

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL CONTRABANDO EN MEXICO

ASESOR: Noé Pérez Bello

ALUMNA: Guadalupe Becerril Lerín



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

	Pág.
PROEMIO	1
1. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DURANTE 1982-1994	4
1.1 La restructuración del Estado mexicano 1982-1988	4
1.2 El gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	10
1.3 Los ingresos fiscales y la administración tributaria	19
2. EI CONTRABANDO EN MÉXICO	23
2.1 El contrabando, su importancia como problema nacional	23
2.2 El contrabando en México y sus diferentes formas de ejecución	26
2.3 Causas del contrabando	32
2.4 Antecedentes del contrabando	34
3. EL CONTRABANDO EN EL MARCO LEGAL MEXICANO	42
3.1 El contrabando como infracción administrativa o como delito	42
3.2 Bases jurídicas para el combate al contrabando	43
4. ALTERNATIVAS DE DESEMPEÑO ADUANAL PARA COMBATIR EL CONTRABANDO	49
4.1 Las aduanas frente al comercio exterior actual	49
4.2 Sugerencias para el mejoramiento del servicio aduanal para el control y prevención del contrabando	51
5. CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFIA	61

PROEMI

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES.**

EI CONTRABANDO EN MÉXICO.

T E S I N A

**PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

P R E S E N T A

GUADALUPE BECERRIL LERIN

PROEMIO

México, como partícipe de la globalización ocurrida en el ámbito mundial, se ha transformado y ha modificado las condiciones de política y economía que prevalecieron a lo largo de su historia, para transformar la intervención estatal y pasar de una participación pasiva y proteccionista a una actitud de promoción y regulación del desarrollo económico, el empleo y la industria.

Las políticas comerciales, hasta ayer regidas por decisiones internas con características proteccionistas y la participación del Estado en actividades empresariales, se han transformado y han dado paso a acciones de comercialización y globalización. Esto se debe a la apertura de la economía nacional a los mercados internacionales.

Bajo este contexto, la Administración Pública Mexicana tiene entre varios problemas agendados el asunto del contrabando; pues a pesar de haber iniciado su participación en los procesos de globalización, hoy en día continúa siendo un serio problema para la economía nacional y la sociedad mexicana en su conjunto. Como consecuencia de este tipo de actos, se reducen los recursos económicos previstos para cada ejercicio fiscal, también se afectan diferentes rubros de atención y servicios para la sociedad.

En ese sentido, quienes resultan seriamente dañados son los diferentes participantes de los procesos de comercialización de mercancías, tales como los comerciantes establecidos, sus empleados, los transportistas y muchas veces el propio consumidor, pues las condiciones y costos económicos no resultan equiparables con las ganancias obtenidas por los contrabandistas; es cuando los contribuyentes cumplidos se ven tentados a efectuar acciones de defraudación, evasión de contribuciones y contrabando.

Por lo anterior, el presente estudio pretende conocer qué es, cómo se efectúa, cómo se persigue actualmente el contrabando y cuáles pueden ser algunas sugerencias para su prevención y combate. Cabe mencionar que hoy en día a pesar de ser un tema de gran trascendencia nacional existen muy pocos estudios en nuestro país que se aboquen a explicar los puntos anteriormente señalados.

Para el análisis de este fenómeno, la tesina se estructura de la siguiente manera:

En el apartado 1, se explican las características de la restructuración del Estado mexicano, durante los sexenios comprendidos de 1982 a 1994, lo anterior en virtud de que es a partir de esta época, cuando el Estado mexicano tiene la necesidad de modificar sustancialmente su papel y pasar de ser un Estado Benefactor a un Estado Promotor de la economía, el empleo, y la participación de México en el proceso de Globalización .

El apartado 2, analiza las características de la actividad contrabandista en nuestro país, pues se especifican los problemas que causan a nivel nacional el permitir que se efectúe este tipo de acción fraudulenta; asimismo se describen las formas en las que se comete en la actualidad el contrabando, cuáles son las posibles causas que originan este tipo de actividad y los antecedentes de la misma a través de nuestra historia.

En el apartado 3, se exponen las dos diferentes formas jurídicas para castigar el contrabando en México, además se efectúa un análisis para determinar si es correcto considerar al contrabando en dos ramas normativas de la legislación mexicana; en una de ellas se considera al contrabando como falta administrativa y en la otra como delito.

En el apartado 4 se plantean algunas alternativas que se consideran pertinentes para combatir y prevenir el contrabando en nuestro país, estos planteamientos mencionan ciertas medidas actualmente adoptadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; asimismo se presentan sugerencias que no han sido llevadas a cabo y que de efectuarse podrían ayudar a lograr un verdadero control del contrabando en México.

Finalmente, se presentan las conclusiones, con los puntos más relevantes de la tesina.

1. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DURANTE 1982-1994.

El Estado mexicano, como todos los Estados del mundo, se ha transformado de acuerdo a las circunstancias sociales, económicas y políticas por las que ha atravesado el país. A lo largo de la historia nacional se puede observar que los cambios sustanciales que han ocurrido en México siempre se presentan en respuesta a los grandes conflictos existentes. Así por ejemplo, movimientos armados como la Independencia, la Reforma y la Revolución (en sus distintas fases, como el cardenismo o el constitucionalismo), surgieron con el propósito de atender las condiciones que en cada momento prevalecieron, originando al mismo tiempo las transformaciones del Estado.

Los cambios del Estado son resultado de las necesidades de la sociedad, algunas veces éste ha desempeñado tareas como un gran benefactor procurando el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos, asumiendo atribuciones que no podrían ser desempeñadas por los particulares. Y otras, como objeto de críticas por mantener administrativamente funciones como empresario en diferentes rubros de la economía; pero siempre transformándose de acuerdo con las circunstancias internas y externas del país.

1.1. La Restructuración del Estado Mexicano : 1982-1988.

En 1982, Miguel de la Madrid asume la Presidencia de la República Mexicana, recibiendo un país con crisis económica fuerte¹, que tenía ya una inflación² cada vez más difícil de controlar, lo que traía como consecuencia la fuga de capitales,

¹ “El agotamiento de una forma de acumulación de capital específica desarrollada en México durante tres décadas consecutivas trajo como consecuencia más de diez años de crisis económica con sus depredadores fenómenos de recesión, inflación, fuga de capital y conversión del país en tributario de los grandes centros financieros. Con todo ello se dañó la estructura productiva existente...” Elvira Concheiro Bórquez, **EL GRAN ACUERDO Gobierno y empresarios en la modernización salinista**, p.19

² La inflación es un fenómeno que se produce cuando las presiones económicas actuales y la anticipación de los acontecimientos futuros, hacen que la demanda de bienes y servicios sean superiores a la oferta disponible, ésta limitada por una escasa productividad o por restricciones del mercado. Entendemos Inflación como el aumento o disminución del valor del dinero con relación a la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar con ese dinero. **Enciclopedia Encarta**

la recesión económica, la contracción del mercado interno y el deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente la de las clases más necesitadas.

En materia agrícola y ganadera, México se encontraba empobrecido pues la producción en este ámbito era casi nula; en todo el país había una gran descapitalización, lo que adicionalmente traía como consecuencia: el cierre de pequeñas y medianas empresas; el desempleo de trabajadores; el endeudamiento del Estado y en algunos casos el de empresarios. or lo que las condiciones de vida de la mayoría de la población mexicana se veían afectadas y cada vez más deterioradas.

Las Finanzas Públicas se encontraban totalmente en bancarrota, pues el Estado había incrementado sus deudas con el extranjero y las obligaciones de pago no tenían relación con la producción nacional y las exportaciones que hasta ese momento se realizaban. Adicionalmente se incrementó el número de los trabajadores al servicio del Estado, por una parte resultado de la nacionalización de la banca³, y por la otra, debido al aumento de empresas rescatadas que contaron con el apoyo económico del gobierno, mediante la compra de las mismas a los particulares, conllevando al inevitable crecimiento del gasto público.

Ante esta situación el Estado Proteccionista, perdió la capacidad de respuesta a las demandas sociales cada vez mayores de la planta productiva que se encontraba sobreprotegida y poco competitiva; así como de responder a una demanda de mayor cantidad de bienes y servicios y a la exigencia de proporcionar una mayor transparencia en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Estas situaciones motivaron que el gobierno iniciara una serie de transformaciones en las relaciones económicas, sociales y políticas del país.

³... "al día siguiente de la expropiación de la banca privada, el Banco de México no tenía, sencillamente, divisas; todas las habían sacado del país los dueños del dinero, con tan sólo enviar órdenes desde los teletipos de las instituciones bancarias" Elvira Concheiro Bórquez, *op. cit.* p 21

Por lo anterior, el gobierno entrante recibía al país con poca credibilidad en las instituciones por parte de los ciudadanos, con problemas serios de recaudación fiscal consecuencia de las condiciones críticas por las que el país atravesaba, pues el dinero no fluía y en tiempos de crisis los tributos escasean. Situaciones que influyeron en la economía del país, reflejándose en un endeudamiento excesivo, una recesión productiva, y una imposibilidad de continuar con los subsidios, lo que provocó la terminación del esquema proteccionista ⁴

Para el nuevo gobierno fue necesario instrumentar en 1982, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual constituyó el fundamento del “cambio estructural”⁵ y la “planeación democrática”; cuyo objetivo era abatir la inflación; buscar la estabilidad cambiaria; redefinir el tamaño del sector estatal mediante la venta de empresas paraestatales; la privatización de la banca; y el promover el crecimiento del país, que se había detenido por el tipo de administración proteccionista de los tres sexenios anteriores. Cabe señalar que estos procesos de saneamiento del sector público, fueron en todo momento una exigencia establecida por el Fondo Monetario Internacional y a la cual México se comprometió en diversas cartas de intención que firmó con dicha institución.

Es a partir de 1982 y hasta 1986, cuando el gobierno mexicano de Miguel de la Madrid, firmó diferentes Cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), e instrumentó una serie de acciones tendientes a reestructurar la política fiscal, la monetaria y la comercial del país. Buscando que la comunidad financiera internacional compartiera el mayor costo de los nuevos ajustes, las negociaciones con el FMI se basaron a partir de ese momento en un nuevo enfoque de ajuste con crecimiento y cambio estructural

⁴ “Presionada por la agobiante deuda externa, la inflación y los desajustes presupuestales, América Latina transitó durante todo el decenio de los ochenta por una historia sucesiva de programas de ajuste y de estabilización para enfrentar sus desajustes estructurales macroeconómicos. Los principales esfuerzos se orientaron a combatir la inflación y los desequilibrios en las cuentas externas”. *ibid*, p .160

⁵ “El cambio estructural se define como un propósito del Estado Mexicano, con base en las exigencias de un mundo competido, interdependiente, y cambiante a fin de que se adapte a una dinámica impulsada por factores endógenos y exógenos. Estos apuntan en la senda de desactivar el intervencionismo estatal...” Luis Ángeles, **Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana**, p. 76

Durante este período sexenal se inicia una etapa de transformación de la forma de Estado, mediante la aplicación de una serie de medidas para llevar a cabo el cambio estructural y la planeación democrática, pues se planteó entre otras acciones el saneamiento de las finanzas públicas mediante el retiro de la presencia estatal en actividades empresariales, con el propósito de terminar con el déficit público.

La perspectiva de actuación del gobierno se modificó, pues dejaba de actuar como proteccionista para promover que la sociedad decidiera con sus propias fuerzas económicas qué debía producirse, para quiénes y bajo qué condiciones. Se modificaron entonces sustancialmente procesos tanto políticos como sociales y económicos, que determinaron la decadencia del Estado Proteccionista para iniciar un nuevo tipo de Estado Promotor que buscaba la participación de todos los sectores sociales en la economía.⁶

Asimismo, era indispensable eliminar la sobre-regulación existente en muchas actividades como el comercio y los transportes, que contaban con una serie de normas que procreaban la corrupción y provocaban altos costos para la operación de empresas y que además detenían la eficacia en la economía nacional, por lo que se instrumentaron medidas para simplificar diferentes procesos administrativos.

De lo anterior se desprende que, una de las principales preocupaciones de este gobierno fue, por una parte, combatir la inflación, recuperar el crecimiento y sanar las finanzas públicas a través de la disminución del gasto público y el aumento de los ingresos gubernamentales, así como mejorar las condiciones de endeudamiento externo y la liberalización y apertura de los procesos de la política económica. Con ello se buscó estimular la actividad productiva y evitar que el

⁶ “La reforma del Estado en México tiene como punto de partida el reconocimiento de las fallas y excesos del Estado intervencionista, pero su finalidad es transformarlo, no eliminarlo o arribar a un Estado mínimo como propone el neoliberalismo. En el diseño estratégico de la misma se reconoce la eficiencia de precios de mercado para asignar recursos en la producción, pero se reconocen sus límites, alcances e imperfecciones. De ahí que el objetivo central sea hacer compatibles un mercado más libre y eficiente con un nuevo Estado reformado como agente económico.” René Villarreal, **Liberalismo social y reforma del Estado**, p.216

Estado inhibiera la productividad y la competencia, pero sin perder su papel de supervisor de las relaciones entre los diferentes agentes económicos.

En lo que se refiere a la deuda externa, el gobierno inició bajo los lineamientos operativos para proporcionar préstamos a los países en vías de desarrollo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial los programas de gobierno y cambio estructural, se inició la etapa en la que la política económica estuvo limitada por la condicionalidad externa, caracterizada por la racionalización en la estructura de protección arancelaria y la reducción del sector público.

Así por ejemplo, para el Sistema Tributario se amplió la base gravable del impuesto global de las empresas y en un esfuerzo por incrementar los ingresos se ajustaron los precios y tarifas del sector público. En materia de gasto público el gobierno se comprometió a reducirlo, inició entonces el proceso de desincorporación en lo que se refiere a las empresas públicas que integraban el sector paraestatal, así como la privatización y fusión de las mismas,

En cuanto a las relaciones existentes entre el sector empresarial y el gobierno éstas se daban con poca credibilidad pues dicho sector era uno de los más afectados por las acciones paternalistas que se habían efectuado a lo largo de la historia, lo que se reflejaba en que un gran número de empresarios nacionales prefirieran efectuar sus inversiones fuera del territorio nacional. Por lo tanto y con el objeto de conseguir que los inversionistas volvieran a depositar sus inversiones en nuestro país, las acciones gubernamentales procuraron conceder muchas de las demandas del sector privado, un ejemplo fue la de atender la petición de implantar la austeridad salarial, como también el conceder una estabilidad de precios, lo que permitía a los empresarios planear sus inversiones.

Éstas acciones se llevaron a cabo, a fin de mejorar las relaciones que impedían superar los obstáculos existentes con los empresarios para poder llegar a un acuerdo político con el gobierno, por lo que se procuró mantener el acceso al crédito del sector privado de acuerdo a la disponibilidad de los recursos, y se

buscó flexibilidad de la política para proteger la posición competitiva externa para fortalecer las reservas internacionales.

Los principales puntos que se reformaron, definen las características del Estado mexicano reestructurado, pues dieron la pauta para la transformación del mismo en un Estado preocupado por promover el desarrollo nacional; mediante la participación activa de los empresarios mexicanos y buscando la apertura de las fronteras para promover los intercambios comerciales internacionales.

En materia de apertura comercial, el gobierno reconocía el compromiso con los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, planteando la necesidad inminente de participar en los procesos de globalización e intercambio comercial, es por ello que buscó participar en una internalización de los procesos económico mediante la ejecución de políticas orientadas a la liberación comercial, como por ejemplo la eliminación de los sistemas de permisos de importación; otorgamiento de facilidades para obtener inversión extranjera directa; así como la procuración de un control de cambio competitivo que estimulara la exportación de bienes y servicios nacionales.

Acciones como el ingreso en 1986 de México al Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio (GATT), constituyen un punto clave del interés por parte del gobierno mexicano en efectuar la apertura comercial y terminar con el proteccionismo a las empresas mexicanas, con esto se buscó eliminar la serie de derechos aduanales y restricciones que permitieron en su momento protegerlas, pues al abrigo de las mismas se había desarrollado la industria nacional. Este acuerdo dictaba las reglas aplicables a los participantes en el libre mercado comercial en el ámbito mundial, pues es su instrumento de promoción. Para México, el ingreso al GATT implicó el inicio de un período de transformación a los principios económicos, pues siendo el GATT un acuerdo promotor del intercambio comercial mundial, México debía asumir el cambio trascendental para contribuir a la transformación del Estado como promotor de ese intercambio.

Dicho ingreso fue acompañado de cambios implementados tendientes a lograr la reforma comercial, entre los que destacaron: la eliminación de licencias de importación, la reducción de aranceles y la eliminación de precios de referencia oficiales utilizados para la valuación aduanera. Con el ingreso al GATT México se inserta con dinamismo en los mercados para dejar de ser una economía cerrada.

Se buscaba además la estabilidad de precios, condición necesaria para el crecimiento sostenido y elemento básico para lograr el equilibrio en los intercambios económicos. Es decir, la estabilidad y el equilibrio eran condiciones indispensables para lograr el crecimiento tan necesario para el país. Por lo anterior y con el propósito de fomentar una política de precios entre los diferentes sectores productivos se crearon los Pactos⁷.

El primero de ellos firmado en 1987; fue el Pacto de Solidaridad Económica, en él se sentaron diferentes medidas de carácter económico, entre ellas: la eliminación de los subsidios (salvo en el ramo agrícola); el aumento de precios y tarifas del sector público; la apertura comercial al exterior; el aumento concertado de los salarios y la renegociación de la deuda externa pública con la esperanza de superar la crisis tributaria. Este Pacto fue el primer instrumento de concertación económica con la participación conjunta de los sectores productivos del país y tuvo como objetivo principal reducir drásticamente la inflación a través del control en el aumento de precios y salarios para evitar la escalada irracional. Dicho Pacto, fue continuado en diferentes versiones durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

1.2. El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994.

Este sexenio, más que representar la continuidad del régimen anterior, transformó y reformó sustancialmente al país, en muy poco tiempo, se efectuaron cambios estructurales (como la modificación de la Constitución Política, la apertura comercial del país, el término de reparto agrario, etc.).

⁷ Leonardo Curzio. **La Reforma del Estado en México, balance y perspectivas**, pp.22-42

Algunos de ellos irreversibles en los ámbitos económico, político y social, su sexenio se caracterizó por efectuar reformas. “El nuevo perfil del Estado mexicano es el de un Estado promotor. Es decir, un Estado que promueve, estimula y coordina lo que la iniciativa de los particulares y las organizaciones sociales requieren. Es un Estado que gobierna más y administra menos propiedades de él.”⁸

Durante este gobierno desaparece el discurso nacionalista revolucionario empleado por sus antecesores, para transformarlo en el futuro que se construye y no en el pasado, siendo su principal preocupación la modernización del país en diferentes ámbitos como el económico, el político, y el social; pues había que modernizar todos los aspectos de la vida nacional, para poder responder a las necesidades de la globalización, desarrollado mediante la consolidación del nuevo modelo económico y social.⁹

En este período de gobierno se estimuló, se promovió y fomentó la participación activa de los inversionistas particulares nacionales y extranjeros en la economía, mediante acciones como la rebaja arancelaria y la eliminación de casi todos los permisos previos para la importación de productos, por lo que fue necesario adecuar y modificar las estructuras políticas, sociales y económicas existentes a las exigencias y características del entorno mundial, en el cual se estaba desarrollando la globalización y la apertura económica.

De ese modo y de acuerdo con la necesidad de incorporar al país a la comunidad mercantil internacional, el gobierno efectuó una serie de acciones para ingresar al proceso de globalización sin descuidar los principios de soberanía nacional; dándose así la reforma del Estado mediante la implantación y cambios estructurales a lo largo de los 6 años de gobierno, se redujo entonces

⁸ Ricardo Uvalle Berrones, **La Actividad Económica del Estado Mexicano**, p.97

⁹ “Bajo el gobierno de Carlos Salinas las autoridades entendieron modernizar como poner al día al país, superar a 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.” Elvira Concheiro Bórquez, **EL GRAN ACUERDO Gobierno y empresarios en la administración salinista**, p .127

considerablemente el gasto público, se continuó con grandes resultados el proceso de descentralización y venta de empresas paraestatales, se fomentó y apoyó el desarrollo de grupos financieros, los bancos volvieron a ser propiedad de financieros privados, se inició un proceso de desregulación administrativa al interior de la administración pública en su conjunto y se buscó abiertamente la apertura comercial hacia el exterior.

Dicha apertura comercial implicó la presión por parte del gobierno sobre las empresas mexicanas cuyo nivel técnico se encuentra debajo del estadounidense; de lo que se trataba era de una modernización productiva nacional forzada y promovida a través de la política económica del Estado. Esta apertura comercial y financiera hacia el exterior tuvo como propósito principal el reducir el crecimiento de los precios, mediante una competencia con los bienes de importación que presionara a los productores nacionales, lo que ocasionó una sustitución de producción interna debido a compras foráneas de mercancías baratas.

En este sexenio, específicamente en diciembre de 1992 y como una de las principales acciones efectuadas para asegurar la inversión extranjera, se formalizaron las acciones necesarias para establecer el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá (TLCAN), el cual se convirtió en el punto principal de la política económica salinista, pues la mayoría de las acciones gubernamentales se encaminaron a lograr la sensibilización entre los sectores industriales y la sociedad en general para lograr la aceptación del acuerdo.

Con la firma del TLCAN, México confirma la liberación comercial iniciada años atrás y se inserta en la economía mundial como socio de los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá ¹⁰. Este tratado implica la reducción progresiva de

¹⁰ “La participación de México en el TLCAN es un hecho importante que forma parte de su nueva estrategia de desarrollo, la cual ha sido diseñada para alcanzar un desarrollo más rápido en los niveles de vida. México espera conseguir mercados más amplios para las exportaciones atraer la inversión extranjera directa acompañada de tecnología calificada y de técnicas modernas de producción así como crear nuevos empleos en la industria y obtener un mejoramiento directo en la fuerza laboral.” Carlos F Almada, Integración económica, desarrollo y administración pública, la experiencia de la comunidad europea y el TLCAN de América del Norte, p.264

aranceles aduaneros y barreras no arancelarias, consistentes en la eliminación de permisos previos a la importación, liberación de servicios internacionales, participación en el mercado financiero y supresión de procedimientos que obstaculicen a las inversiones.¹¹

Durante el mismo sexenio, las políticas gubernamentales se preocuparon básicamente por sanear las finanzas públicas, por reducir la inflación, por promover las exportaciones a través de la inversión extranjera y por facilitar la inversión privada, mediante una serie de acciones que propiciaron la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros.

Siendo uno de los principales asuntos por atender (el de la amortización de la deuda externa), el gobierno se orientó a estabilizar la economía y a buscar alternativas para obtención de recursos para estar en posibilidad de cubrir el pago del servicio de la misma. Las tareas gubernamentales se encaminaron a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos. Se buscó entonces brindar las condiciones normativas necesarias para proporcionar la seguridad jurídica que diera confianza y certeza a los inversionistas nacionales y extranjeros, buscando su participación activa en la economía nacional.

Es en este sexenio, como respuesta a la necesidad de contar con los fundamentos legales indispensables para modernizar las condiciones existentes en el país, cuando se efectuaron 51 reformas a 40 artículos de la Constitución Política¹². Esta serie de reformas, alteraron las relaciones económicas, políticas y sociales consideradas hasta entonces pilares del sistema político nacional.

¹¹ “El TLC 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. Servicio de Administración Tributaria. **Tratado de libre Comercio de América del Norte**, Manual de Autoestudio, p. 5

¹² Gilberto Peralta Alemán, **Tendencias del Desarrollo Nacional**, p.117.

Así, en materia agrícola se efectuaron reformas encaminadas a dar el respaldo normativo necesario para fomentar en el campo la regularización de los derechos de propiedad¹³, es decir, se terminó con el principio populista revolucionario del reparto agrario, pues se otorgaron derechos a las sociedades mercantiles para adquirir en propiedad terrenos rústicos. Con estas reformas, se pretendió concluir con la política que por muchos sexenios desarrolló el Estado paternalista acerca de la protección a los ejidatarios, asimismo, se buscó dar certidumbre jurídica sobre los derechos de propiedad, requisito que exigen los organismos internacionales para el desarrollo del sistema del libre mercado.

En materia económica se reformaron los artículos 26, 73 y 123, entre otros, con lo que se le otorgó autonomía al Banco de México, quedando éste segregado del poder ejecutivo como persona de derecho público, se buscó así el dar certidumbre sobre la política monetaria del país, condición requerida por los actores externos que impulsan el proyecto de modernización y globalización de los mercados.

El principal asunto a atender en la agenda del citado sexenio fue el de consolidar el sistema de libre mercado, pues todas las reformas efectuadas se encaminaron a garantizarlo, así se ofreció a los empresarios y financieros su expansión a través del acceso al libre mercado internacional. La idea principal no era sustituir al mercado interno sino aceptar las reglas de juego de la economía internacional, junto con la desgravación de los productos de importación y la eliminación de la mayoría de los permisos previos para introducir mercancías a México, se efectuó la desregulación un gran número de actividades económicas, atendiendo a las necesidades de empresarios privados para constituir sociedades e importar tecnología¹⁴.

¹³ "... algunas de las principales organizaciones del sector privado presentaron un programa de acciones inmediatas con el propósito de apuntalar la política gubernamental y lograr la reactivación económica del campo. Éstas proponían en primer lugar abrir paso a una profunda transformación del marco jurídico que rige las relaciones agrarias, eliminando todo aquello que ha fundamentado legalmente el reparto agrario ya que su "sola existencia, resulta incongruente con la realidad descrita y con la política delineada del señor presidente". Elvira Concheiro Bórquez, *op. cit.*, 111

¹⁴ " En 1989... se modificó la Ley de Transferencias de Tecnología ...se reformó la Ley de Pesca y la de Aduanas y se llevó a cabo una amplia liberalización en materia de comunicaciones, eliminando el permiso de instalación y operación de Telefax, télex, conmutadores, teléfonos celulares..." *Ibid.* p. 124

En este sentido se efectuaron reformas y modificaciones a procedimientos ya existentes como son: el desgravar productos de importación, eliminar requisitos previos para los procesos de importación de mercancías y la desregularización de un número importante de actividades económicas, dando seguridad a los inversionistas privados y buscando promover el interés por parte de los inversionistas extranjeros.

Se brindaron también nuevas oportunidades en el mercado interno a través de la desregulación de procedimientos administrativos, de la venta de empresas paraestatales y la cada vez menor participación del Estado en la economía. "...estimularemos la iniciativa privada y promoveremos, conforme a la Constitución, las condiciones que permitan al sector privado contribuir al desarrollo nacional. En la recuperación de la actividad económica, la inversión privada jugará un papel fundamental dadas la salud y la fuerza financieras de las empresas privadas. Las exportaciones no petroleras serán cruciales para la reanudación del crecimiento."¹⁵

Con los cambios radicales efectuados durante los períodos señalados, México, pasó de ser un Estado paternalista y benefactor que prevaleció durante tres decenios consecutivos, en los que se presentaron fenómenos tales como la fuga de capitales, la recesión económica, la contracción del mercado interno, el empobrecimiento de los sectores agrícola y ganadero, la protección a la industria nacional entre otros aspectos; a un Estado que promovió la relación del libre mercado nacional y su correlación con los mercados internacionales.

Estos cambios conllevaron modificaciones a la administración pública, pues ésta es la parte ejecutora de la política estatal, por tanto es necesario que en paralelo a los cambios ocurridos en cada Estado, el aparato administrativo se transforme de

¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.* 115

conformidad con las necesidades de ejecución de los planteamientos de cada régimen, a fin de estar acorde con las características del nuevo entorno.”¹⁶

De lo anterior se desprende que derivado de la serie de cambios ocurridos en el Estado mexicano, fue necesario reformar a la administración pública en su conjunto, en función de que la administración es la forma de ejecutar los programas de gobierno. “Las rápidas y múltiples transformaciones que ha sufrido el país en los últimos años han presionado hacia una modernización de la Administración Pública, entendida ésta como la necesidad de hacerlo más eficiente y con un manejo interno más transparente y honesto.”¹⁷

Y para el caso que nos ocupa, debido a los cambios y transformaciones que se presentaron en materia económica y en cuanto a las modificaciones arancelarias¹⁸ necesarias para la apertura comercial, se hizo indispensable modificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y sus atribuciones, pues ésta dependencia de gobierno es quien se encarga entre otras cosas de manejar la política tributaria a nivel nacional y de normar y ejecutar los procesos relativos a la importación y exportación de mercancías al interior de nuestro país. Los cambios estructurales y normativos al interior de la SHCP, ocurrieron entre 1983 y 1993, mediante una serie de acciones que modificaron su estructura y procedimientos de conformidad con los cambios ocurridos al interior y al exterior del país.

Sin embargo, el cambio trascendental efectuado en la SHCP, en materia tributaria, ocurre hasta 1997, cuando como respuesta a las demandas y

¹⁶ “Las modificaciones a la administración pública son correlativas a los cambios de la vida estatal ... las reformas al Estado responden a nuevas etapas de la vida social y en esta lógica, la administración pública también es reformada mediante procesos de apertura, privatización, liberalización y concesión de los servicios públicos”. Ricardo Uvalle Berrones, **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad contemporánea**, p. 40

¹⁷ *Ibid*, p.137

¹⁸ “Las mercancías que comprenden el universo de bienes objeto de comercialización en el ámbito internacional se clasificarán con base en un Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías, nacido como consecuencia de homologar diversos modos decodificación de mercancías entre los países integrantes del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, hoy Organización Mundial de Comercio. Capacitación Aduanera y Asesoría.S.C., **Ley general del Impuesto General de Importación recopilada**. p. 73

necesidades de la situación económica y social del entorno nacional, mediante la aplicación de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se crea el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ¹⁹, el cual viene a ser el elemento de modernización del sistema tributario nacional, para que la recaudación de impuestos se efectúe con eficacia y en un marco de justicia contributiva. Cabe mencionar que en otros países que se encontraban inmersos en procesos de globalización, los cambios en su sistema tributario ocurría en paralelo a las transformaciones y adaptaciones necesarias para su internacionalización, tal es el caso de España.

Esta creación implicó la desincorporación de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, con excepción de la Dirección General de Política de Ingresos, la cual permanece como unidad dependiente de la Secretaría, para dictar las condiciones de la Administración Tributaria a nivel nacional. El SAT es la autoridad fiscal que cuenta con atribuciones y facultades vinculadas con la recaudación de contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, y aplicar correctamente la legislación fiscal y aduanera.

Siendo éste un organismo desconcentrado de la SHCP, que goza de autonomía de gestión presupuestal y técnica para dictar sus resoluciones en materia tributaria, garantiza la aplicación correcta, oportuna e imparcial de la legislación fiscal y aduanera. La modificación al interior de la Secretaría, incluyó la revisión y actualización de sus metodologías, sus procedimientos y los fundamentos legales que rigen su operación, siendo uno de sus principales objetivos el rediseño simplificado de los procesos.

El órgano principal de dirección del SAT, lo constituye la Junta de Gobierno, integrada por las unidades administrativas que lo conforman y por un Presidente, el cual es nombrado por el ejecutivo federal. El presidente del SAT es el enlace

¹⁹ El SAT asume ... Las funciones que tenía encomendadas a la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales. ” **Reglamento del Servicio de Administración Tributaria**, p. 1

con las demás entidades gubernamentales en los tres niveles de gobierno, y los ciudadanos. El patrimonio del SAT, incluye los recursos materiales y financieros que tenía la Subsecretaría de Ingresos, adicionalmente el SAT recibirá recursos de acuerdo a su desempeño y productividad. Otro punto importante es que el SAT cuenta ya con el servicio fiscal de carrera que reconoce la experiencia y deseos de superación de sus empleados otorgándoles capacitación permanente; así como remuneraciones y prestaciones que propician la permanencia y desarrollo de cuadros técnicos, operativos y profesionales.

1.3. Los Ingresos Fiscales y la Administración Tributaria.

Con el propósito de atender las diferentes actividades necesarias para la organización de la sociedad, el Estado cuenta con la función tributaria ²⁰, ya que debe realizar y prestar una cantidad de servicios públicos que los ciudadanos por sí mismos no podrían. Tomando en consideración que el ingreso es toda percepción en dinero, crédito, servicios o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de un individuo, para el Estado los ingresos son las formas, medios y procedimientos que utiliza para allegarse de los recursos necesarios con los que atenderá los gastos gubernamentales, a éste tipo de ingresos se les denomina ingresos públicos del Estado.

Para realizar sus actividades mediante el gasto público, de acuerdo con las funciones asignadas a las dependencias y entidades, el Estado necesita obtener recursos cuya fuente en su mayoría procede de los ciudadanos, así pues en todas las épocas y en todos los Estados, éstos han ejecutado su poder tributario, es decir, han exigido que los ciudadanos les trasladen una parte de su riqueza, tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones e impuestos ²¹.

Los ingresos del Estado se plasman en un documento legal, denominado Ley de Ingresos, en este documento se incluyen todos aquellos conceptos por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinados recursos monetarios durante un ejercicio fiscal, asimismo se incluyen las características bajo las que se van a percibir dichos ingresos. ²²

²⁰ "...Nuestra constitución en su artículo 31 frac 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 que los mexicanos tenemos de sufragar los gastos públicos " Emilio Margaín Manatou, **Derecho tributario mexicano**, p. p.139-140

²¹ Doricela Mabarak Cerecedo, **Derecho Financiero Público**, p. 28.

²² "En una ley de ingresos se agrupan todas las contribuciones y demás ingresos tanto de carácter fiscal como financiero que vaya a obtener un ente público en un ejercicio fiscal," *Ibid*, p. 16

Los ingresos del Estado son de dos tipos: los ordinarios (impuestos, derechos productos, aportaciones de seguridad social, rezagos, contribuciones de mejoras, y aprovechamientos)²³ que se reciben regularmente en un período determinado, al cual se le denomina: ejercicio fiscal y abarca generalmente un año natural. Con este tipo de ingresos la SHCP, hace frente a los gastos públicos previstos para ese año fiscal.

Los ingresos extraordinarios, son aquellos cuya aplicación resuelve el Estado en casos especiales, cuando acontece alguna circunstancia que haga necesaria esa apreciación, sólo son percibidas en situaciones extraordinarias como guerras, epidemias, catástrofes, etc., a diferencia de los ingresos ordinarios, los extraordinarios no están considerados anualmente, pues su vigencia puede ser menor, igual o mayor a un año (Impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, empréstitos, emisión de moneda, expropiaciones).

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presta servicios en el ejercicio de sus funciones de derecho público, por los cuales obtiene ingresos a través del cobro de derechos como son: el pago por la expedición de la autorización por el tránsito de mercancías (de procedencia extranjera), que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero; por almacenaje de mercancías en depósito ante la aduana; por trámite aduanero de las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento en los términos de la Ley aduanera; por derecho de marbeteo (etiquetas que se adhieren a las botellas de licor de procedencia extranjera), etc.

El ejercicio del poder tributario es aquel en que el Estado, determina cuáles son esos hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los ciudadanos tengan la obligación de efectuar el pago de las contribuciones. En los

²³ " Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y IV de este artículo. Aportaciones de Seguridad social: Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado". Emilio Margain Manatou, *op.cit*, p.54

Estados modernos que rigen su organización por constituciones y conforme al sistema de división de poderes, el poder tributario se atribuye al Poder Legislativo, el cual es ejercido en el momento de expedición de las leyes que determinan el tipo de hechos o situaciones que obligan a los ciudadanos a pagar contribuciones. En el caso concreto del Estado mexicano, el poder tributario se ejerce por el poder legislativo en materia federal y los poderes legislativos de los estados en materia local y municipal.

Al poder ejecutivo le corresponde asumir la función de administrador fiscal a través de la SHCP, la cual determina o comprueba cuándo se han producido los hechos o situaciones que generan la obligación de pagar dichas contribuciones, y o señala o determina la cantidad a pagar por el bien, así como verifica si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.

En los períodos que atañen a la presente investigación y derivado de las modificaciones estructurales del Estado realizadas durante los dos sexenios anteriores en la SHCP, específicamente en el caso de la Subsecretaría de Ingresos, se reestructuró con el propósito de estar más acorde con las necesidades del nuevo entorno nacional y contar con la capacidad de responder a las demandas del entorno internacional, creándose el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

Este organismo diseñado para la recaudación de impuestos; está orientado a modernizar y fortalecer la actividad tributaria, y es una organización desconcentrada que toma decisiones técnicas en materia de tributación; también responde con oportunidad a las actuales circunstancias nacionales e internacionales de comercialización y globalización. El SAT se integra por: el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, y las Administraciones Generales de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera de Grandes Contribuyentes; de Recaudación; Auditoría Fiscal; Jurídica de Ingresos; de Aduanas; de Recursos; de Coordinación y Evaluación Tributaria; Unidades Administrativas Regionales y Administraciones Estatales y Metropolitanas.

Para el caso de nuestra investigación, las unidades administrativas del SAT, que se encargan de verificar y coordinar las acciones de comercio exterior, son la Administración General de Aduanas, las Administraciones Generales de: Planeación Aduanera; de Regulación del Despacho aduanero; de Laboratorio y Servicios Científicos; de Informática Contabilidad y Glosa; de la Policía Fiscal; de Servicios Administrativos; las Administraciones Regionales de Aduanas y las 47 aduanas.

Entre los múltiples asuntos que la Administración Tributaria a través del SAT debe atender, se encuentra la evasión fiscal, que es el tratar de eludir parcial o totalmente, el pago de las contribuciones correspondientes, mediante engaño o aprovechamiento de errores de la administración pública. La evasión fiscal puede ser de dos tipos, el fraude fiscal y el contrabando; es materia del siguiente apartado estudiar cuáles son las características causas y posibles soluciones para controlar y disminuir este último tipo de evasión fiscal.

2. EL CONTRABANDO EN MÉXICO.

2.1 El contrabando y su importancia como problema nacional.

El contrabando es el acto u omisión efectuado por una persona para evitar el control de la autoridad aduanera, en la introducción o extracción de mercancías al territorio nacional. Es otras palabras, el contrabando consiste en introducir o sacar del país mercancías en las que no se cubren los impuestos aduaneros correspondientes.²⁴

Esta actividad puede surgir cuando la importación de mercancías se supedita a permisos administrativos difíciles de otorgarse, o a las diferentes trabas que se imponen a la actividad del comercio exterior para protección de la industria doméstica; como son los aranceles, sujeción a permisos de importación y el cumplimiento de diferentes regulaciones y restricciones no arancelarias. De lo que adicionalmente pueden propiciarse actuaciones ilícitas por parte del personal burocrático.

Asimismo el contrabando puede ocurrir como actividad paralela a la industria, pues los impuestos que no se pagan por la introducción de mercancías son iguales o superiores a las ganancias obtenidas por las mismas. Así, en este tipo de acto, el contribuyente trata de evitar cubrir total o parcialmente el pago de impuestos, con el firme propósito de obtener un lucro o ganancia desproporcionada en relación con el mercado.

En estos casos el contribuyente efectúa el contrabando, con el firme propósito de que la actividad que desarrolla le permita aumentar su margen de ganancia, pues este tipo de acción sólo cubre sus necesidades personales y mantiene su actividad comercial, para obtener ingresos de ella y poder justificar los gastos invertidos en la acción contrabandista.

²⁴ “El contrabando surge como Industria, cuando los impuestos que se dejan de pagar hacen costear esa actividad, pues el rendimiento o utilidad del contrabandista consiste en los impuestos que no se pagan...”, Emilio Margáin Manatou, *op.cit* p. 100.

El acto del contrabando propicia que el Estado no obtenga una parte de los ingresos necesarios para satisfacer los requerimientos de la sociedad en su conjunto, lo que trae como consecuencia el detrimento del bienestar comunitario. Por lo anterior, el contrabando es un enemigo no sólo de los comerciantes establecidos sino de la sociedad en general.

El contrabandista trata de defraudar a las autoridades aduaneras, por considerar que no está recibiendo un beneficio equivalente a las cantidades que se aportan en el pago de impuestos derechos y otras contribuciones, ya que para este tipo de contribuyente el Estado está entorpeciendo la actividad económica del país y de cada uno de los ciudadanos, al no dedicar sus esfuerzos y recursos para fomentar actividades benéficas para los mismos.

El contrabandista desalienta en general a los contribuyentes cumplidos, quienes sí cumplen con sus obligaciones fiscales y en muchas ocasiones, esto trae como consecuencia, que dichos contrabandistas sean potenciales. El éxito de este tipo de conducta provoca que la sociedad no juzgue con severidad a los mismos, sino por el contrario, admiran su habilidad para evadir el pago de impuestos, y se procura seguir su ejemplo.

El contrabando como acción de evasión fiscal perjudica en mayor proporción a las personas más pobres de cada sociedad; pues quienes tienen los recursos necesarios para poder efectuar acciones que permitan llevar a cabo el contrabando, son quienes mayores beneficios económicos obtienen al ahorrarse el pago de contribuciones. Lo que trae en consecuencia que se aumenten y acentúen los desequilibrios sociales.

Ahora bien, como sabemos, una parte importante de los ingresos del Estado proviene de la serie de impuestos y derechos que las personas interesadas en el comercio internacional deben aportar, por lo que el problema del contrabando trae aparejado un serio impacto económico que puede caracterizarse por los siguientes efectos:

1).- Se reducen los recursos económicos previstos en la Ley de Ingresos al inicio del año o ejercicio fiscal, éstos los pretendía obtener el Estado para destinarlos a actividades prioritarias, previstas en el Presupuesto de Egresos, afectando en gran medida a rubros tan importantes como la educación, la seguridad social, la limpieza, el agua potable, etc.

2).- Esta situación obliga al Estado a buscar otras fuentes de financiamiento, que en ocasiones lo colocan en calidad de deudor, o en su defecto, se busca elevar las demás tasas impositivas y las tarifas de las demás contribuciones, afectando la situación patrimonial de los contribuyentes cumplidos, con el peligro de agotar estas fuentes de ingresos, lo que atenta contra la credibilidad del régimen aduanero, desalentando el pago correcto de las contribuciones y fomentando así contrabandistas potenciales.

3).- Los diferentes participantes de los procesos de distribución de mercancías, que ingresan al país por vía legal se ven afectados, pues las condiciones y costos económicos no resultan equiparables con las ganancias de quienes intervienen en la actividad contrabandista; los precios en los que son ofrecidas las mercancías son muy inferiores a los del comercio establecido, situación derivada de los costos de introducción de las mercancías sin pago de los aranceles correspondientes.

2.2 El contrabando en México y sus diferentes formas de ejecución.

Como se señaló anteriormente, el contrabando es cometido cuando se introduce o se sacan del país mercancías por las que no se cubren los impuestos aduaneros correspondientes. Como negocio, aparece cuando los impuestos que se dejan de pagar hacen costear la actividad; también comete este delito, quien interne mercancías extranjeras que procedan de las zonas libres al resto del país, y quien extrae de los recintos fiscales o fiscalizados mercancías que no hayan sido entregadas legalmente por las autoridades.

En el primer caso es debido a las tarifas aduaneras que surge la actividad contrabandista, pues se trata de evitar al máximo el cubrir dichas tarifas, sin embargo en lo que se refiere al contrabando provocado por la serie de permisos y restricciones impuestas a la importación, es debido a la protección a la industria nacional por parte de las autoridades, lo que provoca éste tipo de acciones ilícitas.

De lo anterior podemos afirmar que el efecto de las altas tarifas aduanales para el pago de impuestos, así como la serie de restricciones, permisos y trámites burocráticos que condicionan las acciones de comercio exterior es lo que origina, aumenta y fomenta las acciones contrabandistas.

Se presume²⁵ que se efectúa contrabando 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 la manifestación de las mismas, resultado de las descargas de los medios de transporte. El contrabando puede presentarse de diferentes formas entre las que se encuentran las siguientes:

²⁵ Lammoglia Balam. **Exprésate**, p. p. 32-33.

Subvaluación²⁶: Tomando en consideración que la base gravable para el cálculo de los impuestos a pagar es el valor declarado de cada mercancía. La subvaluación ocurre cuando se reduce total o parcial del precio pagado o por pagar de las mercancías, es decir, se disminuye artificialmente el precio a través de diferentes procedimientos en los que participan el vendedor y el comprador, al otorgarle el primero facturas con menor precio; en otros casos el importador realiza la operación por sí solo y un tercer caso es: en el que un agente aduanal colabora para efectuar dicha subvaluación. El Congreso aprobó la iniciativa de ley en diciembre de 1998, la cual establece la responsabilidad del agente aduanal en la subvaluación y atribuye facultades a la autoridad aduanera para practicar el embargo precautorio de mercancías, cuando se descubra que existe subvaluación, domicilios del proveedor o importador falsos, o facturas de este tipo.

Respecto a este cambio normativo, la Administración General de Aduanas, ha diseñado sistemas que le permiten detectar aquellos importadores y agentes aduanales que presentan operaciones con subvaluación, adicionalmente cuenta con un sistema que permite conocer que mercancías pueden ser susceptibles de subfacturación. Esta información ha permitido verificar los domicilios de los proveedores en el extranjero, así como la autenticidad de la factura.

Inexistencia del Importador: En este tipo de contrabando es usual encontrar facturas falsas con proveedores inexistentes, con el objeto de reducir el valor de la mercancía y pagar una cantidad menor en cuanto a los impuestos correspondientes. En todos los trámites relativos a la introducción de mercancías es necesario asentar los datos del importador, por lo que este tipo de acción se efectúa cuando no es posible localizar a los importadores, pues éstos en complicidad con agentes aduanales, declaran domicilios falsos e inexistentes, regularmente con documentación de respaldo falsa, refiriéndose a la mercancía. Hay que recordar que existe la obligación a todos los importadores de inscribirse en un padrón, por lo que este tipo de contrabando presupone al mismo tiempo, la

²⁶ “Subvaluación es la ocultación total o parcial del precio pagado o por pagar, dicha situación actualiza la hipótesis legal de la defraudación, en virtud de que es el precio de la mercancía la referencia para el pago del *advalorem*...” *ibid*

participación de algunos trabajadores aduanales en la autorización de que los datos proporcionados respecto al domicilio sean falsos, o en otros casos quien efectuó la verificación física de la mercancía se presta a cubrir la falsificación del domicilio.

Tránsitos no arribados: Dentro de las normas aduaneras existentes hasta hoy, está permitido que en algunos casos, cuando la mercancía de importación debe entregarse en algún punto del interior del país -y esto puede hacerlo sin cubrir los impuestos correspondientes al momento de su internación-; es hasta que arriba a la aduana de destino, generalmente al interior del país, cuando la mercancía se destina a algún régimen aduanero y es entonces cuando se cubren los impuestos correspondientes, situación que permite realizar la internación del vehículo por una ruta diferente a la declarada en la aduana fronteriza no llegando jamás al destino especificado en la documentación, y por lo tanto no cubriendo los impuestos respectivos.

Almacenaje en depósitos Fiscales: En este tipo de actos la mercancía se interna en el país, mediante un documento que contiene el cálculo de los impuestos sin efectuar pago alguno al momento de cruzar la frontera; una vez que el transporte llega al domicilio señalado para el depósito, la mercancía permanece ahí en tanto se destina a algún régimen aduanero, éste tipo de acciones son efectuadas con el propósito de no ingresar la mercancía y posteriormente concluir la operación, pero sólo de forma documental, pues elabora otro documento donde se especifica el retorno de la mercancía y se presenta en la aduana fronteriza de salida, lo cual implica la participación de empleados aduanales, ya que se realiza el trámite sin la presentación física de la mercancía.

Importaciones Temporales: En algunos casos y con el propósito de alentar la producción nacional de algunos productos, se autoriza a los inversionistas mediante un procedimiento aduanal a importar temporalmente alguna mercancía necesaria para complementar su proceso productivo, siendo requisito

indispensable retornarla al país de origen una vez utilizada en los citados procesos de producción. Sin embargo, esto no ocurre así, pues en algunos casos dicha mercancía permanece en nuestro país evadiendo el pago de impuestos. En este tipo de contrabando, las mercancías importadas temporalmente, no tienen valor de compra por lo tanto no pagan impuestos y las ganancias por este tipo de acción son muy atractivas.

Triangulación: Dentro de los documentos necesarios para la importación de mercancías es indispensable asentar el país de origen de la mercancía, pues derivado de la serie de Tratados Comerciales en los que se encuentra suscrito México, es necesario brindar en ciertos casos tarifas arancelarias preferenciales. Este tipo de contrabando ocurre entonces cuando se trata de hacer pasar un producto como importado de un país distinto al de su verdadero origen, mediante un certificado falso, lo anterior con el propósito de acogerse a un tratado comercial al cual se encuentre adherido nuestro país y así obtener un beneficio arancelario.

Contrabando sin documentos: Conocido también como contrabando “bronco”, consiste en la introducción de mercancías al país por caminos no autorizados (brechas); o bien cuando un importador manifiesta en el pedimento aduanero que el embarque consiste en un tipo de mercancía, siendo que en realidad dentro del medio de transporte se encuentra otro.

Contrabando Técnico o Documentado: Ocurre generalmente cuando el importador o el agente aduanal al momento de importar una mercancía utiliza una fracción arancelaria diferente a la que le corresponde al producto. Falsifica o triangula su origen con la finalidad de evadir el pago de un arancel, en su caso, el cumplimiento de algunas restricciones y regulaciones no arancelarias, o bien cuando se declara un valor distinto al pagado (subvaluación). Puede ocurrir también que se utilice documentación falsa, para efectuar acciones fraudulentas, tales como: la subfacturación, (facturas falsas), las Normas Oficiales Mexicanas, NOM o los permisos de importación.

Es necesario aclarar que desafortunadamente, para que cualquiera de las formas de contrabando anteriormente señaladas puedan ocurrir, debe contar con la aprobación o colaboración de algún personal aduanero, regularmente aquel que labora en las plataformas de verificación física de las mercancías, donde se realizan las actividades concernientes al despacho aduanero de las mismas.

Otra forma de “apoyo” a este tipo actividades por parte algunos trabajadores aduaneros, lo podemos localizar en los módulos de selección automatizada, en donde se debe efectuar el procedimiento de revisión física de las mercancías y donde se detecta la evasión del reconocimiento aduanero, con la consiguiente evasión de pagos arancelarios.

Este tipo de módulos, se destina a verificar aleatoriamente, mediante la activación de un semáforo por parte del tramitador la mercancía que se traslada en vehículos de carga al interior del país; en caso de salir **rojo** será necesario trasladar el vehículo a un recinto fiscal a efecto de revisar a fondo el transporte que traslada la mercancía. Una vez realizada la verificación se activará nuevamente el semáforo ante el personal designado para efectuar los segundos reconocimientos, éste personal no forma parte de la aduana, sin embargo, realizan la misma función con el objeto de detectar las acciones efectuadas fraudulentamente por el personal aduanero. Por el contrario, en caso de encender la luz **verde** el vehículo podrá pasar sin revisión exhaustiva la mercancía y podrá internarla al país sin problemas.

Una vez aprobado el trámite de importación ya sea mediante verificación física o únicamente documental según sea el caso, el transporte se asegura por medio de sellos fiscales que permiten reconocer al personal aduanero, que la mercancía que se traslada en determinado vehículo ha sido importada cumpliendo legalmente todos los requisitos aduanales correspondientes. Por lo que no debe existir impedimento para permitir su circulación al interior del país, sin embargo, regularmente en estos módulos, existen personas ajenas al personal aduanero que “resuelven” cualquier anomalía o problema que pudiera existir en el proceso.

Adicionalmente hay que reconocer que la vigilancia por parte de la policía fiscal en esos puntos es muy pobre.

En otros casos, se presenta ante el módulo algún vehículo con un pedimento de importación no pagado, el personal del módulo cuenta con la posibilidad de apartar al transporte en cuestión hasta lograr alguna negociación, para posteriormente autorizar su salida.

En estos módulos puede ocurrir también que, al ingresar algún vehículo se le verifiquen las placas de circulación y estas no coincidan, o que al revisar los sellos de verificación éstos pueden ser diferentes es decir, los números que trae colocados el transporte no coinciden con los que se encuentran asentados en el pedimento de importación, por lo cual el vehículo es separado y colocado en un área específica y después de llegar algún acuerdo, se da la facilidad al tramitador de que se “rectifique” el error y el vehículo salga sin problemas; nuevamente aquí se aprecia falta de vigilancia de la policía fiscal y la corrupción de los empleados aduanales.

En materia de exportación, puede ocurrir que se realicen trámites sin la presentación de mercancías, regularmente esto ocurre en los casos específicos dónde se efectúan importaciones temporales para algún proceso productivo, con el objeto de conservar la mercancía en el territorio nacional, sin pagar los impuestos correspondientes. Hay que recordar que en este tipo de procedimiento la mercancía importada temporalmente se declarará sin valor para efectuar los pagos arancelarios, es por eso que el negociar con ella resulta muy atractivo.

Otro tipo de ilícitos -dentro del contrabando- son realizados en colaboración con el personal de módulos; ocurre cuando se presentan a revisión dos vehículos con sus respectivas cajas, y cada uno de ellos con un pedimento de importación que contienen los datos de uno de los dos y ampara la mercancía contenida en una de las dos cajas, se deduce entonces que uno de los dos contiene el contrabando. Así que al efectuar el trámite y en el caso de que se requiera verificación

obligatoria, se intercambian los pedimentos en el trayecto al espacio donde se realizan las verificaciones físicas, para presentar aquel vehículo que coincida documental y físicamente.

Existen otra serie de acciones que efectúan el personal de módulos, quienes no hacen verificaciones a mercancías; como en los casos que una mercancía ingresa por la franja fronteriza para exportación y que fue rechazada, o mercancía “adquirida” en la franja mediante factura falsas, o bien, que por algún **error** se cargó una mercancía por otra, o ingresó un vehículo por otro.

2.3 Causas del Contrabando.

El contrabando, por ser una manifestación de la conducta del hombre, tiene que ver con el ser humano en su integridad y no sólo con el acto u omisión que lo hacen evasor. Por lo tanto, el contrabando es resultado de una serie de factores socio-ambientales y psicológicos relacionados entre sí, que afectan al hombre en su aspecto individual y social y que influyen en él para actuar o dejar de hacerlo. Es interesante conocer cuales pueden ser los motivos por los que ocurre éste fenómeno: en primer lugar puede darse una mala actuación por parte de las autoridades aduanales para con el contribuyente, lo que servirá como justificación para evadir el impuesto como forma de recuperar lo propio.

Otras de las causas que contribuyen a cometer acciones de contrabando lo constituye el establecimiento de prohibiciones de importación, de elevadas tarifas aduanales y de la solicitud de permisos previos a la importación que son de difícil obtención. Si bien éstas medidas protegen a la industria nacional, se fomenta al mismo tiempo que algunos productores no elaboren artículos dentro de las normas de calidad requeridas por los consumidores, sino que elaboren productos carentes de un precio competitivo y en algunos casos, no se cuenta con la capacidad productiva para atender las demandas del mercado interno. Por lo tanto es lógico que se subsanen los requerimientos del mercado nacional mediante actos de contrabando.

Un tercer motivo por el cual se cometen acciones contrabandistas lo constituye el reconocimiento de que otros contribuyentes realizan actos similares, lo que hace que se adopte la posición de no cubrir los impuestos aduaneros. Un ejemplo claro de esto es la actitud que toman los pasajeros internacionales al interpretar la franquicia permitida de artículos de uso personal, introduciendo mercancías en exceso.

Desde el punto de vista económico, el declarar un valor menor de las mercancías de importación, con objeto de pagar un menor impuesto, es una costumbre extendida, debido a la falta de implementación adecuada de la ley o de la falta de conocimiento de la misma. El cambio constante de criterios por parte de las autoridades aduanales para determinar el valor normal de las mercancías; así como la oposición al sistema por parte de ciertas autoridades e importadores, son causas importantes que producen el acto ilícito del contrabando.

Existen otros factores que influyen para que surja el contrabando, como la llamada molestia del impuesto, que incide en forma decisiva, cuando el sujeto pasivo se encuentra en situación de estimar el sacrificio económico que realizará al pagar los impuestos correspondientes; como puede ser el caso de una mercancía que no se produzca en el país y cuyos impuestos sobre su valor sean exorbitantes, más aún si el artículo es indispensable para el logro de los fines de la persona que pretende importarlo.

2.4 Antecedentes del contrabando en México.

El fenómeno del contrabando surge casi en paralelo a la historia del mundo, pues desde la edad media Europa mantenía una política prohibicionista donde ya había un permiso real para importar y exportar las acciones contrabandistas consistían en traspasar las fronteras entre las naciones a fin de intercambiar mercancías sin pagar los tributos establecidos en cada una de ellas. Cada uno de los Estados europeos existentes establecieron prohibiciones para proteger la producción interna de mercancías, sin embargo, la introducción y distribución fraudulenta de tales mercancías se incrementó. "En 1650 se declara al contrabando crimen de lesa majestad, la primera definición del contrabando lo especifica como: la trasgresión de la prohibición del comercio con gentes enemigas de la nación y así se recomienda la prohibición del comercio para evitar el espionaje." ²⁷

Una vez que los pueblos buscaron controlar el tráfico de mercancías, fue cuando se desarrolló en gran medida el contrabando, provocando así un daño más grave, que es el de evitar el pago de impuestos a través de este acto ilícito, pues con ello la economía interna es deteriorada.

Ahora bien, las actividades de comercio exterior en el contexto mexicano se caracterizaron desde sus inicios por sus incontables obstáculos burocráticos; uno de los puertos donde entraban mercancías de contrabando era Acapulco, donde llegaban galeones de China con sedas más baratas que las de Europa. En esta época ingresaron por la costa del Golfo de México mayor número de telas y tejidos en un año, que las que trajeron las flotas de España en tres. "...la prueba de ello es su baratura, pues las más bellas bretañas y encajes se venden al menudeo a treinta y cinco pesos la vara, y todas las mercancías en proporción lo mismo sucede en Campeche donde los ingleses cortan a diario toda la madera que necesitan y comercian con ella más que los propios españoles" ²⁸

²⁷ Ignasi Terradas, **El contrabando en el orden social y en la economía política. Notas a propósito del caso de la Nueva España**, p.44

²⁸ *ibid*, p.27

A mediados del siglo XVII, el contrabando (que en un principio estuvo controlado por los holandeses) ya estaba en manos de los franceses y los ingleses "... se había convertido en una forma de vida que conectaba a los comerciantes de los países del centro con los productores de los países periféricos, los cuales no podían controlar directamente las relaciones directas de los Estados del centro con Hispanoamérica y cubrieron la mayor parte de las potencias europeas, por vía del contrabando".²⁹

Posiblemente el mayor esplendor del contrabando fue en la época de la colonia, en la cual eran enviados hacia Europa los minerales extraídos en la Nueva España, así como algunas materias primas; se realizaban actos de piratería y contrabando en los navíos de Francia, Holanda e Inglaterra principalmente. En 1691, se establecieron 3 tipos de infracciones a las normas fiscales a saber: delitos, contravenciones y faltas; dichos delitos comprenden: el contrabando, el cohecho, el peculado y la alteración de documentos oficiales. Los delitos estaban sancionados con pena corporal además de la sanción administrativa, en el caso del contrabando se sancionaba con la pérdida de la mercancía y el pago doble del impuesto omitido³⁰.

Fue hasta el siglo XVIII con el advenimiento de la casa Borbón al poder en España cuando se comenzó a legislar en una forma ordenada para tratar de poner fin a tal situación, se encomendó entonces al Ministerio de la Real Junta de Comercio y Moneda la realización de un proyecto económico que considerara³¹ al contrabando como acción en perjuicio de España en el año de 1762.

En los primeros tiempos de la época independiente, México recibió una serie de disposiciones legales españolas diversificadas, incompletas e inadecuadas a la realidad mexicana. Sin embargo, la preocupación principal fue contar con

²⁹ *ibid*, p.255

³⁰ Abdón Hernández Esparza, **El delito de defraudación fiscal** p. p. 41-42

³¹ Ignasi Terradas, *op. cit.* p.301

legislación en materia hacendaria, para poder hacer frente al contrabando por ser éste un problema que reclamaba en aquel entonces, como hoy, atención inmediata.

En lo que se refiere al contrabando se emitió un reglamento de arancel, el cual tenía como finalidad resolver el problema económico al que se enfrentaba el gobierno mexicano, imponiendo impuestos a una serie de mercancías. Con este reglamento se grabó el comercio en el mar, se estableció el **comiso** que era la pérdida de la mercancía al comerciar con géneros prohibidos. Todas las restricciones para introducir mercancías de manera ilegal tendían a evitar la defraudación fiscal y la consecuente disminución de los ingresos fiscales.

Los intentos para erradicar el contrabando durante ese siglo fueron varios y con diferentes estilos, sin embargo, no existió un proyecto para erradicarlo definitivamente. Ya que el soborno era uno de los principales apoyos para el mismo, la mayoría de los esfuerzos se encaminaron en ese sentido, los funcionarios corruptos eran castigados y retirados de sus cargos. No obstante los funcionarios estatales estaban interesados en que esta actividad continuara, por lo que el ejecutivo no tenía ningún medio para evitar que se abusara de los puestos oficiales. Asimismo, durante el siglo XIX, se constituyeron varias reglamentaciones denominadas Bandos ³² (edicto o ley solemnemente publicado), con el objeto de mejorar el control de las actividades comerciales que implicaban algún procedimiento aduanal.

Mediante estas legislaciones se otorgó a los administradores de las aduanas ejercieran de forma coactiva y en su jurisdicción, el cobro de los tributos causados; se asentó que ninguna mercancía extranjera podría extraerse de la aduana respectiva, sin pagar con anterioridad el derecho que hubiese causado; se comenzaron a solicitar fianzas y depósitos mediante la retención de una cantidad de mercancías cuyo valor fuera suficiente para garantizar el adeudo.

³² Walther Bernecker, **Contrabando ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX**, p.87

Finalmente, en ese mismo siglo, se introdujo en el cobro de créditos fiscales la facultad económico coactiva, lo que dio posibilidad de exigir de forma coactiva el pago de contribuciones y otras obligaciones fiscales, facultando con esta atribución a todo empleado encargado de la cobranza de rentas, contribuciones y deudas del erario, es decir, se incluyeron aspectos de ejecución en el cobro de créditos fiscales.

La organización administrativa de las aduanas se iba modificando de conformidad con los cambios ocurridos al interior de cada régimen, así por ejemplo en la época de Santa Ana, el desorden tributario era de tal magnitud, que el propio Santa Ana decretó que sería él quien efectuaría el cobro de impuestos de importación ignorando por completo a la Secretaría de Hacienda.³³

En 1878, el principal problema en el sistema aduanero lo constituyó el contrabando cuyo incremento hizo disminuir considerablemente los ingresos federales. Para el año de 1885 se reformaron los ordenamientos jurídicos relacionados con el sistema aduanal, estableciendo en la frontera norte, el cuerpo de gendarmería fiscal, cuyo objeto fue perseguir el contrabando que se efectuara en la internación de productos extranjeros, así como la exportación de los productos nacionales gravados por las leyes. Se perseguía también el contrabando que pudiera existir en establecimientos comerciales o casas particulares; este cuerpo nació con facultades de inspección, de fiscalización y podía imponer sanciones a los infractores de las leyes aduanales, lo que lo equiparaba con las facultades de los administradores de aduanas³⁴. De ahí se explica el crecimiento de funcionarios que participaban activamente en el soborno y en el fomento de la actividad contrabandista.

³³ "...Santa Ana al emitir la tarifa arancelaria de 1842, rezaba así "fomentar los intereses de la industria mexicana; protegerla, es una de mis principales inquietudes... hay que proteger la industria nacional, dar ocupación a las clases menesterosas del pueblo y encontrar uso para los abundantes recursos naturales que posee la república tan cuantiosamente", *ibid.* p. 27

³⁴ *ibid.*, p. 34

A principios del siglo XX y con el propósito de combatir el contrabando de manera radical, se reformó el Sistema Aduanal con varios decretos³⁵, mediante los cuales se procuró que los trámites de comercio exterior quedaran en manos de la SHCP, así por ejemplo, el tránsito y la exportación de mercancías sólo podría efectuarse con la intervención de las oficinas aduaneras; se especificó también la jurisdicción y ubicación física de cada una de las aduanas, estas medidas se tomaron con la intención de reducir el número de funcionarios públicos participantes en los procesos de la importación y exportación de mercancías.

En época de la Revolución el servicio aduanal creció con irregularidad por causa del movimiento, hubo aduanas que se clausuraron cuando estuvieron en poder de las fuerzas hostiles y después reabrieron cuando se estableció en ellas el orden legal. Para ese entonces se tecnificó al ramo aduanero mediante una serie de procedimientos que debían cumplirse por parte de los comerciantes para poder importar mercancías, por lo que éstos tenían la necesidad de contratar a personas versadas en el tráfico internacional para realizar sus operaciones, esta situación motivó la expedición del Decreto del 15 de febrero de 1918, siendo ésta la primera disposición dictada en relación con los agentes aduanales³⁶

No obstante, el contrabando seguía existiendo, pues a pesar de la intervención de gente con experiencia en el tráfico internacional se seguía utilizando el soborno y se buscaban formas para evitar al máximo el cobro de los impuestos correspondientes. Los mismos expertos procuraban ganarse la confianza de sus clientes mediante la reducción de tarifas aduanales, vía el soborno a los funcionarios facultados.

Es hasta 1948, cuando por decreto presidencial y mediante la Ley Aduanal se creó una nueva estructura, la corporación denominada Resguardo Aduanal, en la cual se estableció la organización y funcionamiento de éste órgano de vigilancia, con funciones de policía fiscal en puertos marítimos, fronteras, y lugares interiores

³⁵ Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, **Módulo de Inducción de Procedimientos Aduaneros**, p. p.1-3

³⁶ *ibid.* p. 12

de la República. Este agrupamiento surgió debido a la necesidad de controlar y exterminar el contrabando.³⁷

A partir de esa fecha y en diferentes ocasiones, (1949, 1951, 1977, 1979, 1981, 1989, 1990, 1992, 1994 y 1997) se modificaron las normas y procedimientos aduaneros, con los cambios necesarios según la época y las necesidades del gobierno federal para suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación; señalar precios para aplicación de éstas, restringiendo y prohibiendo las importaciones y exportaciones, el tránsito de productos, artículos y efectos, o bien, para determinar el número y circunscripción territorial de las aduanas. Hay que recordar que dichas modificaciones respondieron a las circunstancias de protección a la economía interna o en épocas más recientes a la promoción y fomento de actividades económicas interiores y exteriores.

En ésta última década las aduanas se han modificado y reestructurado de acuerdo a las condiciones de globalización ocurridas en nuestro país, de esta manera cuentan ya con la participación activa de la Policía Fiscal Federal; la concesión de los servicios de informática; la instalación de sensores de peso y volumen en algunas aduanas que permiten detectar vehículos de pasajeros con cargas importantes de contrabando; así como la instrumentación de diversos procesos que modifican y modernizan los procesos de atención a los contribuyentes.

Las últimas modificaciones se realizaron en 1994 y 1998, con los cambios necesarios derivados de la firma del TLCAN y al Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile. Durante 1998 se actualizaron diversos ordenamientos federales entre ellos las leyes fiscales para modificar los delitos que se califican como graves, considerando al contrabando en esta condición.

No obstante la serie de modificaciones efectuadas en la reglamentación aduanera, a la fecha éstas no incluyen un concepto acerca de lo que es el

³⁷ *Ibid.* p. p. 1-4

contrabando, señalando únicamente de forma causística las formas en las que éste se puede presentar.

Además, para que el fenómeno del contrabando se desarrolle cómo lo ha hecho hasta hoy, ha contado con el apoyo ilegal de algunos funcionarios públicos; con restricciones de mercancías para su ingreso, con el cobro excesivo por la importación o exportación de algunas mercancías y, en épocas de crisis, con la inflación, la descapitalización, la escasez de productos en oferta y los altos intereses se fomenta que la capacidad económica del individuo se vea disminuida y surja con mayor auge el contrabando.

El problema que entraña el contrabando en la actualidad, tiene gran trascendencia, en virtud de que a pesar de la apertura comercial, el fenómeno va en aumento. Afectando no sólo al Estado -quien deja de percibir los ingresos correspondientes por la falta de tributación correspondiente-, sino también a varios sectores de la sociedad, que participan en los procesos de producción de artículos introducidos al país vía el contrabando. Las medidas que se han tomado hasta hoy para controlarlo, no pasan del establecimiento de vigilancia y de fuertes sanciones económicas y corporales, lo cual no ha erradicado el problema, de tal forma que dichas medidas sólo han sido paliativas que no previenen ni mucho menos acaban con el contrabando.

La respuesta por parte del Estado, ha sido modificar o crear dispositivos legales que frenen de alguna manera la incidencia del contrabando, lo que podemos observar es que nunca se trató de combatir una situación real que se daba al interior de las aduanas y esa era la corrupción existente entre los trabajadores, pues se aprecia que en todas las épocas arriba señaladas, participaban activamente en los procesos contrabandísticos, ya que durante mucho tiempo los aduaneros sufrieron no sólo de malos ingresos, sino que en épocas críticas no contaban siquiera con salario por muchos meses. Así que, si querían sobrevivir, tenían que recurrir a un ingreso extralegal.³⁸

³⁸ Walther L. Bernecker, *op. cit.*, p. 93

Hoy en día, nos enfrentamos con fallas que regulan deficientemente al fenómeno, puesto que las normas reguladoras del contrabando se encuentran dispersas en diversas leyes; ello está incluido en dos ámbitos distintos pero estrechamente relacionados: el ámbito fiscal o tributario, considerándolo una infracción administrativa que se castiga con una multa, y el penal, por considerarlo como delito lo que puede implicar en un momento dado la pérdida de la libertad.

Esta situación ha generado la aparición de dos corrientes ideológicas contradictorias, que señalan por una parte que es incorrecto que se persiga al contrabando en dos aspectos: el administrativo y el penal, pues se caería en la violación del artículo 23 constitucional que afirma que no debe juzgarse a un individuo dos veces por el mismo delito. La corriente contraria afirma que es correcta y justa esta doble consideración. En el siguiente apartado analizaremos las condiciones para concluir desde nuestro propio punto de vista, si debe o no incluirse en ambos ámbitos jurídicos o debe ser considerado únicamente falta administrativa.

3. EI CONTRABANDO EN EL MARCO LEGAL MEXICANO.

3.1 El contrabando como infracción administrativa o delito.

Las legislaciones en nuestro país se dividen por la materia de aplicación de las mismas: *civil*, que se encarga de solucionar los conflictos existentes entre los particulares; las sanciones para este tipo de acciones tienen el mismo carácter civil (ejemplo las indemnizaciones); *la legislación penal* resuelve conflictos entre las conductas de los individuos y las sanciones para este tipo de actos pueden incluir la pérdida de la libertad, prisión o reclusión. En *materia administrativa* se incluyen todos los actos u obligaciones que tiene el ciudadano para con el Estado; sus sanciones se originan por incumplimiento de dichas obligaciones y pueden generar multas, decomisos y arrestos.

La legislación que norma y regula las obligaciones tributarias es de carácter administrativo, este tipo de ordenamientos son las leyes que determinan los deberes de los ciudadanos para con el gobierno mexicano; éstas mismas leyes señalan las sanciones que se generan por el incumplimiento de las obligaciones. Las sanciones penales se aplican por las autoridades judiciales, mediante las penas, mientras que las administrativas son impuestas por los órganos de administración sancionando con infracciones, multas o arrestos.

Sin embargo, en lo que se refiere a la legislación tributaria, les compete a las autoridades judicial y administrativa conocer los delitos fiscales y castigarlos, a la primera mediante la privación de la libertad y a la segunda a través de sanciones, pudiendo en algunos casos como en del contrabando, ser sancionados administrativamente y al mismo tiempo, penalmente. Las sanciones administrativas en materia aduanera se encuentran previstas en la Ley Aduanera que precisa infracciones y sanciones de carácter administrativo, y en el Código Fiscal de la Federación, en él se especifican las infracciones y sanciones en materia aduanera, así como los delitos que conllevan sanciones penales; sin

embargo, ambas pueden coexistir y aplicarse a la conducta sancionada por el citado Código, como es el caso del delito de contrabando.³⁹

La infracción administrativa es sancionada exclusivamente con multa y decomiso por las autoridades fiscales, aplicando el Código Fiscal de la Federación; en cambio el delito es perseguido por las autoridades judiciales, quienes se apegan al Código Federal de Procedimientos Penales. En cuyo caso se reserva únicamente la pena corporal (pérdida de la libertad). Estableciéndose por tanto, una perfecta independencia tanto en lo administrativo como en lo penal. Por su naturaleza los delitos violan los derechos creados por la sociedad; en cambio, las infracciones sólo contravienen disposiciones de carácter administrativo. Debido a su gravedad los delitos son sancionados con penas privativas de libertad; por su parte las infracciones con sanciones de carácter económico y pueden incluir el arresto.

3.2 Bases jurídicas para el combate del contrabando.

En el Código Fiscal de la Federación, en los arts.102 al 108, se establecen los delitos y las sanciones penales correspondientes, en materia de defraudación fiscal y de contrabando, en estos artículos se menciona que **se comete** el delito de contrabando cuando:

Alguna persona introduzca o extraiga del país mercancías omitiendo el pago total o parcial de las compensaciones que deban cubrirse; o el permiso necesario para efectuar estas acciones; que importe o exporte mercancías prohibidas; que interne al interior del país mercancías de procedencia extranjera adquiridas en las zonas libres o bien, que retire mercancías de los recintos fiscales o fiscalizados, sin que se le hayan entregado legalmente por las autoridades; o interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país.⁴⁰

³⁹ Adolfo Arrijoja Viscaino, "Los efectos de los Impuestos," p. p. 64-65

⁴⁰ Código Fiscal de la Federación arts. 102,103,104,107,108,194, p. p.20-32

El mismo Código establece que **se presume** que alguien ha cometido el delito de contrabando cuando:

Se descubran mercancías extranjeras dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanentes sin los documentos que acrediten su tenencia legal; transporte (en cualquier tipo de medio de transporte) manejo o estancia en el país; se encuentren vehículos extranjeros fuera de la zona fronteriza sin la documentación que acredite su estancia legal; no se justifique los faltantes o sobrantes de mercancía al descargarse de los medios de transporte de acuerdo a lo consignado en los manifiestos de carga; se descargue misteriosamente mercancías aún cuando sea de rancho o abastecimiento.⁴¹

Se establece en el citado Código que quien cometa un acto que se **asimile al contrabando**, será sancionado con las mismas penas y este acto puede cometerlo quien:

Adquiera mercancías extranjeras que no sean para su uso personal, o comercie con ella sin la documentación que ampare su legal estancia en el país; o ampare con documentación o factura auténtica mercancía distinta a al que cubra la documentación expedida; o posea autos extranjeros o mercancías extranjeras de tráfico prohibido; o enajene o adquiera vehículos extranjeros importados parcial o definitivamente; que retire de recintos fiscales bebidas alcohólicas que no tengan marbetes; introduzca mercancías a otro país sin pagar los impuestos que en ese país se establezcan.⁴²

Las conductas anteriormente señaladas, se contemplan también en el título octavo de la Ley Aduanera, en los artículos del 176 al 200, este documento legal considera a tales actos como infracciones administrativas.

⁴¹ *ibid*, p. p 20-32

⁴² *ibid*, p.p. 20-32

En el artículo 104 del Código Fiscal se establece que el delito de contrabando se sancionará con pena de prisión:

De **3 meses a 5 años**, si el monto de las contribuciones o las cuotas emitidas, es de hasta \$500,000 o en su caso, la suma de ambas es de hasta \$750.000; **de 3 a 9 años** si el monto de las contribuciones o de las cuotas compensatorias omitidas **excede** las cantidades antes mencionadas; de **3 meses a 9 años** cuando se trate de mercancías de tráfico prohibido establecidas por el ejecutivo federal; en los demás casos de mercancías de tráfico prohibido, la sanción será **de 3 a 9 años** de prisión; cuando no sea posible determinar el monto de las contribuciones o cuotas compensatorias que requieran permiso de la autoridad competente y no se cuente con él la pena será de 3 meses a 6 años.

Cuando los delitos de contrabando sean calificados, la sanción correspondiente se aumentará de 3 meses a 3 años de prisión, esto sucede cuando el acto se cometa, con violencia física o moral; cuando se realice en la noche o por lugar no autorizado para la entrada o salida de mercancías del país; que se utilicen documentos falsos ó cuando el autor se ostente como funcionario o empleado público. A su vez, si la calificativa constituye otro delito, se aplicarán las reglas de acumulación.

Finalmente debemos aclarar que el citado Código establece, que no sólo el sujeto activo de la conducta delictiva sería el responsable ante la autoridad, sino también quienes concierten la ejecución del delito, lo cometan o ayuden a un tercero a cometerlo. Por la gravedad de algunos ilícitos aduaneros, nuestra legislación contempla la posibilidad que una misma conducta pueda dar lugar a una infracción y aún delito; creándose por lo tanto un tipo mixto ambivalente. En este supuesto normativo se encuentra el contrabando

En 1998, se reformó el Código Federal de Procedimientos Penales y diversas leyes fiscales, en las que se incluye al contrabando y los asimilados al delito de

contrabando, éste último como delito grave al caer en algunas modalidades,⁴³ con base en las reformas al código antes mencionado y al Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes que se encuentren sujetos a proceso penal por algún problema con el fisco, no tendrán derecho a la libertad provisional, por lo que los inculpados deberán permanecer en prisión en tanto se resuelve el procedimiento.

Es necesario mencionar que existen evasiones fiscales que no implican la comisión de un delito, como es en el caso de la omisión de pago de contribuciones, donde no existe dolo o culpa de carácter penal, por lo que este tipo de acciones llevan violan disposiciones administrativas. A este respecto, 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 10% de los impuestos causados, se aplicará lo que resulte mayor.

También se formulará declaratoria en el caso de que los impuestos omitidos excedan del 55%, cuando la misma se deba a una 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.

Algunos incumplimientos de obligaciones fiscales están previstos sólo como infracciones mientras que otros, por su gravedad, están además tipificados como delitos, es decir, se puede considerar a una misma conducta como infracción fiscal y como delito, lo que trae aparejada la competencia del juez y la del órgano administrativo de naturaleza económica, en estos casos, la sanción por el delito y la sanción por la infracción se aplican de manera autónoma.

⁴³ Máximo Carbajal Contreras, **Derecho Aduanero**, p.p. 372-383

Ahora bien, los ilícitos mixtos o ambivalentes se justifican porque dada su gravedad, se considera necesario que sean sancionados con pena privativa de libertad (como es el caso del contrabando de armas), y ésta sólo puede ser impuesta por un juez; se mide la importancia de la reprobación del acto por la gravedad de la pena; pero se ha considerado necesario que el pago de la reparación de los daños y perjuicios, así como el pago de la pena económica se dejen en manos de la administración fiscal.

El procedimiento administrativo es un instrumento más rápido y expedito que el proceso penal para lograr que se reparen los daños y perjuicios, y se satisfaga la sanción económica, es decir, que se pague el impuesto omitido, los recargos causados y la multa. En este sentido, se otorga competencia exclusiva a la autoridad administrativa, para imponer directamente sanciones administrativas y para exigir la reparación del daño, esto es, para cobrar el impuesto omitido y los recargos causados, y se reserva a los tribunales la aplicación de las penas corporales; dándose una dualidad de persecución y sanción.

Las autoridades administrativa y penal actúan en completa independencia una de otra, sin que los pronunciamientos que se hagan en cualquiera de ellas tengan trascendencia mutua, ya que, sobre los mismos hechos, pueden haberse aportado a las respectivas actuaciones, distintos elementos probatorios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, admite la duplicidad, considerando que el proceso judicial y el procedimiento administrativo instruidos para sancionar la misma conducta son distintos, y persiguen fines diversos. El primero se refiere a la imposición de la pena corporal por el delito, que es competencia de las autoridades judiciales, en tanto que el segundo es competencia de la autoridad administrativa; considera también que el proceso penal y el procedimiento administrativo son independientes entre sí, y que lo resuelto en uno puede influir en el otro. En síntesis, la duplicidad de estimaciones no lesiona el principio del

artículo 23 Constitucional, ⁴⁴ que prohíbe ser juzgado dos veces por el mismo delito, más no impide ser procesado y condenado, una sola vez.

Lo interesante aquí es conocer cuales son las alternativas hoy para combatir eficazmente al contrabando y el papel que deben desempeñar las aduanas en el proceso de globalización, con la finalidad de fomentar el desarrollo efectivo de la apertura comercial. En el siguiente apartado se sugerirán algunas medidas al respecto.

⁴⁴ Máximo Carbajal Contreras, *op. cit.*, p. 397

4. ALTERNATIVAS DEL DESEMPEÑO ADUANAL PARA COMBATIR EL CONTRABANDO.

4.1 Las Aduanas frente el Comercio Exterior actual.

Las aduanas son la representación física del Estado en materia de control de operaciones del comercio exterior, y el punto que separa una frontera nacional de otra pues son responsables de hacer cumplir el control de paso y de pago de las mercancías objeto del tráfico internacional. El Consejo de Cooperación Aduanera define a la aduana como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de 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”⁴⁵

Estas unidades administrativas han desempeñado siempre en las políticas económicas y comerciales ejecutadas en nuestro país, y bajo premisas proteccionistas, el papel de controlar el paso y el pago de las mercancías, mediante la aplicación de ilimitadas restricciones y regulaciones no arancelarias, esto es desempeñando siempre el papel policial y recaudador.

Así, los intercambios de mercancías responden a decisiones burocráticas y los tributos; aranceles y tarifas pasan a un segundo plano de importancia, el contribuyente debe aceptar clasificaciones arbitrarias, valoraciones de mercancías impuestas y liquidaciones hechas por vistas aduanales autoritarios a los cuales hay que agregar a los agentes aduanales impreparados y obedientes a las disposiciones que se les impongan, sean justas o no. Lo que trae como consecuencia que el contrabando crezca, pues a mayor dificultad en los trámites y mayores trabas para la importación legal, la proporción de actos contrabandistas por razones obvias aumenta.

⁴⁵ Luis Garcés Almajano, **Derecho Aduanero**, p.7

Hoy en día y como respuesta a la serie de transformaciones ocurridas al interior y exterior del país, el sistema aduanero mexicano ha ingresado a un proceso de modernización que implica contar con un sistema aduanero más eficiente, que corresponda además a los requerimientos señalados por el GATT, a la Organización Mundial de Comercio y a los Tratados Internacionales suscritos por México.

El proceso modernizador al interior del sistema aduanero mexicano ha implicado cambios sustanciales al interior de las aduanas, cambios tales como la concesión de servicios de informática, la instalación de sensores de peso y volumen en las aduanas del norte del país, y la simplificación de trámites que buscan proporcionar mayor eficiencia a los servicios proporcionados a los contribuyentes. Durante 1998 y 1999, se aprobaron en el Congreso de la Unión diferentes propuestas con el objeto de otorgar a la autoridad aduanera los elementos necesarios para tratar de combatir el contrabando, así, por ejemplo, se modificó la Ley Aduanera, el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Asimismo, en materia administrativa, se autorizó la creación de una nueva unidad al interior de la Administración General de Aduanas: la Administración Central de Investigación Aduanera, que se dedica básicamente a prevenir que se cometan acciones de defraudación fiscal y contrabando, mediante el intercambio de información entre las demás dependencias de la Administración Pública, los Consulados, Confederaciones, Cámaras y Asociaciones de la Industria, el Comercio, y del público en general.

4.2 Sugerencias para el mejoramiento del Servicio Aduanal para el control y prevención del contrabando.

Con el propósito de mejorar el servicio aduanal y así poder combatir y prevenir el contrabando, es necesario que se modifiquen a las aduanas no solamente en el marco normativo sino en su manera de operar, pues si la misión de la aduana se modifica y se actualizan los procedimientos con los que se atienden las actividades de comercio exterior reduciendo su complejidad, el contrabando podrá prevenirse y controlarse al máximo.

Cómo se señaló anteriormente durante 1998 y 1999, se presentaron al poder legislativo diferentes propuestas para modificar la normatividad existente en la materia, con el objeto de otorgar a la autoridad los elementos necesarios para combatir eficientemente las acciones fraudulentas en comercio exterior. Las modificaciones incluyeron cambios a la Ley Aduanera, al Código Fiscal de la Federación y al Código de Procedimientos Penales. Asimismo, en materia administrativa, se modificó el Reglamento Interior del SAT, en el que se incluyó la creación de un área específica para el control y prevención de actos fraudulentos en materia de comercio exterior.

Sin embargo, tales medidas no han logrado disminuir dichos actos, por lo que se hace necesario plantear una nueva imagen y funcionamiento de las aduanas, que traerá como consecuencia la revisión de sus procedimientos; dichas acciones mejorarán no sólo la imagen de este aparato administrativo, sino que además reducirán y prevendrán al máximo el contrabando.

En ese sentido, dadas las características actuales de globalización en la que se encuentra inmerso nuestro país, es necesario que ocurran cambios al interior de las aduanas, por lo que deben actualizarse de acuerdo a las circunstancias de apertura comercial del país; siendo su tarea fundamental el regular y recaudar el tributo aduanero como factor del comercio internacional. La aduana debe dejar de

lado su coto de poder, eliminando hasta donde sea posible la sobre regulación y restricciones.⁴⁶

En materia legal, se sugiere que las normas legales a aplicar en el interior de las aduanas se reformen y se restrinjan a los principios y directrices generales, excluyendo toda materia procedimental, en función de que los procedimientos deben establecerse en reglamentos y no en leyes.

Además debe analizarse por parte de las autoridades hacendarias si es correcto o no establecer altas tarifas arancelarias, que como ya señalamos anteriormente fomentan la actividad contrabandista, pues se buscará introducir al país la mercancía altamente gravada, lo que traerá como consecuencia la necesidad de aumentar el presupuesto para las aduanas al requerir de mayor personal. Lo que contradice la razón de existir de las aduanas, pues su finalidad es coadyuvar a la obtención de mayores recursos económicos para que el Estado pueda proporcionar bienes y servicios a la nación y no realizar más gastos de operación de las mismas.

Es así como, al pretender aumentar las tarifas arancelarias o crear nuevas sin tomar en cuenta las reacciones y comportamientos de los contribuyentes, sería llevar al fracaso seguro las finalidades de la reforma arancelaria y disminuir el número de contribuyentes honestos. Hoy en día las aduanas, deben desarrollar una variada gama de funciones (aparte de atender las ya tradicionales), que tiendan a apoyar a la economía y al desarrollo nacional; de tal manera que la nueva imagen de la aduana deberá contar con las siguientes características:

⁴⁶ “ Según el capítulo III del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los territorios o enclaves aduaneros especiales se extinguen el año 2001” Jorge Witker, **Derecho tributario Aduanero**, p. 24.

Debe servir permanentemente al comercio exterior, por lo cual tiene que simplificar sus regímenes aduaneros, racionalizar sus métodos, procesos y sistemas de actuación, introduciendo en el despacho aduanero factores de agilidad; creando nuevos métodos de trabajo que le permitan desenvolverse más ágilmente en un mundo de intercambio comercial. También debe contar con una delegación de funciones suficiente para agilizar las operaciones y que los regímenes aduaneros puedan responder al dinamismo actual del comercio exterior.

Al respecto cabe señalar que en países desarrollados y con apertura comercial, se han implantado diferentes métodos que agilizan los trámites aduaneros a los usuarios. Los dos métodos actualmente imperantes en este tipo de aduanas son los llamados de personalización y domiciliación de la aduana.

Personalización.- se trata de clasificar, identificar y hacer la historia de los contribuyentes más usuales de cada aduana, distinguiéndolos según su actividad, señalando los bienes que importan y capturando cualquier dato que permita tener una idea clara de los importadores más habituales de la aduana.

Lo anterior con el propósito de distinguir aquellos importadores que cuenten con una excelente historia, a fin de darles trato preferencial, incluyendo una fiscalización selectiva alguna que otra vez, lo que permite dedicar la labor de control para aquellos importadores que no merecen la seguridad antes señalada, ésta modificación permitiría detectar y prevenir el contrabando, pues se conocería perfectamente a los usuarios de acuerdo al tipo de operación que realizan y su historia.

Este proceso de personalización, implica la creación de una base de datos que registre todas las operaciones de comercio exterior, poniendo especial énfasis en cada contribuyente, conociendo cuáles son sus actividades principales y consuetudinarias, con datos tales como: el nombre del contribuyente, la fracción

arancelaria que se aplica a la operación, los datos del agente aduanal, los del proveedor extranjero y del país de procedencia.

Esta misma base serviría para verificar información y datos de los importadores; detectando aquellos que nunca presentan problemas así como los que generalmente cometen algún acto que pretenda evadir contribuciones; tramitar en su caso la cancelación de patentes aduanales a las personas que ayuden o realicen actos fraudulentos, revisar permanentemente las operaciones aduaneras detectando y llevando a cabo revisiones domiciliarias a aquellos contribuyentes que subvalúan las mercancías.

Domiciliación de la aduana.- Consiste en establecer las aduanas en aquellos puntos en que su presencia sea ampliamente justificada, cumpliendo no sólo funciones de control, sino principalmente de mejor servicio a los usuarios. Así, sin debilitar el control aduanero, se puede llegar a ubicar a las aduanas cerca de un polo industrial o comercial, sin mantenerlas en fronteras de poco movimiento.

Ahora bien, el comercio internacional contemporáneo, siguiendo los principios del Acuerdo General de Aranceles y Comercio -hoy Organización Mundial del Comercio O.M.C.-, postulan que las aduanas deben organizarse en torno a las siguientes premisas: servicio al usuario; verificación a posteriori; control y autorización de procedimientos; eficiencia; simplificación; flexibilidad; publicidad normativa, y que únicamente el tributo aduanero es el que debe separar una mercancía nacional de otra de origen extranjero⁴⁷, por lo que dichos organismos plantean eliminar al máximo toda actividad burocrática estatal en materia de comercio exterior.

Si bien, bajo los esquemas estatales proteccionistas el control de paso superó significativamente al control de pago tributario, las restricciones de todo tipo sobredimensionaron la tarea administrativa de las aduanas; de tal manera que los tributos aduaneros, aranceles y tarifas se ubican en un lugar subalterno, y los

⁴⁷ Javier González Grajera, **Procedimientos de Gestión Aduanera**, p.80

intercambios de mercancías responden más a decisiones burocráticas que a los intereses y opciones de los compradores internacionales.

Por lo anterior, la normatividad en las aduanas debe ir eliminando las barreras arancelarias y sus restricciones; debe dedicarse a regular y recaudar el tributo aduanero como factor esencial del nuevo comercio internacional. La desregulación administrativa, los controles a posteriori de las obligaciones de pago, la profesionalización de los operadores de comercio internacional y la actualización y especialización de los agentes aduanales, deben conformar el escenario cualitativo al existente hasta hace algunos años.

El pasado fiscalista de la aduana debe quedar atrás pues éste se centraba en un terrorismo burocrático en el que el contribuyente debía aceptar clasificaciones arbitrarias de mercancías, y liquidaciones calculadas por vistas aduanales autoritarios a los que debían agregarse agentes aduanales con poca preparación y sumisos.

Si las aduanas cambian su carácter burocrático y totalizador del comercio exterior a un control sólo tributario, modificando las normas de aplicación para agilizar los trámites y volverlos expeditos, el control y prevención del contrabando ocurrirá en paralelo a dicha transformación, pues a menos complejidad en los trámites, menor será la posibilidad de cometer contrabando.

A los elementos anteriores y en función de las necesidades que plantea la Organización Mundial del Comercio OMC y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte TLCAN, la aduana debe organizarse en torno a las premisas siguientes:

Que cuente con normas legales específicas y sustantivas, excluyendo procedimientos, pues son éstos materia de reglamentos.

Simplificar y racionalizar sus métodos, procesos y sistemas de actuación, introduciendo en el despacho aduanero factores de agilidad, con la supresión de etapas que, por ser meramente formales, no responden al control aduanero y sólo contribuyen a entorpecer el sistema; se debe buscar siempre el buen servicio a los usuarios.

Contar con personal que tenga preparación técnica adecuada, remuneraciones justas y prestaciones que propicien la permanencia de cuadros de operativos, técnicos y profesionales en materia aduanera. Lo que permite proporcionar un servicio público aduanal expedito.

Pero no solamente esta situación debe darse al interior de la aduana, es necesario que también los transportistas, los agentes aduanales y los apoderados se profesionalicen y adecuen sus estructuras a un comercio exterior cada vez más despersonalizado e informáticamente registrado.

CONCLUSIONES

Dada la evolución y transformación del Estado mexicano, en las últimas dos décadas se convirtió en un Estado que dejó de lado la imagen interventora, paternalista y centralizada de la economía para buscar la modernización, que implicaba fomentar la apertura comercial y el cambio de relaciones entre el Estado y la sociedad, debido a las circunstancias de crisis económicas por las que atravesaba la nación como: la contracción del mercado interno, problemas de inflación, fuga de capitales, recesión, falta de credibilidad en el gobierno por parte de los gobernados etc.

Con Miguel de la Madrid se planteó la transformación del Estado benefactor, para dar paso al cambio estructural y la planeación democrática, este cambio implicó el retiro del Estado de actividades empresariales, el ingreso de México al GATT, la renegociación de la deuda externa con la inminente apertura comercial al exterior, y se propició la participación de empresarios en el mercado nacional.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, más que la continuidad del anterior régimen, implicó la transformación radical de muchos sectores de la economía y la sociedad mexicana, pues se buscó readecuar las estructuras políticas, sociales y económicas a las características de globalización mundial, haciendo a la sociedad más participativa y solidaria, dejando al Estado el papel de promotor y regulador de la economía.

Bajo este contexto, las transformaciones ocurrieron al interior y exterior del aparato ejecutivo, es decir, fue necesario que la Administración Pública se transformara con el objeto de dar respuesta expedita a las necesidades del contexto nacional, de ahí que, para el caso que nos ocupa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se modernizó y reestructuró en lo que a la Administración Tributaria se refiere, creándose el Sistema de Administración Tributaria, quien entre sus facultades más importantes posee la de combatir la defraudación fiscal y por ende el contrabando.

El contrabando es el acto efectuado por una persona, para evitar el control adecuado por parte de la autoridad aduanera en la introducción o extracción de mercancías al territorio nacional, este acto incluye el evitar pagar los impuestos correspondientes al introducir o sacar mercancías del país.

Si se reducen los recursos económicos que el Estado pretendía obtener con motivo de acciones contrabandistas, se produce un deterioro en las finanzas públicas que obligan al Estado a buscar otras fuentes de financiamiento en el exterior, en consecuencia, se elevan las tasas impositivas y demás contribuciones, afectando a los contribuyentes cumplidos, fomentando el desaliento para el cumplimiento de sus obligaciones y creando contrabandistas en potencia.

Esta actividad es resultado de una serie de factores socio ambientales y psicológicos relacionados entre sí, que afectan al individuo en su aspecto personal y social y que influyen en él para actuar o dejar de hacerlo.

Dentro de las causas más importantes y las que propician la acción contrabandista se encuentran: el establecer prohibiciones de importación, el imponer elevadas tarifas aduanales, el solicitar permisos previos de importación señalando una serie de requisitos de difícil obtención. Acciones que por una parte “protegen” a los productores nacionales, pero por otra propician que la acción del contrabando se realice.

Asimismo, el cambio constante de criterios por parte de las autoridades aduanales para determinar el valor normal de las mercancías, así como la oposición al sistema por parte de importadores, son causas también muy importantes que producen el acto de contrabandear.

El contrabando en nuestro país, surge desde la época colonial, con el propósito de comerciar y evitar pagar a las autoridades los tributos correspondientes. A través de la historia de nuestro país, se puede apreciar que el contrabando

siempre estuvo presente, contando casi en todos los casos con la participación de empleados de gobierno que participaban con los contrabandistas, mediante el soborno.

Así como múltiples fueron los intentos del Estado para erradicar el contrabando, también son variadas las causas que explican por qué estas medidas fracasaron sin remedio. Las soluciones técnicas no podían tener éxito pues nunca llegaban al centro del problema y nunca consideraron la situación específica de los funcionarios sobornados.

Se observa así, que a lo largo de la historia nacional y en el caso específico de los empleados aduaneros, éstos sufrieron siempre de bajos salarios, situación que empeoraba por las crisis ocurridas en el país, dicho pago les era entregado de forma irregular, incluso algunas veces los empleados tenían que sobrevivir por meses sin percibir salario, y para obtener su medio de subsistencia tenían que recurrir a un ingreso extralegal.

El Sistema comercial restrictivo fue una de las principales razones que ayudó a fomentar la práctica del contrabando, además de los impuestos y contribuciones exageradas que se imponían al tráfico de mercancías en otras naciones, por lo que se puede apreciar que aranceles, prohibiciones y contrabando están íntimamente relacionados. De lo anterior se desprende un punto muy claro, a mayores prohibiciones. para ingresar mercancías, mayor es el interés de ingresarlas vía contrabando.

Para castigar a los contribuyentes que cometen el ilícito arriba citado, la legislación tributaria lo prevé en la Ley Aduanera, en la que se especifican infracciones y sanciones de carácter administrativo, así como en el Código Fiscal de la Federación, que determina infracciones, sanciones y delitos que conllevan sanciones penales.

En 1988 y 1999, el Código Federal de Procedimientos Penales y diversos Ordenamientos fiscales fueron reformados, en los que se prevé al contrabando

cómo delito grave al caer en algunos supuestos, por tanto quien comete el delito de contrabando con algunas modalidades no alcanzan la libertad provisional.

El hecho de que a alguna persona que cometa el delito de contrabando pueda aplicarse tanto el procedimiento penal como el procedimiento administrativo, está perfectamente justificado, dado que son esferas diferentes y debe atenderse, de acuerdo al monto o características del acto por las dos vías: *la penal y la administrativa*.

Para poder combatir y prevenir el contrabando, en tiempos como los que hoy vive la nación, es necesario no sólo modificar los ordenamientos jurídicos existentes, sino modificar sustancialmente tanto la estructura de operación de las aduanas, como el entorno de todos los participantes en el comercio exterior.

La nueva misión de las aduanas debe ser de servicio, procurando que todos sus procesos de atención sean ágiles; deberá dedicarse más al cobro de los tributos aduaneros que a la clásica misión desempeñada durante toda su existencia: el control de tráfico de mercancías reduciendo al máximo su coto de poder.

La legislación tributaria en materia aduanal, ha dejado de ser un asunto interno, para aplicar las normas internacionales de operación en los intercambios comerciales mundiales, como es el caso de las modificaciones a la Ley Aduanera, tomando como base el Convenio de Kioto, los Códigos de Valoración de la O.M.C. etc.

La desregulación administrativa, la desconcentración de funciones, los controles posteriores de las obligaciones de pago, la profesionalización de los trabajadores en materia aduanera, así como la actualización permanente de los agentes aduanales, configuran el escenario en el que debe desarrollarse hoy la aduana, con el propósito de atender las necesidades del mercado nacional e internacional; pues al modificar sustancialmente la imagen que hasta hoy desempeña, el contrabando no solo disminuirá, sino que también existirán posibilidades de prevenirlo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Villanueva, Luis F., **Problemas públicos y agenda de gobierno**, Colección Antologías de Política Pública, No. 3, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

-----**Implementación de las políticas**, Colección Antologías de Política Pública, No. 4, México, Miguel A. Porrúa, 1997.

Ángeles, Luis, **Crisis y coyuntura de la Economía mexicana**, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.

Arriola, Vizcaíno, Adolfo, **Derecho Fiscal**, México, editorial Themis, 1982.

Almada, Carlos F., **Integración económica desarrollo y administración pública, la experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. En El Rediseño del Estado una perspectiva internacional**. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Bernal, Sahagún, Víctor, *et al*, **La integración Comercial de México a los Estados Unidos y Canadá alternativa o destino**, México, Siglo XXI, 1990.

Bernecker, Walter L, **Contrabando Ilegal y Corrupción en el México del Siglo XIX**, México, Universidad Iberoamericana, 1997.

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

Carbajal, Contreras, Máximo, **Derecho Aduanero**, México, Porrúa, 1985.

Concheiro, Bórquez, Elvira, **El Gran Acuerdo, gobierno y empresarios en la modernización salinista**, México, Editorial Era, 1996.

Cortés, Fernando, **Crisis y Reproducción social, Los comerciantes del Sector Informal**, México, Porrúa, 1990.

Cuéllar, Oscar, **De marginal a informal, El Desarrollo de la discusión en América Latina en crisis y reproducción social, Los comerciantes del sector informal**, México, Porrúa, 1996.

De la Torre, Villar, Ernesto, **El contrabando y el Comercio Exterior en la Nueva España**, Colección de Documentos para el Comercio Exterior de México, Segunda serie, México, Banco de Comercio Exterior, 1967.

Echegaray, Lemus, José Julio, Víctor de Zavalía P., **El Delito de Contrabando elementos para su estudio**, Buenos Aires Alberti, 1996.

Hernández, Esparza, Abdón, **El Delito de Defraudación Fiscal**, México, editorial Botas, 1962.

Garcés, Almajano, Luis, **Derecho Aduanero**, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 1992.

Guillén, Romo Héctor, **La Contrarrevolución Neoliberal**, México, editorial Era, 1997

González, Grajera, Javier, **Procedimientos de Gestión Aduanera**, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1988.

Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, **Módulo de Inducción de procedimientos aduaneros**, México, Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, 1999.

Lammoglia, Riquelme, Balam, **Revista Exprésate**, Secretaria de Hacienda y Credito Público, México, noviembre 1999.I

Latapi, Escobar, Agustín, **Estado Orden Político e Informalidad Notas para Discusión en Nueva Antropología**, Vol. XI núm. 37, México, 1996

Lozano, Armendáriz, Teresa, **El Chinguirito vinculado, el Contrabando de aguardiente de caña y la política colonial**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

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

Margaín, Manatou, Emilio, **Derecho Tributario Mexicano**, México, Porrúa, 1998.

Malpica, De la Madrid, Luis, **¿Qué es el GATT?**, México, editorial Grijalvo, 1988.

Moreno, Porte Petit, Luis, **El delito de contrabando**, México, Porrúa, 1962.

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

Puga, Cristina, **et al. Evolución del Estado Mexicano. Tomos I, II, II**, México, El caballito, 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**, México, 1999.

Salinas, de Gortari, Carlos, **”Discurso de Toma de Posesión”**, México, Revista de Comercio Exterior, volumen 38, número 12, 1988.

-----**“Primer Informe de Gobierno,”** México, Revista de Comercio Exterior, volumen 39, número 19,1989.

Terrudas, Ignaci, **El contrabando en el orden social y en la economía política, notas a propósito del caso de la Nueva España en Relaciones, Estudios de Historia y Sociedad,** Vol. II, México, El Colegio de Michoacán, 1997.

Uvalle, Berrones, Ricardo, **La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública,** México, editorial Plaza y Váldes 1993.

----- **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea,** México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

Villarreal, René, **Contrarrevolución Monetarista, la teoría del Neoliberalismo,** México, Editorial Océano, 1998.

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

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Villanueva, Luis F, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, Colección Antologías de Política Pública, México , Miguel Angel Porrúa 1996.

-----**Implementación de las políticas**, Colección Antologías de Política Pública, México, Miguel A. Porrúa , 1997.

Angeles, Luis, **Crisis y coyuntura de la Economía mexicana**, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados,1994.

Arrijoja, Viscaino, Adolfo, **Derecho Fiscal** , México, editorial Themis,1982.

Almada, Carlos F, **Integración Económica Desarrollo y Administración Pública, la experiencia de la Comunidad Europea y el TLCAN de América Del Norte. En El Rediseño del Estado una perspectiva internacional.** México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Bernal, Sahagún, Víctor, *et al*, **La integración Comercial de México a los Estados Unidos y Canadá alternativa o destino**, México, Siglo XXI,1990.

Bernecker ,Walter L, **Contrabando Ilegal y Corrupción en el México del Siglo XIX**, México , Universidad Iberoamericana , 1997

Campos , Ricardo, **El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana**, México, Ed. Plaza y Vázquez,1992.

Carbajal, Contreras, Máximo, **Derecho Aduanero**, México, Porrúa,1985.

Concheiro, Bórquez , Elvira, **El Gran acuerdo gobierno y empresarios en la modernización salinista**, México, Ed. Era,1996.

Cortés, Fernando, **Crisis y Reproducción social, Los comerciantes del Sector Informal** , México ,Porrúa ,1990 .

Cuéllar, Oscar, De marginal a informal, El Desarrollo de la discusión en América Latina en crisis y reproducción social, **Los comerciantes del sector informal** , México,.ed -Porrúa,1996 .

Curzio, Leonardo, **La Reforma del Estado en México, Balance y perspectivas**, México , Fondo de Cultura Económica,1993.

De la Torre Villar, Ernesto , **El contabando y el Comercio Exterior en la Nueva España** , Colección de Documentos para el Comercio Exterior de México , Segunda serie, México , Banco de Comercio Exterior,1967.

Echegaray Lemus, José Julio , Víctor de Zavalía P. , **El Delito de Contrabando elementos para su estudio**, Buenos Aires ed.Alberti,1996.

Et. Al . **Encarta Enciclopedia**, Microsoft 1999, España.

Hernández, Esparza, Abdón, **El Delito de Defraudación Fiscal**, México, editorial Botas, 1962.

Hid, Bustani, José, *et al* , **La Administración Pública Federal**, Serie Estudios , México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976 .

Garcés, Almajano, Luis, **Derecho Aduanero**, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias,1992.

Guillén, Romo Héctor, **La Contrarevolución Neoliberal** , México, editorial Era, 1997

González, Grajera, Javier, **Procedimiento de Gestión Aduanera**, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda,1988.

Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, **Módulo de inducción de procedimientos aduaneros**, Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, 1999.

Latapi, Escobar, Agustín, **Estado Orden Político e Informalidad Notas para Discusión en Nueva Antropología** , Vol XI num 37 , México ,1996

Lozano, Armendaris, Teresa, **El Chinguirito vinculado el Contrabando de aguardiente de caña y la política colonial**, México Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

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

Margaín, Manatou, Emilio, **Derecho Tributario Mexicano**, México, Porrúa, 1998.

Malpica, De la Madrid, Luis,**Qué es el GATT**, México, editorialGrijalvo,1988.

Moreno, Porte Petit, Luis, **El delito de contrabando** , México, Porrúa 1962.

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

Puga , Cristina, *et al*, **Evolución del Estado Mexicano**, Tomo I ,II,III, México , El caballito,1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Reglamento Interior del Servicio de Administracion Tributaria**, México, 1999.

Salinas de Gortari, Carlos, "**Discurso de Toma de Posesión**" , México, Revista deComercio Exterior, volúmen 38, número 12,1988.

-----"Primer Informe de Gobierno" México, Revista de Comercio Exterior, voúmen 39, número 19,1989.

Terrudas, Ignaci, **El contrabando en el orden social y en la economía política, notas a propósito del caso de la Nueva España en Relaciones, Estudios de Historia y Sociedad**, vol II, México El Colegio de Michoacan,1997.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública** , México , ed. Plaza y Váldes 1993.

-----, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México ,1998.

Villareal, René, **Contrarrevolución Monetarista, la teoría del Neoliberalismo**, México, Editorial Océano, 1998.

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