "la gran alianza" con las clases populares se encontraba erosionado y el país se hallaba en una de sus peores crisis económicas desde la revolución. Su

No se ha encontrado una respuesta al reto que representa el desarrollo sustentable con equidad en un marco de globalización, apertura e interdependencia económica. Ante los cambios de hoy no hay modelos históricos que copiar ni recetas generales que aplicar, sino que se impone una búsqueda de nuevos enfoques y modelos, de conceptos que reflejen las nuevas formas de funcionamiento de un capitalismo en profundo proceso de transformación.

René Villarreal, *Op. Cit.* p.10

legitimidad se encontraba notablemente mermada por el paso de los años. El sistema político incluyente que había sido la base de la estabilidad política del país mostraba signos de debilitamiento; a pesar de que desde su conformación, había ejercido una "exitosa" política paternalista en la que el desarrollo nacional había estado guiado bajo su tutela y en la que todos, o casi todos, los actores políticos, económicos y sociales habían encontrado espacios de participación dentro de las estructuras que el propio sistema les ha ofrecido.

Debido a que el modelo de desarrollo guiado por el Estado había tenido por interés principal la industrialización, instrumentó políticas económicas orientadas hacia el mercado interno, tales como protecciones arancelarias, subsidios y la utilización del gasto público como detonante para la inversión privada y el crecimiento económico.

Sin embargo, a pesar de los resultados favorables en las estadísticas macroeconómicas durante las décadas de los años cuarenta a setenta, con los modelos económicos de: sustitución de importaciones (1929-1952); el desarrollo estabilizador (1952-1970); el desarrollo compartido (1970-1982); entraron en crisis por el agotamiento del propio modelo y debido a deficiencias estructurales y políticas económicas erróneas implementadas principalmente durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). A partir de esta fecha, como veremos más adelante, podemos hablar de modernización (1982-2000).

En este escenario, el margen de maniobra del gobierno era reducido. El modelo económico que había generado en opinión de muchos el desarrollo estabilizador que había disfrutado México por décadas estaba en crisis. Se requería de la implementación de un programa de ajuste.

Aunado a la crisis interna, el modelo económico sustentado en la teoría del subdesarrollo implementado por México y otros países latinoamericanos, que comulgaba con las tesis económicas relativas a la dependencia, al centro y la periferia, y de la existencia de países en vías de desarrollo, se encontraba también en crisis.

Debido a todo lo anterior, a partir de 1982, se inicia un proceso de transición que primeramente contempló el redimensionamiento del aparato gubernamental, esto durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid y cuyas principales características fueron la instrumentación de políticas y programas de ajuste estructural recomendadas por el Fondo Monetario Internacional en las cartas de intención que

México firmó con este organismo⁸. El segundo momento se gestó a partir de 1988 cuando el Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció la modernización como pilar de su gobierno.

1.3.1 Antecedentes de la modernización del Estado en México

Desde principios de los años setenta y a lo largo de toda la década de los ochenta, con el gobierno de Luis Echeverría y posteriormente con José López Portillo, el Estado fue a la búsqueda de lo que desde entonces empezó a llamarse "modernización del país". Se probaron estrategias diferentes, muchas de ellas impugnadas abiertamente por los sectores que detentaban el poder económico; otras que sucumbieron ante el peso de la inercia del modelo económico seguido durante tantos años y otras que a causa de la crisis vieron nubladas sus perspectivas. Se decía, en aquel entonces, que "modernizar al país era convocar a una mayor producción y productividad; superar el rezago tecnológico; reafirmar el camino de la economía mixta; descentralizar; impulsar un nuevo esquema de desarrollo industrial; completar la infraestructura y hacer eficiente la producción agrícola"⁹

Sin embargo, en esta época los indicadores económicos mostraban el fin de los años de la estabilidad, de la sostenida industrialización del país, de las altas tasas de ganancia y de una mínima inflación y plena seguridad en las inversiones. Ya desde desde 1971 se observaba una tendencia hacia el descenso del ritmo de crecimiento de la economía junto al persistente aumento de la inflación. El déficit comercial emprendió un aumento sostenido, al tiempo que se iniciaba el crecimiento de la deuda externa. En 1976 se produjo la primera devaluación del peso después de varias décadas y la primera gran fuga de capitales.

Todo esto ocurría en México, en medio de un cada vez mayor deterioro de las finanzas públicas y un rápido endeudamiento. "El agotamiento de un modelo de desarrollo mantenido durante tres décadas consecutivas, trajo como consecuencia más de diez años de crisis económica, presentándose fenómenos tales como la recesión, inflación, fuga de capitales, conversión del país en tributario de los grandes centros financieros; se contrajo el mercado interno; se deterioraron de manera dramática las condiciones de vida de la mayoría de la población, generando que un sector de esta viva en condiciones que se denominan ahora de extrema pobreza. Se causó una grave descapitalización y el empobrecimiento del campo; se dejó sin empleo a miles de trabajadores; se llevó también a la quiebra a

Ricardo Campos. *El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana*. P. 160-163

José López Portillo, "Tercer Informe de Gobierno", 1 de septiembre de 1979, en *Los presidentes de México ante la Nación*, tomo v, p. 641-42

miles de empresas, especialmente pequeñas y medianas, pero también algunas salvadas con recursos públicos".¹⁰

Por otra parte, no obstante que el consumo rebasaba a la inversión productiva, el petróleo se presentó como la salvación a las presiones económicas. Con la plataforma petrolera del país y el precio del crudo subiendo de manera constante en el mercado internacional, las cuentas del Estado parecían balancearse. Sin embargo, la economía nacional crecía bajo una gran presión del gasto público que se expandía desmesuradamente sin que la recaudación fiscal se incrementara realmente: Aunado a esto, los grupos financieros del país acumulaban grandes sumas de dinero líquido, sin impulsar la planta productiva y por tanto, sin presentarse el efecto multiplicador económico hacia los negocios privados.

En este sentido, cuando se da la caída drástica de los precios del petróleo, el Estado y las mayores empresas privadas del país, habían incrementado sus deudas con el extranjero y sus obligaciones de pago no tenían relación con su producción y sus exportaciones. Detrás de todo, la crisis económica existía, pero ahora se presentaba con mayor fuerza.

Por tal motivo, el surgimiento de un nuevo programa gubernamental, era la respuesta estatal a una larga crisis que se produjo después del agotamiento de un viejo modelo de crecimiento económico y ordenación social, basado en la centralización de la función económica del Estado, tanto por la regulación legal de la economía como por la canalización de grandes recursos hacia la actividad productiva, comercial y de servicios bajo el mando de funcionarios públicos. La protección de las empresas y la producción nacional, los subsidios, el crecimiento de las empresas públicas y el severo déficit presupuestal, entre otros, fueron pautas que gradualmente se desarticulaban, produciendo desequilibrios en la economía y generando una enorme corrupción.

En este contexto, Miguel de la Madrid asciende a la presidencia de la República en el año de 1982, en medio de un clima adverso por la crisis económica y el descrédito del gobierno frente a los ciudadanos. Los estragos producidos por la "nueva" crisis justificaban e incluso demandaban con urgencia la corrección del rumbo. El populismo y la demagogia de los dos sexenios anteriores contrastaban con los resultados de sus gobiernos en la realidad. Se requerían de políticas pragmáticas que en los hechos sacaran al país adelante. El Estado paternalista, rector del desarrollo nacional, tenía cada vez menos

¹⁰ SHCP, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Acciones y resultados al cuarto trimestre de 1979*, p. 35

elementos para seguir siéndolo. Su legitimidad descendía y los abundantes recursos de que tradicionalmente disponía se esfumaban con la crisis.

A pesar de autodefinirse como nacionalista revolucionario y legitimarse bajo la tradicional retórica de la Revolución mexicana, con Miguel de la Madrid comienzan a efectuarse cambios estructurales que difieren del modelo de desarrollo seguido hasta entonces. En los hechos, el Estado adopta las nuevas políticas que contrastan con su tradicional papel rector. Para ello, las relaciones entre el Estado y los distintos actores se recomponen. Es así como se inicia un proceso en el que gradualmente se va abandonando el papel preponderante del Estado en el desarrollo nacional. Acota, poco a poco, sus espacios de influencia a la vez que dichos espacios son ocupados por los actores que comparten las nuevas políticas.

En concordancia con las reformas propuestas, México inició un proceso de abandono de sus políticas tradicionales de desarrollo, adoptando las nuevas opciones sugeridas por los Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A la vez, recomponen las alianzas lastimadas con los empresarios durante los sexenios de Echeverría y López Portillo. Sin embargo, la rectificación en las relaciones no significaba un retorno a las políticas proteccionistas (paternalistas) que ejerció el Estado en favor de los empresarios años atrás; sino que por el contrario, abrió espacios para el aumento progresivo de la participación política y económica de los grandes empresarios con la disminución del poder de influencia del Estado mismo.

Miguel de la Madrid plantea el "cambio estructural" y la "planeación democrática". El nuevo programa del gobierno abarcó inmediatamente la definición precisa del sector estatal, la apertura de la banca nacionalizada hacia el sector privado, la creación de un mecanismo estatal para asegurar el servicio de la deuda externa privada, la creación de la llamada banca paralela, el ingreso de México al GATT y el inicio, aunque con poco éxito, de la privatización de empresas de Estado.

De este modo, la modernización fue concebida como el retiro paulatino del Estado de las actividades empresariales, con el propósito de abatir el déficit público. Modernizar, es dejar que la sociedad decida con sus propias fuerzas económicas qué debe producirse, para quiénes y bajo qué condiciones. En este sentido, el Estado rector debía únicamente emitir leyes y disposiciones para encauzar la economía.

En términos generales, el método para encarar la crisis consistió en tres mecanismos principales: el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), la renegociación de la deuda externa pública con

la consecuente apertura al exterior e integración con el capital extranjero, y la superación de la crisis de las finanzas públicas.

En este sentido, la política económica llevada a cabo durante el sexenio 1982-1988, concedió muchas de las demandas del sector privado a fin de superar los obstáculos que impedían que los empresarios llegaran a un acuerdo político con el gobierno, relación severamente dañada en 1982 con la nacionalización de la banca

Entre otras, se llevó a cabo una drástica reducción del gasto público, reprivatización parcial de la banca, el inicio del proceso de venta de las empresas públicas, el impulso al surgimiento y desarrollo de grupos financieros, el despliegue de la entonces llamada reconversión industrial, intentos para reactivar el sector exportador, ingreso de México al GATT, así como el estricto control salarial, allanando de esta manera el camino para restablecer la antigua relación y abatir "*la política de desconfianza del sector privado*", misma "...a la que hacían continua referencia los dirigentes empresariales y que trascendió el marco de la sola disputa económica, para convertirse en una plataforma de acción cuya finalidad abarcaría la redefinición de las relaciones políticas del sector privado con el Estado y con el resto de la sociedad."¹¹

Al respecto, *los pactos económicos*¹² impulsados con el objetivo de contener la inflación y reactivar la economía fueron el mayor acuerdo logrado por el gobierno de Miguel de la Madrid hacia la recomposición de las alianzas sociales. Con esto, se sentaron las bases que hicieron posible el despliegue de la política modernizadora de la administración salinista.

Con el propósito de otorgar un respaldo legal al cambio estructural, fue necesario "...reformar los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política; adopción de un sistema de control y evaluación; impulso a la descentralización política; restructuración del sector descentralizado; institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa y el impulso a la reconversión industrial"¹³

Si las posibilidades planteadas por el proyecto modernizador requerían de la recomposición de las relaciones políticas entre empresarios y gobierno y, el arribo implícito a un gran acuerdo sobre las transformaciones a realizar, la reforma del Estado era el siguiente requisito indispensable para llevar a cabo la modernización. "Bajo el gobierno de Carlos Salinas, las autoridades entendieron modernizar

¹¹ Francisco Valdés, "Los empresarios, la política y el Estado", en *Cuadernos Políticos*, México, 1988, p 53

¹² Al Pacto de Solidaridad Económica de 1987, le siguieron el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en sus tres fases de 1989 a 1992, el Pacto Económico para la Competitividad y el Empleo de 1993, 1994 y el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica en 1995.

¹³ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.* p 70

como poner al día al país, superar la crisis y entrar al mundo desarrollado mediante la consolidación del nuevo modelo económico y social. Los gobernantes hicieron suyos plenamente el discurso neoliberal y los proyectos económicos diseñados por los centros financieros mundiales, así como las demandas empresariales, tanto nacionales como extranjeras; su principal objetivo fue la inserción del país en la economía internacional bajo las nuevas modalidades derivadas de lo que se ha dado en llamar "globalización"¹⁴

1.3.2 La Reforma del Estado

Las reformas al Estado obedecen a circunstancias propias de cada momento histórico, dependiendo de las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país, las cuales son inducidas e impulsadas a través de la administración pública, como resultado de políticas de gobierno emanadas de situaciones coyunturales y de dependencia.

En este sentido, el nuevo perfil del Estado mexicano es aquel que promueve, estimula, alienta, coordina y fomenta lo que la iniciativa de los particulares y de las organizaciones sociales necesitan. "La reforma del Estado es hoy en día una tendencia mundial. Los Estados que no inducen reformas se aíslan y se condenan en un mundo cambiante y de suyo complejo. No reformar al Estado, conlleva más riesgos que reformarlo"¹⁵

Dentro del contexto, la modernización del país, debe ser entendida como el proceso de adecuación de las estructuras políticas, sociales y económicas a las exigencias y características del entorno mundial-globalización, apertura e integración. Por ello, será bajo esta premisa en la que se dará una revalorización de lo público, entendida ésta, como la redefinición de la posición y funciones que ocupará el gobierno, el capital y la sociedad civil, en cada una de las tareas y actividades sociales. Esto implicaba, el estructurar toda una nueva red de relaciones entre la sociedad y el Estado, no limitándose ésta a cuestiones económicas sino ampliándose incluso a la participación en materia política.

De estas manera, la revalorización de lo público debe entenderse como la transformación del Estado contemporáneo, ya que sin duda alguna el Estado encarna en la actualidad la expresión más común de lo público. Esta transformación del Estado contemporáneo se ha traducido como el proceso de modernización estructural o reforma del Estado.

¹⁴ Elvira Concheiro Bórquez, *El gran Acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización Salinista*, p. 11.12.

¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *La actividad económica del Estado Mexicano*, p.88

Retomando los principios liberales del siglo XIX y algunas demandas sociales expresadas en la Constitución de 1917, el gobierno logró conformar a partir de la crisis del Estado Benefactor, un marco ideológico que le sirvió de punto de partida para iniciar sus reformas. Este marco ideológico es el "liberalismo social"¹⁶

El liberalismo social se convirtió en el marco doctrinario e ideológico del programa de reforma. Su punto central era "conjuguar la libertad individual con la responsabilidad solidaria del individuo con la comunidad. Su propuesta, reformar al Estado Benefactor y propietario y pasar a un Estado Solidario"¹⁷. Por ello, como parte del proyecto modernizador del país, es a la luz de los principios presentados por el Presidente Carlos Salinas de Gortari que se ha reinterpretado el deber ser del Estado y su relación con la sociedad.

Con el liberalismo social se reinterpretan conceptos fundamentales tales como: soberanía, Estado, justicia social, libertades y democracia. Se toma en cuenta la necesidad de incorporarse a la comunidad internacional, pero fortaleciendo la soberanía hacia el interior para definir los rumbos; se promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, promotor, que aliente la iniciativa, pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar que los grupos minoritarios que poseen la propiedad, cometan abusos sobre las mayorías.

A la vez, la reforma del Estado tutelar y propietario hacia un Estado solidario y promotor, implicó el impulso de una nueva cultura política que ha incidido en forma sustantiva en el desarrollo de una cultura empresarial y productiva más sólida. Así, "el liberalismo social se convirtió en el proyecto de nación, Estado, partido e ideología que interpreta, en forma moderna en México, la relación "privado-público", categorías universales en la conformación del Estado, constituyéndose en la alternativa al "nacionalismo revolucionario" y rompiendo con la forma de Estado de bienestar a la mexicana para intentar replantear, a través de categorías aparentemente contradictorias y con retardo, un nuevo sistema político que comienza a gestarse en 1982"¹⁸

En este sentido, los ochenta marcan el inicio de un nuevo período en la historia de la posrevolución, donde el Estado interventor disminuye su presencia en la sociedad. Es decir, se da un reflujó del aparato estatal. Se inicia así un proceso de modernización del Estado, el cual ya no implica una expansión sino un adelgazamiento.

¹⁶ Los principios básicos del Liberalismo Social fueron expuestos por el presidente Carlos Salinas de Gortari, en la ceremonia del 63 Aniversario del Partido Revolucionario Institucional. Esta exposición se desarrolló contraponiendo los principios del liberalismo (neoliberalismo) a los del Estatismo

¹⁷ René Villareal, *Op. Cit.* P. 37

En los tres primeros años del gobierno salinista, se realizaron, entre otras, acciones que rebasaron las expectativas de los diferentes sectores: la venta de empresas estatales fundamentales (Teléfonos de México); la reprivatización bancaria; la desregulación; la apertura comercial; el impulso al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; los programas sectoriales de modernización y la importante reducción del gasto público.

En síntesis, en el enfoque del liberalismo social, la modernización económica implicaba la reorientación de la actividad del Estado por tres vías: la privatización de las empresas, la desregulación económica y la apertura comercial al exterior. "El programa dominante de modernización del país contenía un elemento central que prometía sacar a México de su atraso e incorporarlo al mundo del desarrollo: la apertura económica"¹⁹

1.3.3. La Apertura Comercial

Antes de iniciar este apartado, es importante mencionar que anteriormente ya se habían iniciado esfuerzos para abrir paso a un nuevo esquema de desarrollo basado en el sector exportador, sin embargo, todos los apoyos y subsidios de aquel entonces fueron insuficientes para reactivar y expandir dicho sector económico el cual se mantuvo sumamente concentrado en unas cuantas ramas y empresas. En cambio, durante los últimos años de apertura, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, el panorama cambió significativamente debido a los cambios estructurales enunciados.

Al respecto, es importante dejar en claro que las relaciones económicas internacionales no son producto del voluntarismo político ni del afán protagónico de los Estados nacionales, como lo hemos visto hasta ahora, más bien, tienen su origen en los excedentes de capital, fuerza de trabajo y mercancías que no encuentran lugar en el mercado interno. La apertura económica en consecuencia, no se restringe a las relaciones comerciales solamente, sino implica la libre movilidad de capitales en función de la rentabilidad, de la fuerza de trabajo en busca de mejores oportunidades y de la colocación de las mercancías en el mercado internacional.

El enfoque central para México, era lograr una nueva inserción de nuestra economía a nivel mundial, bajo una estrategia de acercamiento progresivo y diversificado a distintas zonas y bloques económicos

Augusto Bolívar Espinoza, **Lo público y lo privado en el liberalismo social**, p. 22

regionales. El criterio fundamental de los acuerdos, sería ampliar las facilidades a las exportaciones para el intercambio y la asimilación de nuevas tecnologías, así como para el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas internacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, México inicia la apertura comercial con una consulta a las bases, para revisar el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Esto sucedió durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Por otra parte, cuando aún no cumplía su primer año de gobierno, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se comenzaron a implementar medidas que le permitieran rápidamente ir más allá de su antecesor en materia de apertura exterior. El gobierno de Miguel de la Madrid había iniciado una cierta liberalización al lograr, en 1985, que México ingresara al GATT. Dentro de la política que buscaba un esquema de desarrollo económico basado en el sector externo, aquella administración había iniciado el proceso de reducción unilateral de los aranceles.

Por lo que respecta a la apertura del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, este abordó varios aspectos en forma casi simultánea: junto al mantenimiento de la desgravación de los productos de importación y la eliminación de la mayoría de los permisos previos para la introducción de mercancías al país, se realizó la desregulación de un número importante de actividades económicas, atendiendo a las demandas empresariales de brindar mayor seguridad jurídica a las inversiones privadas, nacionales y extranjeras, de agilizar los permisos para constituir sociedades y modificar las normas de transferencia de tecnología, entre otras. Otro aspecto fundamental de la política de apertura, fue la promoción de la inversión extranjera, elaborando un nuevo Reglamento cuyo propósito fue la desregulación de la inversión de capital foráneo, fijando condiciones administrativas mucho más flexibles para facilitar la llegada al país de nuevo capital. Como pieza decisiva de esta política de apertura, desde 1990 se formalizaron las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Canadá y México.

De conformidad con el Liberalismo Social, el nuevo Estado, debe aceptar las reglas de la economía internacional abocándose a obtener los mejores resultados de ellas, ...” Así plantea que la participación del Estado en las negociaciones económicas internacionales debe enmarcarse en acuerdos y tratados equitativos, reconociendo las asimetrías entre los niveles de desarrollo de los países”²⁰

¹⁹ Elvira Concheiro Bohórquez, *Op. Cit.* p.119 .

²⁰ René Villarreal, *Op.cit.*, p. 248, 249.

La globalización económica mundial, ha llevado a nuestro país a la suscripción de acuerdos tratados comerciales, con el objeto de beneficiar a la planta productiva nacional, para que los bienes producidos por la misma puedan gozar de un trato preferencial dentro de un mercado regional y con esto diversificar las exportaciones.

México ha concretado varios acuerdos internacionales de comercio, sin embargo, debido a los fines de la presente investigación, solo nos concretaremos a realizar una breve descripción de los alcances de la apertura comercial iniciada con el GATT y su posterior transformación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

1.4 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

El ingreso al GATT, fue acompañado de cambios implementados desde 1985 tendientes a lograr una reforma comercial, que entre otras cosas, destaca la eliminación de permisos de importación, la reducción de aranceles y la eliminación de precios de referencia oficiales utilizados para la valoración aduanera.

La decisión por parte de nuestro país para formar parte de este acuerdo, el cual es un instrumento que promueve el librecambismo mundial, significó un viraje en la política tradicional de protección (paternalista) a las empresas mexicanas y el rompimiento de un tabú histórico. Fue el principio del fin del llamado modelo de sustitución de importaciones tendiente a favorecer al mercado interno protegiéndolo del externo. Se trató de un cambio radical, ya que el crecimiento del país se había realizado bajo las premisas y abrigo de una muralla de derechos aduanales y restricciones que permitieron el desarrollo de la industria local. Con el ingreso en 1986 al GATT, México se inserta con dinamismo en los mercados mundiales para dejar de ser una economía cerrada.

Respecto a sus alcances, fue desde 1948 hasta 1994, que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial, y en este espacio de tiempo hubo períodos en los que se registraron las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional. A pesar de su apariencia de solidez, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional.

La intención original era crear una tercera institución que regulara la cooperación económica internacional, añadiéndose a las "instituciones de Bretton Woods", conocidas actualmente como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El plan completo, según lo previsto por más de 50 países, era crear una Organización Internacional de Comercio (OIC)²¹ como organismo especializado de las Naciones Unidas. El proyecto de Carta de la OIC era ambicioso. Además de establecer disciplinas para el comercio mundial, contenía también normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios.

Ya antes de que la Carta fuera definitivamente aprobada, 23 de los 50 participantes decidieron en 1946 celebrar negociaciones para reducir y consolidar los aranceles aduaneros. La segunda guerra mundial acababa de terminar y esos países deseaban impulsar rápidamente la liberalización del comercio y empezar a soltar el enorme lastre de las medidas proteccionistas que seguían en vigor desde comienzos del decenio de 1930.

En la primera ronda de negociaciones se dio origen a 45.000 concesiones arancelarias, que afectaban aproximadamente a una quinta parte del comercio mundial (por valor de 10.000 millones de dólares EE.UU.). Los 23 países también convinieron en aceptar algunas de las normas comerciales estipuladas en el proyecto de Carta de la OIC. Consideraron que esto se debía hacer rápida y "provisionalmente" para proteger el valor de las concesiones arancelarias que habían negociado. "El conjunto de las normas comerciales y las concesiones arancelarias pasó a denominarse Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Entró en vigor en enero de 1948, mientras la Carta de la OIC aún se seguía negociando. Los 23 países fueron los miembros (oficialmente, "partes contratantes") fundadores del GATT."²²

Aunque la Carta de la OIC fue finalmente aprobada en una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana en marzo de 1948, la ratificación de este instrumento por algunas legislaturas nacionales resultó imposible. La oposición más importante se manifestó en el Congreso de los Estados Unidos, pese a que el gobierno de este país había desempeñado un papel decisivo. En 1950, el gobierno de los Estados Unidos anunció que no pediría al Congreso que ratificara la Carta de La Habana, lo que supuso prácticamente la muerte de la OIC. A pesar de su carácter

²¹ Organización Mundial de Comercio. Información básica. **Las raíces desde la Habana hasta la Ronda de Uruguay**, p.1, 2

²² *Ibid.*, p.4

provisional, el GATT siguió siendo el único instrumento multilateral por el que se rigió el comercio internacional desde 1948 hasta el establecimiento de la OMC en 1995.

Durante casi medio siglo, el texto jurídico básico del GATT siguió siendo en gran parte el mismo de 1948. Se hicieron adiciones en forma de acuerdos "plurilaterales" (es decir, de participación voluntaria), y prosiguieron los esfuerzos por reducir los aranceles. Gran parte de ello se logró mediante una serie de negociaciones multilaterales denominadas "rondas". Los avances más importantes en la liberación del comercio mundial se realizaron por medio de estas rondas, celebradas bajo los auspicios del GATT.

En los años iniciales, las rondas de negociaciones comerciales del GATT se concentraron en continuar el proceso de reducción de los aranceles. Después, la Ronda Kennedy dio lugar, a mediados del decenio de 1960, a un Acuerdo Antidumping del GATT. La Ronda de Tokio, celebrada en el decenio de 1970, fue el primer intento importante de abordar los obstáculos comerciales que no consisten en aranceles y de mejorar el sistema. La Ronda Uruguay, que fue la octava y que se celebró entre 1986 y 1994, fue la última y la de mayor envergadura. Dio lugar a la creación de la OMC y a un nuevo conjunto de acuerdos

El éxito logrado por el GATT en la reducción de los aranceles a niveles tan bajos, unido a una serie de recesiones económicas en el decenio de 1970 y en los primeros años de 1980, incitó a los gobiernos a idear otras formas de protección para los sectores que se enfrentaban con una mayor competencia en los mercados exteriores. Las elevadas tasas de desempleo y los constantes cierres de fábricas impulsaron a los gobiernos en Europa Occidental y en América del Norte a tratar de concertar con sus competidores acuerdos bilaterales de reparto del mercado y a emprender una carrera de subvenciones para mantener sus posiciones en el comercio de productos agropecuarios, hechos ambos que minaron la credibilidad y la efectividad del GATT.

El problema no se limitaba al deterioro del clima de política comercial. A comienzos del decenio de 1980, el Acuerdo General no respondía ya a las realidades del comercio mundial como lo había hecho en el decenio de 1940. En primer lugar, este comercio era mucho más complejo e importante que 40 años atrás. estaba en curso la globalización de la economía, el comercio de servicios -no abarcado por las normas del GATT- era de gran interés para un número creciente de países, y las inversiones internacionales se habían incrementado. La expansión del comercio de servicios estaba también relacionada con nuevos incrementos del comercio mundial de mercancías.

Estos y otros factores persuadieron a los miembros del GATT de que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral. Ese esfuerzo se tradujo en la Ronda Uruguay, la declaración de Marrakech y la creación de la OMC.

Rondas comerciales del GATT			
Año	Lugar/nombre	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecey, Francia	Aranceles	13
1951	Torquay, Inglaterra	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960	Ronda Dillon	Aranceles	26
1961			
1964	Ronda Kennedy	Aranceles y medidas antidumping	62
1967			
1973	Ronda de Tokio	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1979			
1986	Ronda Uruguay	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc. ²³	123
1994			

1.5 La Organización Mundial de Comercio (WTO-OMC)

El 1º de enero de 1995, se creó la Organización Mundial del Comercio OMC lo cual significó la mayor reforma del comercio internacional desde la segunda guerra mundial. "También hizo realidad el intento fallido de crear la Organización Internacional de Comercio (OIC) en 1948. Hasta 1994, el sistema de comercio fue regulado por el GATT, rescatado de la tentativa infructuosa de crear la OIC. El GATT ayudó a establecer un sistema multilateral de comercio firme y próspero que se hizo cada vez más liberal mediante rondas de negociaciones comerciales. Sin embargo, hacia el decenio de 1980 el sistema necesitaba una reorganización a fondo. Esto condujo a la Ronda Uruguay y en última instancia a la OMC".²⁴

El propósito primordial del sistema es ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible, siempre que no se produzcan efectos secundarios desfavorables. Esto significa en parte la eliminación de obstáculos. También significa asegurar que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en todo el mundo, dándoles la

²³ *Ibid.* p. 6

²⁴ Organización Mundial de Comercio. *WTO*, Información básica. Qué es la OMC, p 3

seguridad de que las políticas no sufrirán cambios abruptos. En otras palabras, las normas tienen que ser transparentes" y previsible.

Como los acuerdos son redactados y firmados por la comunidad de países comerciantes, a menudo después de amplios debates y controversias, una de las funciones más importantes de la OMC es servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales.

El tercer aspecto importante de la labor de la OMC es la solución de diferencias. Las relaciones comerciales a menudo llevan aparejados intereses contrapuestos. Los contratos y los acuerdos, inclusive los negociados con esmero en el sistema de la OMC, a menudo necesitan ser interpretados. La manera más armoniosa de resolver estas diferencias es mediante un procedimiento imparcial, basado en un fundamento jurídico convenido. Este es el propósito que inspira el proceso de solución de diferencias establecido en los Acuerdos de la OMC.

Aunque el GATT ya no existe como organización internacional, el Acuerdo del GATT sigue existiendo. El antiguo texto se denomina actualmente "GATT de 1947". La versión actualizada se denomina "GATT de 1994". Además, los principios fundamentales del GATT han sido incluidos en los acuerdos relativos a los servicios y la propiedad intelectual. Entre ellos figuran la no discriminación, la transparencia y la previsibilidad. Como la OMC, organización de más amplio alcance, se desarrolló a partir del GATT, se podría decir que el retoño es más frondoso que el árbol que le dio origen.

2.6 El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (NAFTA-TLCAN)

Como pieza decisiva de esta política de apertura, desde 1990 se formalizaron las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Canadá y México (TLCAN). La firma del TLC el 17 de diciembre de 1992, se convirtió en el eje central de la política económica del presidente Carlos Salinas de Gortari. No hay que olvidar, que durante su gobierno, se realizaron esfuerzos extraordinarios de sensibilización entre los sectores industriales y la sociedad en general para lograr su aceptación.

Con esto, la liberalización comercial iniciada años atrás, se inserta de lleno en la economía mundial, conformando así con sus socios, un bloque comercial de mercado común. Es por esto que el Tratado es un instrumento que le daría continuidad a la política comercial de México, cuyo objetivo final era llegar a ser una economía totalmente abierta.

A partir de su entrada en vigor el 1 de enero de 1994, el citado tratado tendrá por objeto la regulación comercial de bienes y servicios de los países de la región, conforme a reglas específicas de origen y procedimientos aduaneros que marca el mismo.

Entre las principales disposiciones del TLCAN se encuentran la reducción progresiva de aranceles aduaneros y barreras no arancelarias consistentes, entre otras, en la eliminación de permisos previos de importación; la liberalización de intercambio de servicios; participación en el mercado financiero y la supresión de obstáculos a las inversiones. Para esto, se señalan los plazos de desgravación de los aranceles partiendo de tres esquemas: uno que desgrava totalmente el arancel de la mercancía desde la entrada en vigor del TLC; otro que lo hace en cinco etapas anuales iguales y el último que lo hace en diez, de tal manera que el producto en cuestión quede libre de arancel a partir del 1 de enero del 2003, tomando en cuenta la entrada en vigor del TLCAN.

Por lo cual, "el TLCAN prevé eliminar los obstáculos y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios, otorgando un trato arancelario preferencial, siempre y cuando los mismos cumplan con los requisitos establecidos en el mismo. En este sentido, existen diversos plazos de desgravación para permitir a ciertas ramas de la industria desarrollarse durante un período previamente acordado. Es decir, en algunos casos donde no existe competencia entre empresas o la misma es leal y equitativa, los productos y servicios que se comercializan en la región no se encuentran gravados por aranceles a la importación; sin embargo para otros productos que no se encuentran en dicha situación, la comercialización de los mismos, está basada en plazos de desgravación paulatina, donde los aranceles a la importación se reducirán por completo en un cierto período de tiempo previamente acordado".²⁵

El requisito primordial para que un bien pueda gozar de trato arancelario preferencial, es el cumplimiento de las reglas de origen y la observación de los procedimientos aduaneros que marca el TLCAN y las demás leyes correlacionadas con la materia,²⁶ para lo cual las autoridades aduaneras de cada país estarán facultadas para verificar el cumplimiento de estos lineamientos.

²⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Manual de autoestudio*, p. 1-5

²⁶ La Ley Aduanera y su reglamento en conjunto con la Ley del Impuesto General de Importación, y otras leyes como la de Comercio Exterior, la del Impuesto al Valor Agregado, la del Impuesto sobre la Renta, la del Activo a la Empresas, la Ley Especial sobre Productos y Servicios, así como el Código Fiscal de la Federación, el Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, etc., regulan la entrada de mercancías al territorio nacional, sin menoscabo de los tratados internacionales firmados por nuestro país, así como las resoluciones a la Miscelánea de Comercio Exterior, que continuamente varían, afectan y regulan directamente el proceso legal de importación.

Cabe señalar, que las mercancías que comprenden el universo de bienes objeto de comercialización a nivel internacional, se clasificarán con base en un "Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías",²⁷ nacido como consecuencia de la necesidad de homologar los diversos modos de interpretación y codificación de mercancías entre los países integrantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT hoy Organización Mundial de Comercio.

Así, nace en México la Tarifa del Impuesto General de Importación, la cual siguiendo las reglas y notas, clasifica al universo de bienes y productos objeto de comercialización, partiendo de las más genéricas a las más particulares, y de las menos elaboradas a las más elaboradas.

Esta tarifa se encuentra dividida en 22 secciones, 96 capítulos, 1,241 partidas, las cuales se subdividen a su vez en subpartidas y fracciones arancelarias, encontrando así todos los bienes que son objeto de importación a nuestro país, atendiendo primeramente a las reglas generales de la tarifa y posteriormente a las notas de sección o capítulo. En tal virtud, la fracción arancelaria se conformará de 8 dígitos, representando los dos primeros al capítulo, los dos subsecuentes a la partida, seguidos de dos dígitos que señalan la subpartida y los dos últimos completan la fracción arancelaria individualizando al producto.

2. LA HACIENDA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS

Debemos analizar qué es la Hacienda Pública, a qué se dedica y cómo está integrada, así tenemos que esta noción ha sido concebida de muy diversas formas, para unos, hacienda pública es una disciplina, es decir, un conocimiento científico mediante cuyas normas los organismos públicos cubren sus necesidades financieras, buscando al mismo tiempo formas y procedimientos para encontrar la mejor manera de distribuir la riqueza pública. Por ello se habla de *ciencia de la hacienda pública*, como concepto sinónimo de la *ciencia de las finanzas públicas*. Para otros estudiosos de esta materia, hacienda pública es el patrimonio apreciable en dinero que es propiedad del Estado. Finalmente, otros autores, utilizan la noción de hacienda pública para designar al conjunto de organismos gubernamentales que se encargan de obtener los ingresos y normar el ejercicio del gasto público".²⁸ Por Hacienda Pública debemos entender "el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios),

Capacitación Aduanera y Asesoría. S.C., *Ley General del Impuesto General de Importación recopilada*, México 1999.
Doricela Mabarak Cerecedo. *Derecho Financiero Público*, p. 7

posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.”²⁹

Tales acepciones son correctas y en la práctica se utilizan indistintamente dependiendo del campo o la materia a tratar, en tal virtud nosotros nos inclinamos por la definición que la ubica como un conjunto de organismos o instituciones gubernamentales que se encargan de obtener por medio de la recaudación, la percepción de ingresos suficientes para la consecución de sus fines, normando su captación y el ejercicio del gasto.

En consecuencia, en el Estado moderno la hacienda pública se presenta como una estructura dotada de una gran complejidad y cada día adquiere más importancia en la vida y actividad de los gobernados, puesto que prácticamente no hay persona que no guarde, por una causa o otra, relación con ella, ya sea en el ámbito de los ingresos, o en el área del gasto gubernamental. En efecto, las personas que pagan contribuciones o que utilizan los servicios públicos que el Estado proporciona, encuentran que la base fundamental de sus relaciones económicas se centran en una institución fundamental: la hacienda pública

En México, nuestra Constitución Política establece en su artículo 31, fracción IV, "que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, tanto de Federación, como de los Estados y Municipios en que residan". Esto, de la "manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Asimismo, en su artículo 73, fracción VII, la misma Constitución, se establece que "durante el período ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión deberá discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto".

Al respecto, es importante señalar que la hacienda pública atendiendo a su esfera y circunscripción (Federación, Estados y Municipios), estará integrada por los organismos y entidades de apoyo que se encargan de manejar y, en su caso distribuir, los recursos económicos de que disponen los Gobiernos, para hacer frente a los gastos públicos. Esta dependencia en el ámbito federal recibe el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.1 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos de orden administrativo se auxilia en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones, entre otras, son las relativas a las actividades de carácter financiero y fiscal, destacando los proyectos de leyes y disposiciones fiscales; cobrar los

²⁹ Ernesto Flores Zavala, *Finanzas Públicas Mexicanas*, p. 20

impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar su cumplimiento, así como dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación³⁰

Para ejercer el control directo de las unidades administrativas en que está dividida esta Secretaría, el 10 de junio de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, efectuándose los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría: conforme a lo expuesto, la estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda conformada por: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 Organos Desconcentrados.

2.1.1 La Subsecretaría de Ingresos

Su objetivo principal es el determinar las contribuciones, productos, aprovechamientos y sus respectivos accesorios para el financiamiento del gasto público del Estado, así como formular propuestas en materia fiscal federal, procurando la simplificación administrativa, el otorgamiento de seguridad jurídica a los contribuyentes y el constante mejoramiento del Sistema Recaudatorio Fiscal.

Con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, mediante el Decreto del 25 de enero de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior se modificó la estructura de la Subsecretaría.

Fue hasta el 30 de junio de 1997 cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas, mediante el cual se desincorpora la Subsecretaría de Ingresos, con excepción de la Dirección General de Política de Ingresos, para conformar el Servicio de Administración Tributaria con carácter de órgano desconcentrado. Cabe mencionar que con fecha 10 de junio de 1998, es de nueva cuenta reincorporada la Subsecretaría de ingresos a la Secretaría de Hacienda.

Ibid. p 11, 12

Actualmente en materia aduanera, la Subsecretaría de Ingresos es la encargada de participar en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias, y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior; establecer los precios estimados de mercancías de comercio exterior que sean subvaluados; analizar las operaciones fronterizas del país; Dirigir la integración de los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos en materia fiscal y aduanera de la Federación, así como en los proyectos de reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal y aduanero, evaluando las repercusiones económicas y financieras de la política de ingresos.³¹

2.1.2 El Servicio de Administración Tributaria

El Servicio de Administración Tributaria nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se podrá responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país. Esta medida es de capital importancia porque permitirá disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal para impulsar el desarrollo nacional.

Es a partir del primero de julio de 1997 cuando surge como órgano desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales que hasta ese día había ejercido la Subsecretaría de Ingresos. Su objeto es a partir de entonces, "la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, así como de sus accesos, para el financiamiento del gasto público..."³² En tal virtud, "gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones".³³

Conforme a lo anterior, su misión se enfocará principalmente a recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa

³¹ D.O.F del 10 de junio de 1998, **Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, p 12

³² Administración General Jurídica de Ingresos, **Compilación de Legislación Aduanera, Ley del Servicio de Administración Tributaria**, artículo 1º y 2º, México 1996, p 1

³³ *Ibid*, artículo 3º, p. 1

aplicación de la legislación fiscal y aduanera propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno, aspirando a constituirse en una administración tributaria moderna, profesional, honesta y con una vocación de servicio, que acredite un alto grado de confianza en la sociedad.

Es importante señalar que la creación del Servicio de Administración Tributaria, no implicó la conformación de nuevas estructuras, por lo que se mantuvieron funcionando las anteriores Administraciones Generales, Regionales y Locales de Auditoría Fiscal, de Recaudación, Jurídica de Ingresos y Aduanas, que anteriormente pertenecían a la Subsecretaría de Ingresos. No obstante, de acuerdo al nuevo Reglamento Interior del SAT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1999, se fusionan y crean nuevas unidades administrativas, todo esto dentro del programa de reingeniería 1997-2000, el cual pretende un redimensionamiento de los procesos operativos y administrativos como parte de la estrategia de su conformación.

En este sentido, el Reglamento Interior del servicio de Administración Tributaria, establece "que para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Un Presidente; Nueve Unidades Administrativas Centrales: Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; Administración General de Tecnología de la Información; Administración General de Grandes Contribuyentes; Administración General de Recaudación; Administración General de Auditoría Fiscal Federal; Administración General Jurídica de Ingresos; **Administración General de Aduanas**; Administración General de Recursos; Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria; Unidades Administrativas Regionales; Administraciones Estatales y Metropolitanas; Administraciones Locales y **Aduanas**".³⁴

Uno de los cambios más importantes a partir de este Reglamento, fue la eliminación de las Administraciones Regionales de Auditoría Fiscal, Recaudación, Jurídica de Ingresos y Aduanas, de las cuales existían siete de cada una; en su lugar, se conforman las Administraciones Estatales que engloban a las cuatro anteriores en cada una de estas, de tal manera que las acciones de coordinación se llevaran a cabo de manera integral, acotando los tramos de control y garantizando una mayor presencia en cada Estado.

³⁴ D.O.F. 3 de diciembre de 1999, Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, p.1

Asimismo, conforme a las reformas a la Ley Aduanera que analizaremos más adelante, se incorpora a la Administración General de Aduanas la Administración Central de Investigación Aduanera, la cual tendrá como objetivo el detectar, prevenir y combatir los ilícitos en materia de comercio exterior, particularmente la defraudación fiscal y el fraude aduanero.

2. 2. La Administración General De Aduanas

La modernización del sistema aduanero se ha presentado como una necesidad inaplazable ante los importantes procesos de globalización que se viven nivel mundial. En nuestro país, a raíz de su ingreso al GATT, hoy Organización Mundial de Comercio, y la firma, entre otros, del Tratado de Libre Comercio como Estados Unidos y Canadá, y la eminente formalización del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, exigen contemplar un sistema aduanero moderno, eficiente y congruente con las demás instituciones aduaneras del mundo.

Esta modernización aduanera, se ha centrado en la revisión y actualización de los métodos, procedimientos y leyes que rigen su operación; originando cambios sustanciales en la organización de las Aduanas.

Cabe señalar, que el transcurso de esta década, las Aduanas han experimentado transformaciones internas, tales como la incorporación de la Policía Fiscal Federal, hoy Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera, la concesión de los servicios de informática, la instalación de sensores de volumen y peso en las Aduanas del norte al país, la implementación del Sistema de Automatización Aduanera Integral, así como diversos procesos de cambio que generan la simplificación y la eficiencia en las operaciones de comercio exterior. Asimismo, esta evolución en el sistema aduanero, ha provocado a su vez, una reorganización administrativa, que respaldada por la autorización de las nuevas estructuras organizacionales coadyuvan a un mejor desempeño de las mismas.

2. 2.1 Antecedentes históricos

El origen de las aduanas es muy antiguo. La India las conoció, al igual que Grecia. En Roma, a su vez, recibieron el nombre de *portorium*, por haber sido en el puerto de Ostia donde se establecieron por vez primera. En esa época, el portorium era arrendado en pública subasta por periodos de cinco años. Posteriormente, se llegó a una función de percepción directa por el Estado, función que subsiste hasta nuestros días.

Los antecedentes de la Administración General de Aduanas se remontan a 1850, año en el que como un esfuerzo por consolidar y controlar la deuda interna del país, se crea la Junta de Crédito Público, organismo independiente de la Secretaría de Hacienda al que se le asignan facultades para dirigir las aduanas marítimas y fronterizas, así como vigilar la recaudación de las contribuciones aduanales, entre otras.

Fue hasta "el 19 de febrero de 1900 cuando mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se crea la Dirección General de Aduanas, la cual tenía a su cargo el despacho de las operaciones de 36 Aduanas distribuidas en la República, así como 4 zonas de gendarmería fiscal. Seis años después, en 1906, se especifica la jurisdicción y ubicación geográfica de cada una de las 36 Aduanas existentes".³⁵

Posteriormente, destaca el período revolucionario en el que se prohibió que algunas de las Aduanas que estaban en su poder, realizaran funciones de despacho de mercancías. En los años siguientes, el triunfo del movimiento revolucionario provoca que algunas secciones aduaneras sean elevadas de categoría y se modifiquen las circunscripciones territoriales de las Aduanas restantes.

El 18 de abril de 1928, se expide la Ley Aduanera, en la que se señalan los procedimientos para facilitar el despacho de las mercancías. El 30 de agosto de 1935, es expedida en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Aduanera, que modifica sustancialmente a la anterior, entrando en vigor en 1936, después de aparecer la publicación del Reglamento de la Ley Aduanera. El 8 de febrero de 1939, se publica el decreto que fija las jurisdicciones de las Aduanas con sus respectivas secciones aduaneras.

A partir de 1951, se norma el funcionamiento de las aduanas del país, al expedirse el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que estuvo vigente hasta el año de 1982, en el que se expide la Ley nueva Aduanera y su Reglamento.

Como consecuencia de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, se expide un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1977, mediante el cual se especifica que la Dirección General de Aduanas pasa a formar parte de la Subsecretaría de Inspección Fiscal. Sin embargo, en 1985 esta Subsecretaría es suprimida y la Dirección General de Aduanas pasa a depender directamente de la Secretaría.

³⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Módulo de inducción de procedimientos aduaneros*, p. 1

Fue hasta 1989 cuando la Dirección General de Aduanas cambia de adscripción a la Subsecretaría de ingresos, donde actualmente se encuentra y donde a partir de 1993 cambia su nomenclatura a Administración General de Aduanas.

Respecto a las aduanas, hasta el año de 1989 se contaba con 56 Aduanas, sin embargo el 9 de marzo de 1990, se expide un decreto que elimina 9 Aduanas por considerarlas poco eficientes en el sentido de que éstas representan un reducido porcentaje de la recaudación y el volumen de sus operaciones no justificaba su existencia, por lo que a esa fecha quedaban 47 Aduanas.

De nueva cuenta el 25 de enero de 1993, se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultando a las Aduanas para la operación de las Salas de Revisión en los Aeropuertos Internacionales dentro de su circunscripción territorial; así mismo las Aduanas de León, Gto. y San Luis Potosí se convierten en secciones aduaneras, resultando un total de 45 Aduanas. Para el 20 de agosto del mismo año, surge otra modificación del Reglamento, estableciendo la creación de la Aduana de Altamira; por lo que a esta fecha se contaba con 46 Aduanas.

Actualmente el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 3 de diciembre de 1999, establece la existencia de nueve Administraciones Centrales: Central de Regulación del Despacho Aduanero; Central de Laboratorio y Servicios Científicos; **Central de Investigación Aduanera**; Central de Contabilidad y Glosa, Central de Planeación Aduanera; Central de Informática; Central de Visitaduría; Central de Seguimiento y Evaluación; Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera; así como con 47 aduanas, dependientes de la Administración General de Aduanas.

2. 2. 2. Funciones de la Administración General de Aduanas

Dentro de las funciones más importantes de la Administración General de Aduanas, destacan: "proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, así como establecer la política y los programas que deben seguir estas. A la vez, planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables".³⁶

³⁶ Op. Cit Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, artículo 17, p.31

Respecto a las conductas de defraudación, se señala que deberá participar en la prevención de los ilícitos fiscales, procediendo a ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos. Asimismo, deberá ordenar y practicar visitas domiciliarias, actos de vigilancia, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos al comercio exterior.

2.3 La Aduana y sus Funciones

El Consejo de Cooperación Aduanera define a la aduana como los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías.

De acuerdo con estas ideas básicas, las principales funciones aduaneras se sintetizan en ejercer el control y fiscalizar el paso y el pago de los impuestos al comercio exterior.

Compete a las Aduanas, entre otras, ordenar y practicar la verificación, retención, persecución o embargo de las mercancías de comercio exterior cuando no se acredite su legal tenencia, posesión o internación al país. Asimismo, efectuar la revisión de pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, determinando los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos y cuotas compensatorias. Por otra parte, imponer sanciones y, en su caso, determinar en cantidad líquida los montos correspondientes de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada. Una de las más importantes debido al establecimiento de la base impositiva para aplicar los impuestos, es la de determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas³⁷

Respecto a las facultades de inspección, podrá verificar en todo momento la documentación que acrediten la legal estancia y tenencia de las mercancías de comercio exterior, así como el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, vigilando permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las citadas mercancías, en los lugares y en las zonas señaladas legalmente para ello. También tiene la facultad de ordenar y practicar visitas

³⁷ *Op. Cit.* Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, artículo 17, p.p. 57, 58

domiciliarias, vigilancias, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia de impuestos al comercio exterior, como también de las reglas de origen contenidas en los tratados internacionales.

Dentro de la operación aduanera, deberá practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento supervisándolo mediante la revisión de los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.

Para clarificar los procedimientos señalados anteriormente y comprender en que consisten todos estos actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional, en nuestro caso aduana de carga, describiremos en forma abreviada el procedimiento para el despacho de mercancías a la importación:

Quienes importen mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente aduanal, un pedimento debidamente requisitado, anexando factura comercial, guía de embarque, documento que comprueba el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, esto es, permisos de diferentes autoridades, certificado de origen y garantía en el caso de precios estimados, así como documento que permita la identificación, análisis y control de la mercancía.³⁸

Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones, se presentan las mercancías con los documentos señalados ante la autoridad aduanera (módulo de selección automatizado), y se activa el mecanismo de selección que determinará si debe practicarse el reconocimiento o verificación de la mercancía. En caso afirmativo, este se practicará en el recinto fiscal. Una vez concluido, se activará de nueva cuenta ante el personal del segundo reconocimiento, personal que no forma parte de la aduana y que realiza la misma función con el objeto de verificar lo actuado ante la aduana. De no detectarse irregularidades en el primer y segundo reconocimiento, la mercancía es entregada para su internación al país.³⁹

3. LA EVASION FISCAL EN MATERIA ADUANERA

Iniciamos este apartado señalando que la evasión fiscal, consiste en la falta de pago, total o parcial, de una contribución establecida por la ley fiscal. Sin embargo, a este respecto, el Código Fiscal de la Federación omite definir el concepto de contribución, ya que solo se señala que: "Las contribuciones se

³⁸ José Alfredo Isselín Cardona. *Sumario jurídico aduanero, Ley aduanera*, art. 36, p.20

causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran³⁹; apuntando solo, cuándo se causa una contribución, más no indica en qué consiste y cuales son sus elementos.

Atendiendo a la definición de Mabarak Cerecedo, las contribuciones son, "los ingresos que el Estado recibe, y en su caso, exige en su carácter de persona moral de derecho público con apoyo en una ley tributaria y los destina a satisfacer los gastos públicos".⁴¹

Partiendo de este concepto, podemos precisarlas de acuerdo al artículo 2º del Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Ingresos de la Federación, que en su artículo 1º señala los conceptos por lo que percibirá el ingreso, señalando: Impuestos, Aportaciones de seguridad social, Contribuciones de mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos. Para el objeto de nuestro estudio, únicamente nos abocaremos a los impuestos, entendiendo por estos, "la prestación generalmente en dinero que el Estado con carácter general y obligatorio impone a todas las personas físicas y morales, cuya situación coincida con la que la ley señale como hecho generador del crédito fiscal".⁴²

Al no contener nuestra legislación una definición de este precepto, solo al conjuntar elementos de ordenamientos tributarios, se puede llegar a una conformación aceptable. En otras palabras, podemos afirmar que el impuesto viene siendo aquel ingreso que percibe el Estado, al exigir de manera general, coactiva, proporcional y equitativa, con apoyo en en una ley tributaria, a una persona física o moral, que se encuentre en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, siempre que sean distintas de las demás contribuciones

Ahora bien, como sabemos, gran parte de los ingresos del Estado provienen de toda la gama de contribuciones que los gobernados aportan, por lo que el problema de la evasión fiscal trae aparejado un serio impacto económico que se puede caracterizar por efectos negativos, tales como la reducción de los recursos económicos que pretendía obtener el Estado, viéndose obstaculizado para poder satisfacer las necesidades de la sociedad, con el consiguiente detrimento del bien común.

³⁹ *Ibid.*, art.43, p.25

⁴⁰ Administración General Jurídica de Ingresos, *Código Fiscal de la Federación*, art.16º

⁴¹ Doricela Mabarak Cerecedo, *Op.cit.* p.58

⁴² *Ibid.*, p. 60

No obstante, no hay que olvidar, que el nivel de la evasión fiscal en gran medida está determinado por el entorno económico en que están inmersos los sujetos de las contribuciones, puesto que los tributos implican una significativa exacción en el patrimonio de los particulares.

3.1 La defraudación fiscal y el contrabando en materia aduanera

Dentro del presente apartado trataremos de determinar las formas más frecuentes en que se presenta la evasión fiscal en materia aduanera, a fin de comprender el fenómeno evasivo de modo más detallado, a partir del conocimiento de las prácticas más generalizadas que posteriormente enunciaremos . En principio podemos decir que dichas formas deben encuadrarse necesariamente en infracciones administrativas y/o en sanciones de carácter penal, en virtud de que la evasión implica la violación de uno o ambos ámbitos jurídicos.

Al respecto, dentro de la doctrina mexicana en materia fiscal, se reconocen como formas que implican una conducta típica delictiva de la evasión fiscal, al contrabando y al fraude fiscal. En este sentido, también nuestra legislación distingue como formas delictivas de la evasión, a la defraudación fiscal (art. 108) y al contrabando (art.102), mismas que violan tanto el ámbito jurídico administrativo como el penal.

No obstante lo anterior, cabe señalar que también existen evasiones fiscales que no implican la comisión de un delito, como es el caso de la simple omisión en el pago de contribuciones, donde no media dolo o culpa de carácter penal. En virtud de lo anterior, puede establecerse, por exclusión, que las formas de evasión que no implican pena corporal sino sanciones pecuniarias, son aquellas que no se adecuan al tipo establecido en la defraudación o el contrabando, pero que violan disposiciones meramente administrativas. Este es el caso de las infracciones establecidas en la Ley Aduanera en su Título Octavo, en específico del artículo 176 al 200. Es importante mencionar que la descripción de las conductas aquí señaladas, en relación con los delitos de defraudación y contrabando, son las mismas, sin embargo se sancionan de diferente manera y en diferentes ámbitos jurídicos: penal y administrativo.

A groso modo, estas son las tres formas más comunes de la omisión ilegal en el pago de las contribuciones, de las cuales nos concretaremos al estudio de la defraudación fiscal y del contrabando, no sin antes señalar, que jurídicamente hablando, para su existencia se requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

- Un hecho o acto de acción u omisión;
- Que este hecho o acto constituya una violación a las leyes;
- Que el acto u omisión haya sido realizado libremente; y
- Que este hecho pueda producir un perjuicio inmediato o mediato al fisco.

3.1.1 La defraudación fiscal

El fraude en general es concebido como un delito patrimonial en el que se obtiene, mediante falacias, engaños, maquinaciones o falsos artificios, la usurpación de cosas o derechos ajenos. Por lo que respecta al fraude fiscal, el contribuyente trata de eludir parcial o totalmente el pago de los impuestos, mediante el engaño o aprovechado los errores del sistema tributario, siendo el aliciente para realizar esta conducta, al igual que la del contrabando, la obtención de un lucro o ganancia desproporcionado en relación con el mercado. Asimismo, es propiciado debido a las diferentes trabas que se imponen al comercio exterior con el propósito de proteger a la industria y comercio nacional, como son los altos aranceles, sujeción a permisos de importación y el cumplimiento de diferentes regulaciones y restricciones no arancelarias.

En materia tributaria, el Código Fiscal de la Federación establece que "Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal".⁴³

Como puede observarse la defraudación fiscal se caracteriza por la intención que tiene el evasor para eludir el pago total o parcial de una contribución, causando con ello un perjuicio al fisco. En efecto, existe la voluntad de evadir y la conciencia de lo que implica tal conducta, la cual, en el caso del fraude, generalmente se distingue por el actuar de la persona al realizar maquinaciones, artificios y toda clase de engaños con el propósito de evadir las prestaciones fiscales.

Asimismo, el Código Fiscal de la Federación, considera como delitos algunas otras conductas que se equiparan o encuadran dentro del concepto de defraudación fiscal, mismas que nos pueden dar una idea de los medios que pueden ser utilizados por los contribuyentes para evadir fraudulentamente. Al respecto, entre otras, se señalan los "Ingresos o deducciones falsas y erogaciones superiores a los ingresos declarados...; omitir enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la Ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado; se beneficie sin derecho

⁴³ *Ibid.*, art.108

de un subsidio o estímulo fiscal; simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal ;*omisión de pago de declaraciones...*⁴⁴

En los anteriores casos existe o podría presuponerse la existencia de engaño para dar una imagen falsa al fisco respecto de los ingresos del causante, de las actividades que son objeto de gravamen fiscal y de las operaciones que realiza el contribuyente, en beneficio del propio sujeto y en detrimento del fisco.

Respecto a las sanciones que se aplicarán al delito de defraudación fiscal, destacan las siguientes:

- I.- Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$500,000.00.
- II.- Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$500,000.00, pero no de \$750,000.00.
- III.- Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$750,000 00.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

Por otra parte, las conductas delictivas enunciadas anteriormente se agravarán cuando se originen por: "usar documentos falsos; omitir expedir reiteradamente comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos; manifestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan...; omitir contribuciones retenidas o recaudadas. En estos casos, la pena que corresponda se aumentará en una mitad.

No obstante lo anterior, no se formulará querrela si quien hubiere omitido el pago total o parcial de alguna contribución u obtenido el beneficio indebido conforme a este artículo, lo entera espontáneamente con sus recargos y actualización antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio.

3.1.2 El contrabando

Anteriormente se entendía como tal, al acto u omisión tendiente a sustraer mercancías o efectos a la intervención aduanera, así como a la entrada y salida de mercancías que se efectúe clandestinamente o por lugares no habilitados por la ley, como también, la que se desvíe de los caminos marcados para la realización de las operaciones y la que se efectúe fuera de las horas señaladas. En términos generales, debe entenderse por contrabando, toda mercancía que entre o salga del país en forma subrepticia.

⁴⁴ *Ibid*, art.109

Actualmente, como lo establece el Código Fiscal de la Federación **comete el delito de contrabando** quien introduzca al país o extraiga del mismo mercancías, omitiendo el pago total o parcial de contribuciones o cuotas compensatorias, así como quien lo haga sin el permiso de la autoridad competente o con mercancía cuya importación o exportación este prohibida. También cae en este supuesto, el internar mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país, en cualquiera de los casos señalados anteriormente y el extraer de los recintos fiscales o fiscalizados mercancías que no hayan sido entregadas legalmente por las autoridades.⁴⁵

Asimismo, **se presume cometido el delito de contrabando**, entre otras conductas, cuando se descubran mercancías extranjeras dentro de los lugares de inspección y vigilancia sin acreditar su legal tenencia, así como cuando no se justifiquen los sobrantes de mercancías no consignados en los manifiestos, resultado de la descarga de los medios de transporte. Respecto de **vehículos extranjeros**, cuando se encuentren fuera de la franja o región fronteriza sin acreditar su legal tenencia, transporte, manejo o estancia en el país. Cabe señalar también, el caso de aeronaves con mercancía extranjera que aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional.⁴⁶

No obstante la cantidad de los delitos de contrabando que enunciamos anteriormente, más el número de presunciones que establecen su comisión, el legislador aumenta esta lista mediante la descripción de **actos que se asimilan al contrabando** y que son sancionados con las mismas penas que veremos mas adelante.

Entre otros, quien adquiera mercancía extranjera que no sea para su uso personal, la enajene o comercie, sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país, o sin el permiso previo de la autoridad federal competente; respecto a vehículos de procedencia extranjera, quien lo tenga en su poder sin comprobar su legal importación o estancia en el país; siendo el exportador o productor de mercancías, certifique falsamente su origen, con el objeto de que se importen bajo trato arancelario preferencial a territorio de un país con el que México tenga suscrito un tratado o acuerdo internacional, introduzca mercancías a otro país desde el territorio nacional omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior que en ese país correspondan; **con el objeto de obtener un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal, señale en el pedimento el nombre, la denominación o razón social, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no**

⁵ *Ibid.*, art.102

⁶ *Ibid.*, art.103

hubiere solicitado la operación de comercio exterior; presente o haya presentado ante las autoridades aduaneras documentación falsa que acompañe al pedimento o factura.⁴⁷

Como se señaló anteriormente, estas conductas se describen también en el Título Octavo de la Ley Aduanera, en específico de los artículos 176 al 200, siendo consideradas como infracciones administrativas.

El artículo 104 del Código Fiscal de la Federación establece que el delito de contrabando se sancionará con pena de prisión en los siguientes casos: "I). De tres meses a cinco años, si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas, es de hasta \$500,000.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas es de hasta de \$750,000.00 ; II). De tres a nueve años, si el monto omitido..., excede de \$500,000.00, respectivamente o, en su caso, la suma de ambas excede de \$750,000.00; III). De tres meses a nueve años, cuando se trate de mercancías de tráfico prohibido...; IV). De tres meses a seis años, cuando no sea posible determinar el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias omitidas con motivo del contrabando o se trate de mercancías que requiriendo de permiso de autoridad competente no cuenten con él..."⁴⁸

A este respecto, es importante señalar que no todas las conductas anteriores se castigaran con pena corporal, en este sentido, solo se formulará la declaratoria y se pondrá a disposición del Ministerio Público Federal al contribuyente, si el monto de la omisión excede de \$10,000.00 o del diez por ciento de los impuestos causados, el que resulte mayor. También se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión excede del cincuenta y cinco por ciento de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

Por el contrario, cuando los delitos a que se refiere este artículo sean cometidos con agravantes, esto es, usando documentos falsos o utilizando la violencia física o moral, se efectúen de noche o por lugar no autorizado para la entrada o salida del país de mercancías, o bien, ostentándose el autor como funcionario o empleado público, la sanción correspondiente se aumentará de tres meses a tres años de prisión. A su vez, si la calificativa constituye otro delito, se aplicarán las reglas de la acumulación.

⁴⁷ *Ibid*, art.105

⁴⁸ *Ibid*, art.104

No hay que olvidar, que aunado a estas agravantes, si un funcionario o empleado público comete o en cualquier forma participa en la comisión de un delito fiscal, la pena aplicable por el delito que resulte se aumentará de tres meses a tres años de prisión.

Por último señalaremos, que no sólo el sujeto activo de la conducta delictiva será el responsable ante la autoridad, sino también quienes concierter en la realización del delito; lo cometan conjuntamente o se sirvan de otra persona como instrumento para ejecutarlo o induzcan dolosamente a otro a cometerlo. Además, quienes ayuden dolosamente a otro para su comisión, o bien, quienes auxilien a otro después de su ejecución, cumpliendo una promesa anterior. A su vez, también será responsable, aquél que con ánimo de lucro adquiera, reciba, traslade u oculte el objeto del delito.

Para concluir es importante hacer hincapié que con las recientes reformas al Código Federal de Procedimientos Penales⁴⁹, a partir del 1º de enero de 1999, el delito de contrabando es calificado como grave cuando entre en alguna de las modalidades previstas en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación, y los asimilados a este delito previstos en las fracciones I a IV del artículo 105 del mismo código, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II y III, segundo párrafo, del artículo 104.

Por lo tanto, con base en las reformas a los artículos 194 del código procesal mencionado y 92 del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes que se encuentren sujetos a proceso penal por las querellas o declaratorias que formule el fisco al Ministerio Público Federal, no tendrán derecho al beneficio de la libertad provisional; por lo tanto, los inculpados deberán permanecer en prisión durante todo el procedimiento hasta que se dicte la sentencia correspondiente.

Asimismo, "La acción penal en los delitos fiscales perseguibles por querrela de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prescribirá en tres años contados a partir del día en que dicha Secretaría tenga conocimiento del delito y del delincuente; y si no tiene conocimiento, en cinco años que se computarán a partir de la fecha de la comisión del delito. En los demás casos, se estará a las reglas del Código Penal aplicable en materia federal".⁵⁰

⁴⁹ D.O.F. del 31 de diciembre de 1988, **Código Federal de Procedimientos Penales**, art. 194, p. 32

⁵⁰ Administración General Jurídica de Ingresos, **Código Fiscal de la Federación**, art.100

4. MEDIDAS PARA EVITAR LA EVASIÓN FISCAL EN MATERIA ADUANERA: DEFRAUDACIÓN-CONTRABANDO

Como lo señalamos anteriormente, nuestra Constitución en su artículo 31, fracción IV, expresa que es obligación de los mexicanos la de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por lo tanto, el fundamento jurídico para tributar reside en la necesidad de sufragar los gastos públicos, entendiendo este, como toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades en los términos previstos en el presupuesto. La evasión o sustracción ilegal al pago se presenta, entre otros, en el contrabando y en el fraude fiscal.

El contrabando consiste, como lo señalamos en su oportunidad, en introducir o sacar del país mercancías por las que no se cubren los impuestos aduaneros correspondientes. Surge como un "negocio", cuando los impuestos que se dejan de pagar hacen costeable esa actividad, pues el rendimiento o utilidad del contrabandista consiste en los impuestos que no se pagan, por lo que éstos deben ser superiores a los gastos y estimaciones que ello ocasiona o que se deben tomar en consideración; o bien, cuando se supedita la importación a permisos administrativos difíciles de otorgarse, lo que, además, puede ocasionar desviaciones del personal burocrático.

En el segundo caso, no son las tarifas aduaneras las que provocan el contrabando, sino la protección que se da a la industria nacional, supeditando la entrada de productos extranjeros a permisos previos de importación, que al ser de difícil obtención, hacen que surja el contrabando y, por ende, la omisión de impuestos de importación.

Por consiguiente, el efecto de las altas tarifas arancelarias o la restricción administrativa para la importación de mercancías, origina el incremento del contrabando. Por ello, tratándose del primer caso, la *Hacienda Pública al establecer impuestos aduaneros con altas tarifas, debe tomar en consideración la posible disminución de contribuyentes y el aumento del contrabando de la mercancía altamente gravada, lo que traerá como consecuencia un aumento en los gastos del personal de vigilancia de las aduanas. Si a pesar de estas estimaciones, el margen de utilidad entre el rendimiento de las antiguas tarifas y las nuevas es fuerte, se habrá justificado su alza si la finalidad de ellas es proveer de mayores recursos económicos al Estado.*

Por lo que respecta al fraude fiscal, anteriormente tratado, el contribuyente trata de eludir parcial o totalmente el pago de los impuestos, mediante el engaño o aprovechamiento de errores de la administración pública, siendo el aliciente para cometer el fraude fiscal, al igual que el contrabando, las altas cuotas, tasas o tarifas aprobadas.

Pretender aumentar las tarifas, cuotas o tasas de los impuestos existentes o crear nuevos gravámenes sin prever la reacción y comportamiento de los contribuyentes e ignorar la situación económica de la fuente gravada, así como la del país, es llevar a un fracaso seguro las finalidades de la reforma y disminuir el número de contribuyentes honestos.

En este entorno se efectuaron los cambios a la legislación aduanera, para adecuarse a las normas que rigen el comercio internacional. Sin embargo, aun y cuando estas medidas se han considerado como uno de los instrumentos más importantes para promover el desarrollo de la economía nacional, se hizo necesario también, reforzar los mecanismos de control aduanero.

Esta decisión se ha tomado, en virtud de que se han venido presentando diversas modalidades para evadir o eludir parcial o totalmente el pago de las contribuciones que se causan con motivo de la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional.

Dentro de estas modalidades se encuentra principalmente la subvaluación, que se realiza mediante procedimientos de reducción artificial del precio, a través de procedimientos en los que en ocasiones participan conjuntamente el vendedor con el comprador, y en otras, lo hace el comprador (importador) por su propia cuenta, de tal suerte que generalmente dicha subvaluación se encuentra íntimamente ligada con la economía informal que impacta de manera sustancial a la recaudación de impuestos internos, propiciando la competencia desleal entre el comercio organizado.

Asimismo, existen importaciones en donde no ha sido posible localizar a los importadores, en virtud de que éstos con la complicidad de ciertos agentes aduanales, realizan sus operaciones de comercio exterior declarando domicilios falsos o inexistentes.

Aunado a lo anterior, se ha observado la introducción de mercancías por lugares no autorizados, sin someterse a los trámites previstos por la legislación Aduanera para su importación al territorio nacional, mejor conocido como "Contrabando Bronco".

Para prevenir y combatir estos ilícitos, una vez conocida su forma de operación, se analizarán las acciones legales y administrativas que harán frente a este fenómeno.

4.1 "Modus Operandi": defraudación - contrabando

A continuación enunciaremos las modalidades que con mayor frecuencia son utilizadas por los importadores para cometer éstas conductas ilícitas, circunscribiendo esta actividad a la internación de mercancías por medio de vehículos de carga:

Subvaluación.- Realizada mediante procedimientos de reducción artificial del precio, a través de la acción conjunta del vendedor (proveedor) con el comprador (importador), o bien, por cuenta propia del importador, de tal suerte que generalmente dicha subvaluación se encuentra íntimamente ligada con la economía informal que impacta de manera sustancial a la recaudación de impuestos internos, propiciando la competencia desleal entre éstos y el comercio organizado.

Inexistencia de Importador.- Se refiere a la realización de operaciones de comercio exterior en donde no ha sido posible localizar a los importadores, en virtud de que éstos, en complicidad con ciertos agentes aduanales, las realizan declarando domicilios falsos o inexistentes, debido a la probable utilización de documentación falsa del proveedor para efectuar la operación. A este respecto, debido a la obligación que existe de inscribirse en un padrón de importadores, se presupone la participación de servidores públicos en su autorización, no obstante que los datos proporcionados respecto al domicilio en ocasiones son falsos, o bien, quien efectuó la verificación física se prestó a encubrir lo anterior.

Inexistencia de proveedor.- Este caso repercute debido a la utilización de facturas falsas para manipular el valor de la mercancía y, de esta manera, cubrir una cantidad mínima de impuestos al comercio exterior.

Tránsitos no arribados.- A través de esta operación la mercancía no paga los impuestos al momento de su internación a territorio nacional, ya que el cálculo es virtual. Es hasta el momento en que arriba a la aduana de destino, que generalmente se encuentra ubicada en el interior del país, cuando la mercancía se destina a algún régimen aduanero y se cubren los impuestos correspondientes. Sin embargo, lo que acontece es que el vehículo con la carga se desvía de la ruta que la ley marca de acuerdo a su destino,

no arribando nunca al destino especificado en la documentación, y por tanto, no cubriéndose los impuestos respectivos.

Depósitos fiscales. - La mercancía se interna al país bajo esta modalidad que permite solamente el cálculo de los impuestos sin mediar pago alguno al momento del cruce. Una vez que el vehículo arriba al domicilio señalado del depósito, la mercancía permanece en este en tanto se destina a algún régimen aduanero en específico. No obstante, esta práctica es utilizada para no ingresar la mercancía y posteriormente concluir el arribo, pero solo de manera documental. En este sentido, para concluir la operación, se elabora otro documento que especifique el retorno de la mercancía y el cual es presentado en una aduana fronteriza de salida, implicando su trámite por parte del personal de aduanas, quien recibe dadas para modular el pedimento respectivo sin la presentación de la mercancía.

Importaciones temporales no retomadas al país de origen. - Mediante esta práctica se evade el pago de impuestos al no efectuar el retorno de la mercancía internada provisionalmente para determinada actividad generalmente a franja o región fronteriza (maquiladoras). Al no representar esta mercancía un valor de compra, ni pago de impuestos, las ganancias por esta actividad se incrementan considerablemente.

Aunado a todo lo anterior, la utilización de documentación apócrifa es una constante en la realización de éstas operaciones fraudulentas, destacando:

Subfacturación. - Se asientan precios considerablemente por abajo del valor de transacción de mercancías iguales o similares, con el propósito de disminuir la base gravable del impuesto a la que se le aplica el ad valorem correspondiente.

Certificados de Origen. - Se utilizan certificados falsos con la finalidad de obtener trato arancelario preferencial, con respecto al país de origen de las mercancías dentro de alguno de los tratados en que México sea parte.

Normas Oficiales Mexicanas. - Con objeto de no cumplir con sus especificaciones, ya sea de etiquetado, de mercancía reconstruida, o de cumplimiento de cuestiones técnicas, el importador las falsifica, o bien, anexa autorización de un Centro de Verificación de Normas la cual autoriza a su cumplimiento una vez que la mercancía se ha internado, y que la mayor de las veces no se realiza.

Permisos de Importación.- Anteriormente eran susceptibles de falsificación, sin embargo, actualmente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ha implementado la utilización de una tarjeta inteligente para el descargo de los mismos.

Es importante hacer hincapié, que éstas conductas por lo general no se realizan de una manera independiente, sino por el contrario, son concertadas con el personal de aduanas que específicamente presta sus servicios en las plataformas de verificación física y documental donde se llevan acabo todas las actividades y procedimientos concernientes al despacho aduanero de las mercancías. Asimismo, también con la “cooperación” de las autoridades aduaneras, principalmente de la que labora en los módulos de selección automatizada, se presentan conductas tendientes a evadir el reconocimiento aduanero y pago de los impuestos correspondientes:

Debido a la ubicación de los módulos de selección automatizada, en algunas aduanas, personas ajenas a la función tienen contacto con el personal que labora en estos, situación que propicia que al presentarse irregularidades en la documentación, en el aseguramiento de la carga (sellos fiscales), o bien, en el sistema, se llegue a “negociar” algún tipo de solución. A la vez, la vigilancia de la Policía Fiscal es escasa en estos puntos.

Al presentarse al módulo de selección automatizada algún vehículo con pedimento no pagado, el supervisor de módulos los coloca un área determinada (amarillos) sin hacerlo del conocimiento del área de operación. Una vez que el tramitador y supervisor llegan a un acuerdo, se le permite que lo pague y se le da la “facilidad” para modularlo.

De igual forma, cuando ingresan a módulos y no coinciden las placas, caja del vehículo o sellos fiscales con los asentados en el pedimento, no se modula y se coloca el vehículo en amarillos. Después, previo acuerdo, se da la “facilidad” al tramitador para que efectúe la rectificación, o bien, el supervisor conserva el pedimento para modularlo después de un “rojo”, ya que la probabilidad de dos “rojos” es mínima.

Se modulan pedimentos sin la presentación de la mercancía. Lo anterior sucede más frecuentemente en exportación, específicamente en los retornos de mercancía de empresas pítex y maquiladoras, las cuales sólo lo hacen documentalmente para conservar la mercancía en territorio nacional y comercializarla.

Presentación a módulos de selección automatizada de dos vehículos y cajas de manera simultánea con diferente mercancía ("encuatar pedimentos"). Sin embargo, ambos pedimentos contienen los datos de un solo vehículo y caja, amparando una sola mercancía. Uno de éstos contiene el contrabando, de tal manera que al modular, de corresponder selección aleatoria a uno de ellos, se intercambian los pedimentos en el trayecto de tal manera que presentan a verificación el que si coincide documental y físicamente. Respecto a la diferencia en los datos del vehículo a verificar, únicamente se presentaría la incidencia de dato inexacto.

Por lo que respecta a las garitas de salida, el personal de módulos verifica los retornos de mercancía de la franja fronteriza al interior. Casos como el de mercancía que supuestamente ingresó para exportación y que fue rechazada; que fue adquirida en la franja (facturas apócrifas), o bien, que por error ingresó un contenedor por otro; o se cargo una mercancía por otra; son facilidades otorgadas por módulos, sin previa verificación de la mercancía y sin hacerlo del conocimiento de las áreas de operación.

Con relación a la "justificación" de pedimentos, esta facultad se efectúa sin las autorizaciones correspondientes, eliminando los candados informáticos para la realización de determinadas operaciones, sobre todo, de aquellas que requieren permiso o autorización para importar mercancías contempladas dentro de los padrones específicos, ya que se modulan pedimentos con RFC que no están autorizados.

4.2 Acciones legales para evitar y combatir la evasión fiscal en materia aduanera

Dadas las diversas modalidades para evadir o eludir parcial o totalmente el pago de las contribuciones que se causan con motivo de la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional, se aprobaron las siguientes propuestas con el objeto de otorgar a la autoridad de los elementos necesarios para combatir eficiente y objetivamente las prácticas fraudulentas de comercio exterior.

4.2.1 Ley Aduanera

Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior al precio estimado que establezca la Secretaría mediante reglas, se deberá efectuar un depósito en las cuentas aduaneras de garantía para garantizar el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior. (Art. 36, fracción I, e); 84-A y 86-A; 1-abril-1999). Cabe señalar, que a la fecha esta medida se ha prorrogado.

En virtud de lo anterior, también se gestionará con la autoridad correspondiente la actualización de los precios contenidos en la Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones de mercancías sujetas a precios estimados.

Se precisa que no será excluyente de responsabilidad del agente aduanal cuando la diferencia entre el valor declarado en el pedimento y el valor de transacción de mercancías idénticas o similares sea superior en un 40% o cuando las mercancías se encuentren sujetas a precios estimados y el valor declarado sea menor al precio estimado y no se haya garantizado (Art. 54, fracción II; 1-agosto-1999).

Una de las más importantes, es aquella que señala como causal de embargo, cuando el nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente, o bien, el domicilio señalado en dichos documentos no se pueda localizar o la factura sea falsa. (Art. 151, fracción VI; 1-mayo-1999).

Asimismo, se señala como causal de embargo también, cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares. (Art. 151, fracción VII; 1-mayo-1999).

En los supuestos de los dos puntos anteriores, la Secretaría podrá disponer de las mercancías dentro de los diez días siguientes a su embargo, esto es, cuando no se hayan desvirtuado los supuestos que hayan dado origen al mismo. Por el contrario, si la resolución definitiva ordena la devolución de las mercancías, se indemnizará al interesado tomando en consideración el valor declarado de las mercancías más el coeficiente de utilidad a que se refiere el artículo 62 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. (Art. 157; 1-mayo-1999).

Además, se confirma la facultad de la autoridad aduanera para rechazar el valor declarado y determinar el valor en aduana de las mercancías importadas con base en los métodos de valoración (Art. 78-A; 1-Enero-1999)

4.2.2 Código Fiscal de la Federación

Se tipifica como delito de contrabando, cuando el agente o apoderado aduanal señale en el pedimento el nombre, la denominación o razón social, domicilio fiscal o la clave del RFC de alguna persona que no hubiere solicitado la operación de comercio exterior, con el objeto de obtener un beneficio indebido en

perjuicio del Fisco Federal o presenten o hayan presentado ante las autoridades aduaneras documentación falsa que acompañe al pedimento o factura (Art. 105, fracciones XII y XIII; 1-enero-1999).

4.2.3 Código Federal de Procedimientos Penales

Con las recientes reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, como se señaló en su oportunidad, a partir del 1º de enero de 1999, el delito de contrabando es calificado como grave cuando entre en alguna de las modalidades previstas en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación, y los asimilados a este delito previstos en las fracciones I a IV del artículo 105 del mismo código, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II y III, segundo párrafo, del artículo 104.

4.3 Acciones administrativas para evitar y combatir la evasión fiscal en materia aduanera

Se incorporó dentro de la estructura de la propia Administración General de Aduanas, a la Administración Central de Investigación Aduanera⁵¹, la cual se encargará de detectar, prevenir y combatir los ilícitos en materia aduanera, a través del intercambio de información entre las demás Dependencias del Sector Público, Consulados, Confederaciones, Cámaras y Asociaciones de la Industria, el Comercio y Servicios, y público en general.

La citada Administración tendrá como objetivo primordial el planear, organizar, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia aduanera con apego a un marco jurídico, a través de la captación y análisis de la información y tecnologías.

Sin embargo, esta área administrativa al carecer aún de lineamientos y políticas uniformes y un marco de coordinación con otras autoridades, no ha logrado consolidar sus atribuciones tendientes a prevenir y combatir la defraudación fiscal y el contrabando, por tal motivo, se presentan las siguientes propuestas para el mejor instrumentación de las reformas legales enunciadas anteriormente

⁵¹ D.O.F. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

5. PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

5.1 Propuestas

- 1). Respecto al **contrabando Documentado** se propone diseñar y desarrollar una base de datos que registre las operaciones de comercio exterior, la cual podrá ser utilizada para efectuar cruces de información con el área de impuestos internos del SAT, con el fin de efectuar la revisión y fortalecimiento de los mecanismos de control que permitan combatir con eficacia la evasión del pago de contribuciones.

Se pretende que dicha fuente de información se encuentre disponible en las aduanas y las administraciones estatales del país, con el objeto de que permitan a dichas unidades administrativas realizar el análisis inteligente y con oportunidad de la información que se genere, logrando con ello establecer de forma cualitativa y cuantitativa, metas y responsabilidades a los servidores públicos durante su encargo. A la vez, se definirá con dicha base de datos las mercancías más susceptibles de subvaluarse. Con base en dicha información, se procederá al estudio y análisis respectivo, tomando en consideración factores, como la época del año, tipo de mercancía, agentes aduanales, importadores y aduanas, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de acuerdo a lo siguiente:

Verificar la existencia de los importadores y, en su caso, cancelar su registro en el Padrón de Importadores.

Sugerir que se inicie el procedimiento de cancelación de patentes de agentes aduanales, de quienes realicen operaciones de importadores con datos falsos o inexistentes.

Verificar la existencia del proveedor extranjero y si efectivamente expidió la factura en los términos presentados a la autoridad. En caso de que resulten falsos o inexistentes, girar una instrucción a las aduanas del país con el objeto de que se embargue la mercancía en futuras importaciones.

Aplicar de manera permanente para los importadores y agentes aduanales plenamente identificados, las facultades de la autoridad aduanera para revisar las operaciones efectuadas, antes, durante y con posterioridad al reconocimiento aduanero.

Planear y programar visitas domiciliarias a los importadores y agentes aduanales que se han detectado como subvaluadores.

Contar con una base de datos de todos los agentes aduanales y sus apoderados adscritos a cada una de las aduanas del país, con el propósito de llevar un control de las personas legitimadas para promover el despacho.

- 2). Por lo que respecta al **contrabando bronco**, hay que Identificar los puntos de introducción de mercancías sin someterse a los trámites previstos en la Ley Aduanera, incluyendo tanto los lugares autorizados (Aduanas) como los que no lo están (Brechas).

Implementar los operativos de verificación de mercancías en transporte en todo el territorio nacional, con apoyo del personal de la Administración Central de Investigación Aduanera, la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, las Administraciones Estatales y Aduanas.

Investigar el "*modus operandi*" del abastecimiento de mercancías de contrabando en el comercio informal y bodegas de acopio, detectando las rutas por las que llega la mercancía, la ubicación de las bodegas, e investigar a los sujetos relacionados con este tipo de ilícitos aduaneros.

- 3). Con relación a la **fiscalización en glosa**, se requiere capacitar al personal de esta área tanto a nivel central como en las aduanas, para la detección y reporte de irregularidades en materia de valoración y fraude para la determinación de los créditos fiscales que procedan.

- 4). Se hace necesario, a la vez, el **cruce de información** con otros países, especialmente con los Estados Unidos de América, con el cual realizamos más del 80% de nuestro comercio y con el que tenemos signados convenios de intercambio de información. Con esta medida se podrán evitar las operaciones fraudulentas, tales como la presentación de facturas apócrifas, certificados falsos o incompletos, proveedores inexistentes, evasión de cuotas compensatorias, inexactitud en el origen o en la clasificación arancelaria, así como los desfases y omisiones en las operaciones temporales.

- 5). Asimismo, se requerirá **retroalimentación** con los sectores productivos y de servicios, para el acopio de información de precios referenciales y la determinación de precios de mercancías idénticas y similares, así como para la actualización de precios estimados.

Se debe hacer hincapié en el establecimiento de un mecanismo de presentación y seguimiento de las denuncias presentadas por los sectores industriales y demás involucrados en el comercio exterior, creando un área específica que se encargue del total desahogo de las instancias respectivas ofreciendo respuestas concretas al contribuyente.

- 6). Por lo que respecta a las facultades previstas en las recientes reformas a la Ley Aduanera, se tendrán que llevar a cabo los siguientes procedimientos:

Con referencia a la adición de la **fracción VI del artículo 151 de la Ley Aduanera**, para poder llevar a cabo el embargo precautorio de mercancías cuando el nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente o el domicilio señalado en dichos documentos no se pueda localizar o la factura sea falsa, se tendrá que realizar el siguiente procedimiento:

a) La Administración Central de Investigación Aduanera solicitará a la Administración Central de Logística Informática cada 15 días, información sobre las mercancías más susceptibles de subvaluarse y que se importen bajo el régimen de importación definitiva, las cuales se podrían estar importando con facturas o pedimentos con las características señaladas en la reforma legal.

b) Los precios mínimos y máximos se tendrán que obtener de la información que presenten los representantes de los sectores industriales ante la Administración Central de Operación (Regulación del Despacho Aduanero) o que ésta ya tenga en sus archivos y sea enviada cada 15 días a la Administración Central de Investigación Aduanera.

c) Con esta información, la Administración Central de Investigación Aduanera llevará a cabo las siguientes acciones:

– Verificar en la Cuenta Unica Nacional si el domicilio y el nombre del importador declarado en el pedimento o en la factura es el mismo que señala la Cuenta Unica, así como solicitar a las Unidades

Administrativas competentes de la Administración General de Recaudación la verificación física del domicilio.

– Solicitar a los Consulados Mexicanos en el extranjero –principalmente en los Estados Unidos de América– la verificación física de los domicilios de los proveedores, con el objeto de que aquellos que no se localicen, se solicite a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal requiera la información sobre la existencia de los proveedores o si realizaron la enajenación de las mercancías, a través de los convenios de intercambio de información que tiene suscritos nuestro país.

d) Con los resultados de las investigaciones anteriores, la Administración General de Aduanas determinará mediante oficio a los importadores a los que se les deba embargar la mercancía por estar en los supuestos que señala la fracción VI del artículo 151 de la Ley Aduanera.

e) Además, la orden del Administrador General de Aduanas deberá enviarse a todos los administradores de las aduanas y a los encargados del segundo reconocimiento, con copia a las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y Jurídica de Ingresos. En estos dos últimos casos, se enviará la orden del Administrador General de Aduanas para que las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Jurídicas de Ingresos tengan los elementos para resolver los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA), así como realizar visitas domiciliarias y resolver los posibles recursos de revocación, juicios de nulidad o formular querrelas.

f) El Administrador de la aduana de que se trate deberá embargar precautoriamente la mercancía, fundando y motivando el acta de embargo en la orden enviada por el Administrador General, la cual deberá contener la información relativa a las investigaciones realizadas sobre el contribuyente en particular, que demuestren que se encuentra en los supuestos del artículo 151, fracción VI de la Ley Aduanera.

g) El contribuyente tendrá diez días a partir de la notificación del PAMA para desvirtuar los hechos por los cuales se le están embargando las mercancías. (Consideramos que el único supuesto que se puede desvirtuar, es el del domicilio no localizado, en virtud de algún aviso de cambio de domicilio que no estuviera registrado todavía en el RFC). En caso contrario, el Administrador de la aduana tendrá cinco días para enviar el PAMA a la Administración Local de Auditoría Fiscal e informar a la Dirección General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal que puede proceder a la destrucción, donación, asignación o venta de las mercancías embargadas.

Por lo que concierne a la adición de la **fracción VII al artículo 151 de la Ley Aduanera**, para poder llevar a cabo el embargo precautorio de mercancías cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera.

La Administración Central de Investigación Aduanera solicitará a la Administración Central de Informática cada 60 días, información sobre las mercancías más susceptibles de subvaluarse y que se importen bajo el régimen de importación definitiva, las cuales se podrían estar importando a precios subvaluados con las características señaladas en la reforma legal.

La información deberá solicitarse con precisión, ya que se tendrá que determinar el valor de mercancías idénticas y similares conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera. Es decir, si se toma la fracción arancelaria 8528.12.02 que comprende televisores a color superiores a 14", la consulta a la Administración Central de Informática —en los términos del procedimiento anterior— abarcaría televisores simples de 14" hasta los más sofisticados y mayores a 40", por lo que el precio promedio sería irreal y no se cumpliría con el artículo 151, fracción VII de la Ley Aduanera.

Con esta información la Administración Central de Investigación Aduanera solicitará a la Aduana, o en su caso, a la Administración Central de Contabilidad y Glosa, copia certificada (simple) de los pedimentos y sus anexos de los importadores señalados por la Administración Central de Logística, para llevar a cabo las siguientes acciones:

Se identificarán a los importadores que declaren en el pedimento un valor inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías que hayan sido vendidas para la exportación con destino a territorio nacional e importadas en el mismo momento o en un momento aproximado, vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes que las importadas por dichos importadores (mercancías idénticas). Estas mercancías deberán ser iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad, marca, prestigio comercial, ser producidas en el mismo país y se deberán realizar los ajustes a que se refiere el artículo 72 de la Ley Aduanera.

Se determinarán los importadores que declaren en el pedimento un valor inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías que hayan sido vendidas para la exportación con destino a territorio nacional e importadas en el mismo momento o en un momento aproximado, vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes que las importadas por dichos importadores

(mercancías similares). Estas mercancías, aun y cuando no sean iguales en todo, deberán tener características y composición semejantes, lo que les permita cumplir las mismas funciones, ser comercialmente intercambiables, así como tener un prestigio comercial y una marca comercial y se deberán realizar los ajustes a que se refiere el artículo 73 de la Ley Aduanera.

Con los resultados de las investigaciones anteriores, la Administración General de Aduanas determinara mediante oficio a los importadores a los que se les deba embargar la mercancía por estar en los supuestos que señala la fracción VII del artículo 151 de la Ley Aduanera, siguiendo el procedimiento anteriormente descrito.

Por otra parte, el Administrador de la Aduana no podrá embargar las mercancías sujetas a precios estimados, cuando el importador haya garantizado antes de la importación de las mismas, mediante depósito en las cuentas aduaneras de garantía, el monto de las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el precio estimado. Tratándose de mercancías que no estén sujetas a precios estimados, el Administrador de la aduana podrá autorizar la sustitución del embargo precautorio por el depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el valor de transacción de las mercancías idénticas o similares que se haya considerado para practicar el embargo precautorio.

Adicionalmente, la Administración Central de Investigación Aduanera –tomando como base a los contribuyentes que se ubiquen en los supuestos de este procedimiento o los documentos que notoriamente estén alterados- llevará a cabo las siguientes acciones:

- Verificar en la Cuenta Unica Nacional si el domicilio y el nombre del importador declarado en el pedimento o en la factura es el mismo que señala la Cuenta Unica, así como solicitar a las Unidades Administrativas competentes de la Administración General de Recaudación la verificación física del domicilio.
- Solicitar a los Consulados Mexicanos en el extranjero –principalmente en los Estados Unidos de América- la verificación física de los domicilios de los proveedores, con el objeto de que aquellos que no se localicen, se solicite a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal requiera la información sobre la existencia de los proveedores o si realizaron la enajenación de las mercancías, a través de los convenios de intercambio de información que tiene suscritos nuestro país.

Se deberá tener una estrecha coordinación con la Dirección General del Destino de los Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal para que proceda a la destrucción, donación, asignación o venta de las mercancías embargadas en los procedimientos anteriores, ya que en caso de no hacerlo, se tendría que resarcir al importador, el valor de las mercancías declarado en el pedimento, más la actualización de esa cantidad conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación si la resolución definitiva ordena la devolución de la mercancía.

Se considera que con las medidas y acciones implementadas se puede tener la certeza de que se reducirán de manera significativa, entre otros, de las conductas ilícitas de subvaluación de mercancías de comercio exterior, o bien, se incrementará la recaudación.

No esta por demás el señalar que dichas medidas se irán adecuando de acuerdo a la información con la que se cuente, a los resultados obtenidos, al comportamiento de las importaciones y demás agentes involucrados en el comercio exterior, haciéndolas en su caso, más estrictas.

Para enfrentar con éxito dichos fenómenos y así lograr los resultados esperados, se considera necesario instrumentar las medidas para financiar las actividades de investigación y combate al fraude aduanero en cualquiera de sus modalidades.

5.2 Conclusiones

- 1). El sistema comercial monopólico y restrictivo, así como los impuestos desmedidos que se imponían al tráfico de mercancías con otras naciones, fue la principal razón que incidió en la práctica del contrabando. Fuentes de la época ponen claramente de manifiesto que casi todas las personas que de una u otra forma tenían que ver con el comercio, hacían uso de prácticas ilegales. México no fue la excepción, caracterizándose su comercio exterior, desde sus inicios, por sus incontables obstáculos burocráticos. Aranceles y prohibiciones, aún actualmente, guardan una estrecha relación con la defraudación y el contrabando, de tal manera que, a mayores restricciones mayor evasión fiscal. Los métodos utilizados eran tan variados como el círculo de personas ligado al contrabando. El axioma de todo tipo de comercio ilícito era el soborno.
- 2). La crisis de los paradigmas teóricos y de los modelos reales es uno de los signos históricos de mayor impacto en el presente. Frente a los retos de los años noventa e inicios del presente siglo, los términos de la discusión acerca del papel del Estado y el Mercado se están redefiniendo. Persiste la búsqueda de una nueva teoría económica, de un paradigma que permita el desarrollo de

instrumentos y mecanismos adecuados a la inédita realidad que representa un mercado globalizado e interdependiente, mas allá de los matices entre modalidades del capitalismo. Un modelo que resuelva los viejos problemas que aún persisten, como el crecimiento sostenido, el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio externo y la mejoría en la distribución del ingreso. El nuevo paradigma tendrá necesariamente que rescatar principios y conceptos de las anteriores posturas, sin embargo, la pregunta central es cuál será esta alternativa que pueda llevar a una nueva estabilidad y crecimiento mundial, que responda a los imperativos de libertad, justicia social, democracia y soberanía de los Estados y que oriente tanto el cambio social como la reforma del Estado. En otras palabras, adaptación de nuestra realidad histórica a la coyuntura interna y externa, mediante un análisis crítico de los modelos económicos anteriores.

- 3). Respecto a la globalización de las economías, el discurso integracionista se ha basado predominantemente en cuestiones culturales, políticas y de liberación comercial, y no ha logrado incorporar una dimensión que discuta las cuestiones sociales, ecológicas, la escasez de recursos para el desarrollo, las carencias de la propia estructura productiva, la falta de competitividad internacional, la precaria asimilación del cambio técnico con los procesos productivos, y los problemas derivados de la organización, atribuciones y eficiencia del Estado en los distintos países de la región.

La liberalización del comercio, los Tratados y Organismos Internacionales, así como las rondas de negociaciones multilaterales, han sido inequitativas en sus resultados y no han traído los beneficios esperados; han profundizado las desigualdades entre regiones, entre países y entre clases sociales dentro de un mismo país; han contribuido al manejo irracional de los recursos naturales y al deterioro ambiental del planeta. Sin embargo, no se trata de estar en contra de las corrientes del comercio ni del ingreso de capitales del exterior, ni de acuerdos comerciales de mutuo beneficio, se trata de que estos movimientos estén vinculados a un proyecto nacional y no dejarlos al simple arbitrio del mercado corporativo internacional.

- 4). Un punto de contacto entre la sociedad y el Estado es precisamente la administración pública, la cual, debido a las rápidas y múltiples transformaciones que ha sufrido el país en los últimos años, tiende hacia su modernización, entendida ésta como la necesidad de hacerla más eficiente y con un manejo interno más transparente y honesto. Hacer efectiva su continuidad, que deberá ser independiente de la temporalidad de la renovación política. La reforma del Estado, es al mismo tiempo la reforma de la administración pública. Los escenarios emergentes conllevan a redefinir la política, el ejercicio del

poder, la toma de decisiones y el papel del administrador público en la creación y consolidación de canales de participación social, adecuando las estructuras, funciones, objetivos y estrategias del aparato administrativo a los dilemas planteados por el "nuevo" capitalismo, la reforma del Estado, el proceso de integración mundial y la regionalización.

- 5). A la reforma del Estado, que de propietario pasa a regulador y promotor del desarrollo, corresponde una nueva aduana congruente con las exigencias de una globalización que integra mercancías y servicios en una pluralidad de territorios y espacios aduaneros distintos. Esta nueva aduana debe encontrarse permanentemente al servicio del comercio exterior; por tanto, deben simplificarse sus regímenes aduaneros, racionalizar sus métodos, procesos y sistemas de actuación, introduciendo en el despacho aduanero factores de agilidad, como la supresión de etapas que por ser meramente formales no responden a ninguna medida de control aduanero y sólo contribuyen a entorpecer el sistema. Desde el punto de vista estructural, la nueva aduana debe orientarse hacia un esquema organizacional descentralizado, ya que el funcionamiento de hoy en día exige una adecuada delegación de funciones que permita agilizar las operaciones y regímenes aduaneros para que se adecuen al dinamismo actual.

- 6). Personalizar el despacho aduanero mediante la identificación y clasificación de los usuarios consuetudinarios; esto es, conformar una base de datos con los antecedentes de cada uno de ellos; clasificarlos según su actividad; identificar los bienes que importan y todo dato que permita tener una idea clara de los importadores habituales de la aduana. De esta manera, de tratarse de operaciones de un importador habitual, contribuyente cumplidor, con una excelente historia, podemos dar a él un trato preferente y ágil, con una fiscalización selectiva y dedicar el grueso de la labor de control para aquellos con irregularidades en sus antecedentes. La nueva aduana deberá necesariamente organizarse en torno a principios tales como el servicio al usuario, destacando la verificación y reconocimiento a domicilio, eficiencia, simplificación, flexibilidad, publicidad normativa, así como el control informático de las operaciones, y verificación a posteriori. Complemento indispensable para un servicio público aduanal nuevo y expedito, es la preparación de los servidores públicos mediante la implementación del servicio fiscal de carrera.

- 7). El problema de la evasión fiscal reviste una importancia múltiple: económica, social, psicológica y jurídica, cuyos efectos se manifiestan en perjuicio del Estado y, en última instancia, de la sociedad y de cada uno de sus integrantes. La prevención y el control efectivo de la defraudación fiscal y el

contrabando toma un lugar preferente entre las medidas urgentes que deben realizarse en la época actual. Si la evasión reduce en gran medida los ingresos del Estado, éste no contará con los suficientes recursos para su recuperación y desarrollo económico. Por tanto, se requiere de la implementación de una política fiscal que la prevenga y controle eficientemente, en coordinación con los distintos niveles de gobierno.

- 8). Es necesario e imprescindible atacar este fenómeno principalmente a través de la prevención del mismo, mediante la destrucción conjunta de sus causas, sin utilizar únicamente paliativos para controlarlo. Plantear una política fiscal adecuada que no provoque la evasión fiscal como reacción negativa debido a lo inequitativo de las normas y al proteccionismo de ciertas ramas de la industria. Se defrauda al fisco, por considerar que no se está recibiendo un beneficio equivalente a las cantidades que se aportan, puesto que el propio Estado está entorpeciendo la actividad económica de la nación y de cada uno de sus miembros al no dedicar totalmente sus esfuerzos y recursos a realizar y fomentar actividades benéficas para la población. Por consiguiente, el efecto de las altas tarifas arancelarias y las restricciones administrativas a la importación, origina el incremento de la defraudación fiscal y el contrabando.
- 9). Por lo que respecta a factores jurídicos que motivan la conducta evasiva, esta se presenta generalmente debido a la terminología complicada cuya comprensión no está al alcance de la mayoría de los causantes y que motiva el no cumplimiento de las obligaciones fiscales. Asimismo, las frecuentes modificaciones a las disposiciones existentes y la confusión en el manejo articulado de los ordenamientos dispersos también incide en esta. En cuanto a la aplicación deficiente de las disposiciones legales como factor que conduce a la evasión fiscal, dichos desajustes provienen de las autoridades fiscales, debido a aplicaciones injustas, irrestrictas y desvirtuadas, impuestas sin distinguir situaciones concretas y sin un criterio razonable y justo.
- 10). Uno de los logros respecto a la defraudación fiscal y el contrabando, fueron las reformas al artículo 151 de la Ley Aduanera, al que se le anexaron las fracciones VI y VII, permitiendo con esto a la autoridad, estar en posibilidades de embargar la mercancía. A la vez, con la reforma al artículo 105 del Código Fiscal de la Federación, dichas conductas se asimilan al delito de contrabando, el cual ya es considerado como un delito grave, por lo que no se tiene derecho al beneficio de la libertad provisional, permaneciendo los inculpados en prisión durante todo el procedimiento.

11). Hoy en día el principal problema que enfrentan las aduanas es el contrabando documentado, mediante la subvaluación de las mercancías y facturación falsa, utilizando nombres de proveedores e importadores inexistentes o no localizados. Aunado a esto, se utilizan certificados de origen falsos para obtener un trato arancelario preferencial y no se cumplen con las Normas Oficiales Mexicanas debido a la corrupción en los laboratorios de certificación. Para combatir estas prácticas se requiere la creación de un órgano supervisor de importaciones a cargo de empresas privadas, que llevaría a cabo la inspección de las mercancías en el lugar de origen, en estrecha colaboración con las instancias involucradas y con los organismos internacionales, para agilizar las consultas sobre la autenticidad de la documentación a presentar en la aduana, corroborando con antelación su veracidad y emitiendo una certificación que al momento de efectuarse el despacho y reconocimiento de las mercancías en la aduana correspondiente, permita a ésta agilizar su trámite. Es importante destacar que éstas conductas por lo general no se realizan de manera independiente, sino por el contrario, son concertadas con el personal que labora en las aduanas y que han hecho de esta actividad un feudo que conforma la base de la corrupción, concretándose las autoridades centrales únicamente a cambiar los mandos superiores y medios, dejando intacto el sistema de negociaciones. En este sentido, para erradicar estas actividades se requiere que los órganos de supervisión se encuentren permanentemente en las aduanas de mayor tráfico, creando un padrón de los servidores públicos que han incurrido en irregularidades con el propósito de efectuar las acciones conducentes par que no vuelvan a reingresar en otras aduanas, independientemente del procedimiento de responsabilidades, y no como hasta ahora se viene realizando, mediante el envío de los casos que al libre arbitrio determina la propia aduana y que generalmente se resuelven y turnan una vez que ha transcurrido un tiempo considerable, por lo que se impide actuar eficientemente.

12). Por último, con la creación de un Servicio Aduanero Mexicano como órgano descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e independiente del Servicio de Administración Tributaria, con autonomía administrativa, económica, presupuestal, financiera y técnica, se fortalecerían las acciones, objetivos y metas de esta institución, eliminando las duplicidades de funciones, responsabilidades y procedimientos, conjuntando a las diferentes autoridades aduaneras en una sola institución, coadyuvando a un mejor control, fiscalización y agilización del despacho aduanero, así como el adecuado seguimiento de las controversias. A la vez, se propone la asignación de un porcentaje de la recaudación aduanera para sus gastos de operación e inversiones, con el propósito de hacerla autofinanciable.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F., *La Implementación de las políticas*, Colección Antologías de Política Pública, Tomo I, México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

————— *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Tomo III, México, Miguel A Porrúa 1997.

Alonso Aguilar, M., *et al Crisis - Globalización Alternativas*, México, Asociación por la Unidad de Nuestra América, Editorial Nuestro Tiempo, 1998.

Bolívar Espinosa, Augusto, *Lo Público y lo Privado en el Liberalismo Social*, México, Era, 1997.

Capacitación Aduanera y Asesoría, *Ley General del Impuesto General de Importación Recopilada*, México, editorial 1998.

Campos, Ricardo, *El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana*, México, Editorial Plaza Valdés, 1992

Concheiro Bórquez, Elvira, *EL GRAN ACUERDO, Gobierno y Empresarios en la Modernización Salinista*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Era, 1996.

Diario Oficial de la Federación, *Código Federal de Procedimientos Penales*, México, 31 de diciembre de 1998.

Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa, 1998.

García Aiva, Iduñate, Pascual, *La Evasión Fiscal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapozalco, 1992.

García Domínguez, Miguel Angel, *Teoría de la Infracción Fiscal*, México, Porrúa, 1986.

Houchon, Guy, *Psicología del Fraude Fiscal*, México, Porrúa, 1992.

Instituto Nacional de Capacitación Fiscal del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, *Módulo de Inducción De Procedimientos Aduaneros*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999.

_____ **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, Manual de autoestudio, México, Secretaría de Hacienda Crédito Público, 1998.

Isselin Cardona, José Alfredo, **Sumario Jurídico Aduanero**, México, Impresión y Servicios Gráficos S.A., 1997.

Legislación de la Administración Pública Federal, México, Editorial Delma, 1997.

López Portillo, José, **Tercer Informe de Gobierno, en los Presidentes en México ante la Nación**, Tomo V, México, Editorial Honorable Cámara de Diputados, 1979.

Mabarak Cerecedo, Doricela, **Derecho Financiero Público**, México Mc Graw Hill, 1998.

Malpica de Lamadrid, Luis **¿Que es el Gatt?**, México, Grijalbo, 1988.

Margain Manatou, Emilio, **Introducción al Estudio del Derecho Tributario**, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1996.

Moctezuma Barragán, Esteban, **Por un Gobierno de Resultados el Servicio Civil de Carrera, un sistema integral de profesionalización civil y desempeño de los servidores públicos en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Organización Mundial del Comercio, **Información Básica, las Raíces desde la Habana hasta la Ronda de Uruguay, 1999**

_____ **Información Básica, ¿Que es la O.M.C.?**

Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, Administración General Jurídica de Ingresos, **Código Fiscal de la Federación**, México, 1998.

_____ **Compilación de Legislación Aduanera, Ley del Servicio de administración Tributaria**, México, 1998.

_____ **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, México, 1998.

_____ **Reglamento del Servicio de Administración Tributaria**, México, 1999.

_____ **Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Acciones y Resultados**, México, 1979.

Peralta Alemán, Gilberto, *Tendencias del Desarrollo Nacional*, México, Universidad del Valle de México, Siglo XXI, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo, Marcela Bravo, Ahuja Ruíz, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México Plaza y Valdés, 1999.

————— *EL Gobierno en Acción la Formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

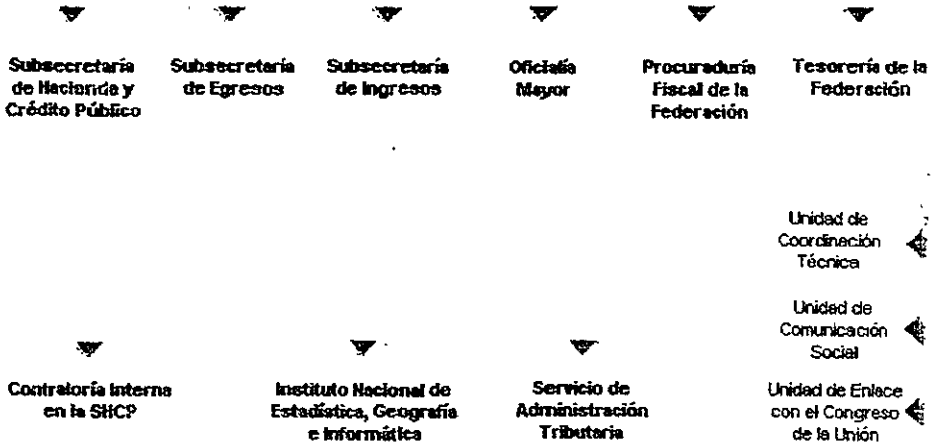
————— *La actividad económica del Estado Mexicano, Relevancia del sector Paraestatal*, México, Plaza y Valdés 1998

Valdés, Francisco, *"Los Empresarios, La Política y el Estado"*, Cuadernos Políticos número 53, México, enero -abril 1988.

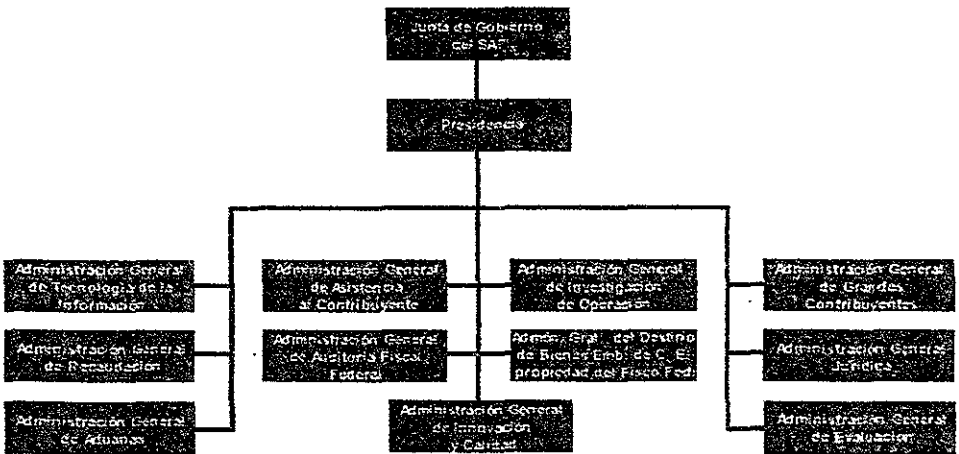
Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

A N E X O S

Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Estructura Orgánica del SAT



ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

