



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE  
EL COMERCIO EXTERIOR

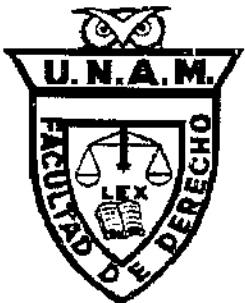
TRATAMIENTO JURIDICO DEL DESPACHO ADUANERO  
EN MEXICO



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**IRVING PALACIOS ORTEGA**

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO 2005



m. 344757



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

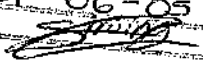


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a darme en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: PALACIOS ORTEGA  
INQUIRY  
FECHA: 01 - 06 - 05  
FIRMA: 

A la Universidad Autónoma de México

Y la Facultad de Derecho, gracias por enseñarme a sentir y comprender estas palabras:

"Por mi raza hablara el espíritu".

A todos mis maestros:

Por sus horas de enseñanza.

A mi asesor: Dr. Filiberto Pacheco,  
por que también es de usied este logro, mil gracias por su apoyo y confianza.

A Dios: Por su infinita bondad,  
Misericordia y amor a lo largo de  
Mi vida.

A mis Santos y Muertos:  
Por cuidar mi andar.

A mi Madre: la mujer mas  
bella, inteligente y amorosa  
que me obsequio la vida, a ti,  
todos mis logros.

A mi Padre: gracias por estar  
a mi lado, por tu amor.

A Claudia, la mejor hermana, mi mejor amiga.

Por que también supiste ser madre.

Este triunfo también es tuyo.

A Gaby: por tu amor,  
por enseñarme a vivir,  
infinitas gracias, te amo.

A Yuyu y Grecia, por darme a diario  
alegría, amor, esperanza,  
por enseñarme a ser de nuevo niño.

A la familia Zermeño.Temorés:

Por su apoyo y confianza.

A mi mejor amigo Jorge Bautista:

Gracias por irradiarme de felicidad,

gracias por tu apoyo hermano.

## INDICE

Introducción.....	1
<b>Capítulo I.</b>	
<i>COMERCIO EXTERIOR, ADUANA Y DERECHO</i> .....	4
1. El derecho y el comercio in genere.....	5
2. Clasificación del comercio.....	9
2.1 Comercio exterior.....	10
3. Orígenes del comercio exterior.....	12
3.1 Antecedentes históricos del comercio exterior en México.....	15
4. Políticas mexicanas del comercio exterior.....	24
5. Planes Nacionales de Desarrollo.....	30
6. Aduana y comercio exterior.....	45
7. Antecedentes históricos de la aduana.....	45
7.1 Evolución histórica de la aduana en México.....	51
8. Clasificación de las aduanas.....	57
9. Aduana México.....	60
9.1 Concepto.....	62
9.2 Organización.....	64
9.3 Competencia.....	70
9.4 Función.....	71
9.5 Usuarios de la Aduana y responsables ante la aduana en México..	75
<b>CAPITULO II.</b>	
<i>MARCO JURÍDICO DE LA ADUANA EN MÉXICO</i> .....	77
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	77
1.1. Facultades de la Federación.....	79
1.2. Facultades de los Estados.....	82
1.3. Prohibiciones de los Estados.....	84

1.4.	Derechos y Obligaciones de los Mexicanos.....	86
2.	Tratados internacionales.....	88
2.1.	Convenio de Kyoto 1973.....	95
2.2.	Organización Mundial de Aduanas.....	99
2.3.	Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.....	101
3.	Leyes Federales y Reglamentos en Materia Aduanera.....	107
4.	Normas Oficiales Mexicanas y otras disposiciones legales.....	109

### **CAPITULO III.**

	<i>EL DESPACHO ADUANERO</i> .....	116
1.	El despacho aduanero en México.....	116
1.1.	Concepto.....	117
1.2.	Clasificación del despacho aduanero.....	118
1.3.	Actos previos al despacho aduanero.....	119
1.4.	Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).....	121
1.5.	Declaración aduanera de las mercancías.....	126
1.6.	Reconocimiento aduanero.....	131
1.7.	Retiro de las mercancías.....	133
1.8.	Conclusión del despacho aduanero.....	133
2.	El despacho aduanero en estados unidos de América.....	136
3.	El despacho aduanero en Europa.....	145
4.	El despacho aduanero en América Latina.....	153

### **CAPITULO IV.**

	<i>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. PAMA.</i>	171
1.	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	171
1.1	Acta de inicio.....	173



1.2	Supuestos de embargo.....	176
1.3	Sustanciación del PAMA.....	180
1.4	Mercancías excedentes o no declaradas.....	181
1.5	Embargo precautorio en visitas domiciliarias.....	182
1.6	Resoluciones a los PAMAS.....	183
1.7	Infracciones y sanciones más comunes en los PAMAS.....	185
1.8	Medios de defensa contra los PAMAS.....	198
1.8.1	Recurso de Revocación.....	199
1.8.2	Juicio de Nulidad.....	202
1.8.3	Juicio de Amparo.....	203
	Conclusiones.....	206
	Anexo.....	211
	Bibliografía.....	223

## INTRODUCCIÓN.

Es inevitable observar que las formas de intercambio de mercancías entre los países del orbe están en constante evolución, dando lugar al mejoramiento y agilización del despacho de las mismas, donde resulta indispensable la perfecta actualización de la actividad aduanera sobre este tema.

Si bien es cierto que la política de comercio exterior de México a finales de los 80's y principios de los 90's, se encontraba todavía en un plano de protección a la industria nacional y en un modelo de sustitución de importaciones; esta política resulto insuficiente comparada con los efectos de la globalización.

Como resultado de la práctica comercial llevada por México en dicha época, se opto por un modelo de economía abierta, en donde el derecho constituye un elemento muy importante; por lo cual el gobierno emprendió la tarea de modernizar el aparato administrativo responsable de vigilar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, las leyes y todo lo referente a la actividad aduanera.

De lo anterior se desprende que nuestro actual sistema aduanero es relativamente reciente, existiendo pocos estudios que verdaderamente profundicen a este respecto; en comparación con otras ramas de la ciencia jurídica.

El objetivo de este trabajo radica en analizar la importancia de la función del despacho en la legislación mexicana, así como su evolución e importancia, en

este sentido la presente investigación tiene como propósito aportar a la materia aduanera y de comercio exterior, un estudio claro y objetivo de lo que representa la figura del despacho aduanero en nuestro país.

Para cumplir con dicho cometido, la metodología básica a aplicar será: la histórica, analítica, dogmática jurídica, derecho comparado y la crítica; ya fuese sistematizando e interpretando disposiciones jurídicas aplicables. Así mismo las técnicas de investigación aplicadas son: la documental, bibliográfica, hemerográfica, legislación y páginas de Internet.

El punto de partida de esta investigación será resaltar la importancia del derecho, el papel del comercio exterior y la institución jurídica aduanera llamada aduana.

En el primer apartado el lector encontrara de manera sencilla las definiciones de derecho, comercio y aduana, así como su evolución histórica y la relación que guardan entre si.

Así mismo se expondrán las políticas comerciales que México ha manejado desde tiempos del porfiriato hasta nuestros días.

De manera particular se expondrá la actual aduana mexicana, su concepto, organización, competencia, función y los usuarios de ésta.

El segundo capítulo se encuentra comprendido por el marco jurídico aplicable a la aduana en México; contemplando en primer termino nuestra Carta Magna, la cual sienta las bases de las facultades en materia de comercio exterior y materia aduanera en el ámbito federal, estatal y municipal; así como sus respectivas prohibiciones.

De igual manera éste capítulo incluirá los más importantes tratados en materia aduanera, los cuales han sido de vital importancia para el desarrollo del sistema aduanero mexicano.

En el capítulo tercero se tratará a detalle la figura del despacho aduanero en México, su concepto y etapas entendidas como los pasos sistemáticos que habrán de seguirse para su conclusión.

Además el presente apartado contemplara otras formas de despacho aduanero en el mundo, los cuales se compararan con nuestro despacho aduanero, en donde se ubicara la modernidad y eficiencia de éste.

El último apartado muestra el procedimiento que ha de resultar de las irregularidades encontradas a las mercancías en el ejercicio del despacho aduanero, el cual es denominado como PAMA. Accesorio a esto, se verán los medios de defensa existentes contra el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Finalmente se presentaran las conclusiones y sugerencias que dio como resultado la presente investigación.

## Capítulo I.

### Comercio Exterior, Aduana y Derecho.

El comercio exterior constituye parte de la economía nacional al contemplar las actividades comerciales externas; cuya actividad será llevada por el organismo público llamado aduana; la cual constituye el sistema operativo y regulador de la actividad comercial, tanto en su forma de importación como exportación.

En esta tesitura la aplicación del derecho resulta indispensable, pues éste dará los lineamientos y bases en materia aduanal y de comercio exterior.

Consagrándose estos principios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes Federales y demás ordenamientos jurídicos para la perfecta aplicación.

Por tanto, en el presente capítulo se analizará de forma objetiva la relación existente entre comercio, aduana y derecho; así como la evolución histórica que ha tenido el comercio exterior y la aduana; en donde se podrá observar la íntima relación que guarda el uno con la otra.

De manera particular se expondrá la política comercial que México ha llevado hasta nuestros días, buscando dar un mejor entendimiento de lo que busca la política comercial nacional, en donde la aduana funge como instrumento importantísimo de ésta.

Partiendo de esto, se analizará a la aduana México, su evolución, concepto, organización, competencia, función así como a sus usuarios y responsables de

esta; deseando aportar de manera clara y sencilla lo que representa la aduana hoy en día para nuestro país.

### **1. El derecho y el comercio in genere.**

EL derecho y el comercio van aparejados de la mano, desde que el hombre tuvo la necesidad de intercambiar sus productos con otros seres humanos, empieza la necesidad de reglamentar estas transacciones; por tanto, el comercio no puede ir desligado del derecho, pues este buscara la igualdad entre las partes que realicen esta actividad.

Es bien sabido que desde los inicios de la humanidad el hombre ha tenido la necesidad de delimitar sus acciones frente a los demás individuos; de esta necesidad surge lo que hoy llamamos derecho, cuya definición, aun en nuestros tiempos es muy difícil de encuadrar o decir a ciencia cierta cual de todas las definiciones existentes es la más adecuada.

Se puede definir a la palabra derecho de acuerdo a las siguientes opiniones:

Derecho: Del latín *directus*, directo, de *dirigere*, enderezar o alinear. Desde este prefacio etimológico, en que la voz española, y la más o menos emparentadas de las otras lenguas vivas de mayor difusión, como el francés (Droit), el italiano (Diritto), el inglés (Right), el catalán (Dret), el alemán (Recht), el portugués (Direito), se aparta por completo de la equivalente latina, que es

"Jus". El derecho expresa rectitud, el proceder honrado, el anhelo de justicia y la regulación equitativa en las relaciones humanas.<sup>1</sup>

Ya analizada la raíz etimológica, se darán algunos conceptos de derecho, buscando mostrar las diferentes concepciones que a tenido este concepto a través del tiempo, en donde se verán las diferentes aportaciones de distintos juristas, tanto mexicanos como extranjeros.

Según Celso, el derecho es " el arte de lo bueno y lo justo".<sup>2</sup>

Esta definición unifica los valores morales y sociales que lo jurídico implica para el hombre cabal, par el jurista que redacta las leyes y para el juez que las interpreta y aplica:

Para Castán el derecho es el sistema de normas fundadas en principios éticos y susceptibles de sanción coercitiva, que regulan la organización de la sociedad y las relaciones de los individuos y agrupaciones que viven dentro de ella, para asegurar ella misma el conseguimiento armónico de los fines individuales y colectivos.<sup>3</sup>

Es notable que este jurista ya se refiere al derecho como un conjunto de normas sistematizadas, en donde se ejerce la fuerza pública por el desacato de estas.

Se caracteriza a Kant, en su definición de derecho por partir del concepto de libertad individual que sólo debe ser condicionada a otra libertad igual: es decir,

---

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo III, Argentina, Editorial Heliasta S.R.L., 1986, Pág. 99

<sup>2</sup> *Ibidem*. Pág. 100

<sup>3</sup> *idem*.

el derecho es " complejo de las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el arbitrio de todos los demás, según una ley universal de libertad".<sup>4</sup>

Para Rafael de Pina y de Pina Vara la definición de derecho es: " todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la del derecho positivo y derecho natural.

Estas normas se distinguen de la moral".<sup>5</sup>

Para dar continuidad ha lo que más adelante se estudiara, sin duda hay que distinguir lo que se entiende por la palabra comercio; pues este se halla presente en todas las etapas de la historia del hombre, representando no solo una importante actividad para el ser humano sino además para la economía de los países; de ahí que tenga tanta importancia para nuestra investigación la definición de comercio.

La palabra comercio (del latín commercium, de cum, con y merx-cis, mercancia, es decir, con mercancías) se refiere a una actividad que persigue un fin de lucro consistente en el intercambio de bienes o servicios entre productores y consumidores y que facilitan la circulación de la riqueza. En términos jurídicos a esta característica se incluye a demás la actividad de empresas, de la industria, los títulos de crédito, las patentes, las marcas y todo

---

<sup>4</sup> MASCAREÑAS, Carlos E., Dirigida por Buenaventura Pellisó, Prats. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Tomo. I, España, Editorial, Francisco Seix, 1985, Pág. 4

<sup>5</sup> DE PINA, Rafael. De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. México, Editorial Porrúa, 1999, Pág. 228.



aquello que el legislador haya querido reputar como tal y sea plasmado en el derecho positivo.<sup>6</sup>

Entre otras definiciones encontramos a las que ven al comercio como un acto de intermediación entre lo que se produce y lo que se consume tal es el caso de los siguientes autores:

Para B. Vidari define al comercio como el " conjunto de los actos de intermediación entre el productor y el consumidor ejercidos habitualmente y con propósito de especulación", lo que promovía y desarrollaba la circulación de la riqueza con el objeto de facilitar y acelerar la demanda y la oferta.<sup>7</sup>

Según Juan Bautista Say, introduce un elemento más en los componentes de la idea de comercio, ya que consideró que el comercio, más que cambio, es aproximación; su misión esencial está en poner los productos al alcance del consumidor que en el hecho de la mutación en sí. Concluyó "comercio es actuar como intermediario entre el que consume y el que produce".<sup>8</sup>

Concluimos que el comercio visto desde su naturaleza económica como jurídica es la actividad encaminada a intermediar directa o indirectamente los factores productivos con los consumidores, buscando un lucro para quien lo realiza, agilizando con esta actividad la movilización de la oferta y la demanda, donde se aprecia su alcance legal en las actividades empresariales y actos incluidos en la legislación mercantil .

---

<sup>6</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Moreno Castellanos, Jorge A., Moreno Valdez, Hadar. *Comercio Exterior sin Barreras*. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, Pág. 17

<sup>7</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Argentina, Editorial Bibliográfica, 1987, Pág. 307

<sup>8</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *EL Comercio Exterior de México*. UNAM, México, Editorial Pomúa, 1989, Pág. 3

Esta actividad económica en la cual participan claramente dos partes, comprador y vendedor, de acuerdo a las características que tengan éstos; el comercio se puede clasificar de diversas maneras como a continuación se presenta.

## **2. Clasificación del Comercio.**

Si bien el comercio nace del cambio como un modo para la obtención de bienes para la satisfacción del individuo. La clasificación del comercio se da en base a los individuos que participan en esta transacción.

Conforme a lo anterior y con relación a nuestro estudio encontramos que el comercio se clasifica en:

1. Comercio Interior: comprende al conjunto de transacciones de todo género que celebran los individuos de un mismo estado o nación.

2. Comercio Exterior: permite que una nación aproveche la producción indirecta menos costosa de aquellas mercancías que saldrían más caras si fueran producidas directamente; por lo tanto, el comercio exterior completa las provisiones del país y da salida al exceso de producción.

Pero para Torres Gaytán, el comercio exterior sólo es una ampliación del comercio interior que se trata por separado debido a las características específicas que originan los fenómenos inherentes al mismo.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> TORRES GAYTÁN, Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*. México, Siglo XXI, 1980, Pág. 11.

En mi opinión, las dos clasificaciones son totalmente distintas por las razones siguientes.

a) En el comercio interior solo participan miembros de una misma nación.

b) Este tipo de comercio se da de acuerdo a las materias primas y necesidades propias del lugar.

c) En contrario, en la actividad comercial exterior participan personas de diferentes naciones.

d) El comercio exterior surge de la necesidad de allegarse de productos que no existan en el país o que su producción sea costosa dentro del mismo; por otro lado se dará salida a los excedentes que produzca el país.

3. Comercio internacional: "es aquel que se realiza entre los Estados que componen la comunidad internacional, ya sea por medio de organismos oficiales o de los particulares mismos. También debe de considerarse comercio internacional aquel que tiene lugar entre un Estado y una comunidad económica".<sup>10</sup>

## **2.1 Comercio Exterior.**

Ya una vez expuesta la clasificación de comercio; encontramos conveniente para esta investigación precisar de una manera más específica la parte de comercio exterior; dado que si bien históricamente la noción de comercio

---

<sup>10</sup> WITKER. Jorge, Hernández, Laura. *Régimen jurídico del comercio exterior en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Pág. 11.

exterior solo se refería a las transacciones de bienes y mercancías, en la actualidad esto ha sido superado; pues el incremento en el avance de los medios de comunicación y la informática, ha permitido que se pueda dar en la actualidad las transacciones de servicios y tecnología, las cuales en su mayoría son más importantes que las transacciones tangibles.

El término "comercio exterior" es generalmente atribuido a John Stuart Mill, quien lo usó para sustituir el término "comercio internacional". Este último, primeramente usado por Bentham en 1780, el cual puede crear ciertos problemas para la definición del concepto que nos interesa.

El comercio exterior constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de bienes y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más territorios aduaneros y/o países distintos cuyas operaciones se registran estadísticamente en su balanza comercial. Asimismo, la disciplina que regula el intercambio del comercio exterior es la política comercial externa o política económica de un país. El comercio exterior representa el objetivo de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estadistas según el sistema económico aplicable.<sup>11</sup>

Estrictamente hablando, las naciones como tales no surgieron sino hasta el periodo del Renacimiento (siglo XV y XVI); sin embargo, resultaría extraño decir

---

<sup>11</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México*. Op. cit. Pág. 8

que el término "comercio internacional", esto es, el intercambio de bienes o servicios entre diferentes pueblos, surgió en la tardía época medieval.<sup>12</sup>

Por ello es conveniente hacer una referencia, tan breve como es posible dentro de una introducción, al comercio que se desarrolló entre los pueblos antiguos.

### **3. Orígenes del Comercio Exterior.**

El intercambio de bienes y servicios es tan antiguo como la humanidad misma; es así que el comercio surge por la desigualdad existente entre los diferentes tipos de razas, resultado de sus características en lo relativo a sus habilidades, especialización en el trabajo y el espacio geográfico en el cual se encuentran asentados, el cual va a delimitar la materia prima o recursos que puedan obtener de dicho lugar. Es así, que al perfeccionarse y facilitarse los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando, desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad, hasta el desarrollado y ágil comercio electrónico.

Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional.

---

<sup>12</sup> Idem.

Por consiguiente se puede decir que el primer tipo de comercio fue el terrestre sin embargo los inventos sobre embarcaciones marítimas llevarían rápidamente a que el comercio marítimo y fluvial representara un avance para el comercio.

Los orígenes del comercio exterior los podemos encontrar en las siguientes civilizaciones antiguas.

Los Fenicios (3000 a. de C.)

Ya en el ámbito de comercio exterior podemos considerar a los mesopotámicos, fenicios y egipcios como los pioneros en esta materia.

Los fenicios llegaron a dominar el comercio desde las costas del mar mediterráneo hasta las costas occidentales del norte de África, así como también las costas europeas; extendiéndose hasta las costas del mar báltico<sup>13</sup>.

Los Griegos (siglo VI a. de C.).

El gran desarrollo de la cultura helénica ya había logrado, aproximadamente por el siglo VI a. de C., prestar mayor atención a la navegación y al comercio que los fenicios venían desarrollando y a participar más activamente en sus relaciones comerciales con Cartago. Por ello, no es de sorprender que fue precisamente como resultado de problemas de competencia comercial que se entablaron varias guerras entre dos pueblos y que culminaron con la derrota de Cartago en el siglo V a. de C. a manos de los griegos. Ese fue el punto de

---

<sup>13</sup> Ibidem. Pág. 9.

partida para la expansión de la dominación griega por todo el mundo hasta entonces conocido.

Así pasaron más de tres siglos del dominio griego en el comercio internacional, hasta que fueron desplazados por el poder del creciente imperio romano. Fue así que los griegos fueron suplantados de su lugar de potencia marítima; hecho marcado por las guerras grecorromanas del siglo II a. de C.

Los Romanos (27 a. de C. – 192 d. d. C.).

Es el pueblo romano a quien se le atribuye como los primeros constructores de excelentes caminos que aunque su primera finalidad era para uso militar, paralelamente fueron usados como grandes rutas comerciales. Además de las rutas terrestres, desarrollaron vías marítimas, contando con una impresionante flota de galeras cuyo uso era para la transportación de mercancías desde sus colonias hasta Roma y viceversa. Los códigos teodosianos y justinianos contienen disposiciones relativas al tráfico.

En el esplendor de su imperio llegaron a controlar toda Europa occidental, incluyendo las islas británicas, el medio oriente y la parte norte de África. La capital del Imperio Romano, más que un centro productor, era un centro de intercambio de los diferentes productos del impero que ahí aflúan y desde allí se distribuían.

Las Ligas de las Ciudades Comerciales (1200- 1700).

Ya para finales de la edad media el comercio empezó a resurgir nuevamente. En ello jugó un papel muy importante el surgimiento de las ligas de las naciones.

El objeto principal de esta unión de urbes mercantiles, sin duda fue el aseguramiento de sus naves y rutas comerciales en contra de ladrones, piratas y de la nobleza feudal.

Existieron varias ligas como: Liga Romana (las ciudades de la Baja Alemania, Rin y Danubio, siglo XIII), Liga Suaba (Nuremberg y Asburgo, siglo XIV), entre otras; pero la más importante fue la Hanseática siglo XIII, 1241, Liga probablemente fundada por las ciudades alemanas de Hamburgo y Lubeck e incluía un gran número de las ciudades más importantes de esa nación.

Esta liga llega a ser tan poderosa como un Estado, mantuvo a un ejército y una fuerza naval; contrajo guerra con otras naciones y realizó acuerdos de paz con ellas, en ocasiones imponiendo sus condiciones. Mantuvo cónsules y enviados diplomáticos en otros países con el objeto de agilizar las transacciones comerciales. Concedió préstamos a países con la condición de que le favorecieran con concesiones especiales, exenciones o monopolios en las áreas de pesca, minería, manufacturas y agricultura. De la misma manera estableció fábricas y puestos de operación para la actividad mercantil en diversas ciudades de Europa.

En su momento, esta Liga dominó las transacciones comerciales en el mar del norte y en el mar báltico. Represento un factor importante en el cambio del feudalismo al renacimiento.



### **3.1 Antecedentes históricos del Comercio Exterior en México (Época prehispánica 1325 – Época actual).**

En este punto solo mencionare de manera breve los antecedentes del comercio exterior en nuestro país, con la finalidad de dar una idea general de cómo ha evolucionado hasta nuestros días.<sup>14</sup>

#### **Época Prehispánica (1325).**

En esta época existe una intensa actividad comercial entre los pueblos Mesoamericanos; en la cual como forma de intercambio usaban el trueque, además de sistemas de valor como lo eran: algunas plumas de aves preciosas, carrizos que contenían polvo de oro y granos de una singular especie de cacao; que fungían como moneda y eran reconocidos en toda Mesoamérica.

Dentro de la cultura Azteca esta actividad estaba delegada a una clase que era equiparada en ocasiones con la nobleza, a los cuales llamaban "Pochtecas". Eran estos los que intercambiaban los productos de la región con los de otras zonas geográficas, permitiendo ver a los gobernantes de los productos o mercancías de las cuales carecían, influyendo notablemente en las ideas de expansión de los imperios.

---

<sup>14</sup> Véase en los siguientes datos históricos a: TARDIFF, Guillermo. *Historia General del Comercio Exterior Mexicano*. Tomos I, II y III, México, Editorial Porrúa, 1968.

En el mundo azteca había dos clases de comercio: por una parte, el metropolitano o focal y, por otra, el foráneo o exterior.

Época Colonial. (1509- 17790).

El comercio que se suscitaba entre España y la Nueva España se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla, que además de ser la encargada de vigilar los intereses reales, desempeñaba otras funciones.<sup>15</sup>

Dependiente de la Casa de Contratación de Sevilla nace la Universidad de Cargadores de las Indias, la cual tenía jurisdicción para conocer de los asuntos relativos al comercio entre la metrópoli y su Colonia.

La formalización del comercio en la Nueva España con sus Colonias, Comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados.

Con el advenimiento de la Casa Borbón al trono de España en el siglo XVIII, Carlos III se percató que la política Comercial que había estado llevando la Corona española, representaba un gran perjuicio para la Hacienda Real. Siendo desastrosa esta situación decide junto con Bernardo Ward, ministro de

---

<sup>15</sup> Tales funciones eran: armar embarcaciones, planear y autorizar las embarcaciones y flotas que partían para América; regular la emigración de españoles que deseaban trasladarse a las colonias; investigar, enseñar y difundir conocimientos marítimos y de navegación; otorgar permisos para ejercer el comercio con la Indias, vigilar y regular el tráfico transmarino de todas las mercancías; imponer y recabar los impuestos y derechos que el tráfico originaba; planear y construir en las colonias caminos, puentes, posadas, ventas y demás obras inherentes y accesorias, conocer y resolver las controversias surgidas de los comerciantes y las violaciones a los reglamentos y disposiciones emitidas por el comercio americano; etcétera.

Comercio y Moneda, instaurar una política más liberal de España con sus colonias; pero sin abandonar el principio del monopolio de la metrópoli.

La tercería que España había realizado entre el comercio de sus colonias fue eliminada en 1774, lo cual incidió directamente en la disminución del contrabando existente.

Esta situación para México no fue favorable, ya que subsistieron dos de los más importantes impuestos de ese tiempo: el almojarifazgo y la alcabala.

Con la muerte de Carlos III en 1788 se detiene esta política liberal, reduciéndose el volumen del comercio a tal grado que la Casa de Contratación de Sevilla terminó por desaparecer en 1790.

#### Etapa Independiente. (1821-1853).

El primer documento legal de México fue el Arancel General Interno para los gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio. Publicado el 15 de diciembre de 1821. Con este comercio se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas; además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías prohibidas y las libres quedaban a criterio de los administradores de las aduanas. En este año la sección de aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Ya una vez consolidada la situación política del país, se abrieron las puertas para comercializar con toda nación que así lo quisiera. Con la Constitución de

En el sexenio de Lázaro Cárdenas, en materia de comercio exterior, urgía que se racionalizara la política arancelaria con objeto de permitir a México incrementar sus exportaciones, asimismo adquirir los elementos que requería del exterior.

En 1935 el gobierno decidió sustituir los signos monetarios circulantes, es decir, emitir una mayor cantidad de papel moneda. Medida que salvaguardo el comercio exterior, pues los precios de exportación no aumentaron.

En 1936 se expide la Ley de Expropiación. Un año después, en el mes de junio de 1937, se expide el acuerdo expropiando los Ferrocarriles Nacionales de México, y el 18 de marzo de 1938 se acuerda la expropiación petrolera. Hecho importantísimo para México, en lo relacionado al comercio con las demás naciones.

Se crea el Consejo Superior del Comercio Exterior en 1941. Uno de los primeros frutos de este organismo fue el arreglo comercial concertado el 15 de julio de 1941 con los Estados Unidos de América.

El 23 de diciembre de 1942 se firma el primer Tratado de Comercio de México y los Estados Unidos.

En 1947 se concertó tratado de comercio con Canadá y se recibió a la Misión Comercial Belga y a la Misión Económica Italiana para instalar en Bruselas la Cámara de Comercio Belga-Mexicana.

Entre las leyes promulgadas en 1964, se encuentra la reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional en materia de control sobre comercio internacional en relación con los recursos económicos del país.

México participa en la reunión de cancilleres de los países miembros de la ALALC, que tuvo lugar en la ciudad de Montevideo a principios de 1965.

En 1968 se celebra el convenio comercial con el Japón, cuyo objeto fue facilitar y desarrollar las relaciones comerciales existentes entre los dos países. Se crearon también, en materia de intercambio comercial de mercancías, misiones comerciales entre México y Brasil con el trato de "nación más favorecida".

Para estrechar las relaciones económicas y comerciales, México convino el establecimiento de comisiones económicas mixtas con Argentina, Brasil y Venezuela.

El Congreso de la Unión aprobó la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, publicado el 31 de diciembre de 1970 en el DOF.

A partir del primero de julio de 1979, México introdujo un nuevo sistema de valoración en aduana basado en la definición en la Definición de Valor de Bruselas, con excepciones a cierto número de productos.

Con el propósito de allegarse de recursos internacionales necesarios para el desarrollo del país, se firmaron acuerdos globales de cooperación con: Brasil, Canadá, República Federal Alemana, Suecia, Japón y España.

En 1983 se simplificaron y agilizaron los trámites al comercio exterior y se fortaleció el apoyo financiero y crediticio en ese sector, en donde la exportación fue la más alta prioridad.

En 1985 se abrogó la ley que creó el IMCE, en donde se estableció que las funciones realizadas por éste pasarían a la SECOFI y en cuanto a las

funciones de promoción y arbitraje pasarían al Banco Nacional de Comercio Exterior.

En el mes de enero de 1986 entró en vigor la Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior que proporciono el marco legal actualizado para regular y proteger esta actividad. En ese mismo año se ubicaron las negociaciones llevadas a cabo en la Adhesión del país al GATT, después de contar con la opinión del Senado. Se concluyo en junio con la firma Ad referéndum del Protocolo de Adhesión, que fue sometido al Senado de la República para su ratificación.

Con el objeto de vincular a México en una forma más estrecha y eficaz con otras partes del mundo se instaló en abril de 1988 la Comisión Nacional de la Cuenca del Pacífico.

México se incorpora en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hecho que marca el inicio del nuevo modelo económico mexicano lo cual se confirma con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1995.

Los sucesos relacionados al comercio exterior en los años siguientes, los podemos observar más adelante, cuando se vea las políticas comerciales que México a practicado hasta nuestros días. Así como también los Planes Nacionales de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y nuestro actual presidente Vicente Fox.

#### **4. Políticas mexicanas del comercio exterior (1884 – 1994).**

Buscando una estabilidad económica, México a luchado por una Balanza comercial equilibrada, en donde se han aplicado o tratado de aplicar diferentes políticas económicas.

La doble corriente de comprar y vender que implica para México el comercio exterior, esta íntimamente vinculada al grado de desarrollo de la planta productiva y a la capacidad que tenga para generar los recursos que requiere para su crecimiento.

Así, se observa, a partir de 1884 época de Porfirio Díaz , que la política comercial estuvo sustentada en tratar de evitar el tráfico clandestino de mercancías por los litorales despoblados, por medio de una adecuada organización aduanera. Además, era preocupación del gobierno federal, la protección de la moneda nacional, evitando su exportación.<sup>16</sup>

Posteriormente, en el periodo comprendido de 1911 a 1924, el principal foco de atención del comercio exterior, fue la importación de productos agrícolas, se empezó a contratarse empréstitos con el exterior, aumentándose las importaciones que abarcaban todos los sectores económicos, principalmente el industrial.

Durante los años de 1924 a 1934, la política comercial del país no era muy clara, como resultado el comercio exterior se estanco; se busco la forma de llevarlo a flote con leyes nuevas y la idea de crear una Comisión Nacional de Exportación, antecedente para crear órganos encargados del estudio del

---

<sup>16</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México*. Op. cit. Pág. 144.

comercio exterior. En 1932 se aplica el primer plan de desarrollo económico nacional, llamado Plan Sexenal.

En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934- 1940), la política económica y comercial cambio radicalmente. Para ello se propuso que paralelamente al desarrollo de las actividades productivas, se incrementara la circulación y consumo de bienes; se racionalizara la política arancelaria, con el fin de aumentar las exportaciones; se modifico el criterio para el ingreso de importaciones exentas de impuesto. Además impulso créditos a través de la creación de instituciones bancarias.

En la época de Ávila Camacho, Miguel Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz (1940-1970). El país presentaba una balanza comercial negativa, la cual conllevaba un gran atraso en el sector agrícola. Por tanto las políticas económicas y comerciales llevadas en este tiempo fueron:

- Protección arancelaria a la industria nacional.
- Estímulos a la importación de materias primas y maquinaria.
- Se aplico un sistema de subsidios y de sustitución de importaciones restringiéndose el ingreso de productos no necesarios.
- Eliminación de obstáculos e impuestos a los artículos manufacturados para exportación.
- Otorgamiento de crédito para la importación de bienes de capital.
- Adquisición de créditos externos para la diversificación de los mercados
- Inversión en infraestructura de industrias fundamentales.



- Nacionalización de recursos básicos y posibilidad de aceptar inversión directa sujeta a la legislación nacional que fuera complementaria a la nacional.<sup>17</sup>

Con José López Portillo (1976-1982), se inició una nueva política comercial: la sustitución de importaciones manejada principalmente a través del mecanismo de permisos previos, reemplazándose por el uso más flexible de los aranceles, procurando que la liberación comercial no fuera en detrimento de la producción<sup>18</sup>.

La política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, sentó sus bases en los principios de la década de los años ochenta, cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones.

La política mexicana, respecto al exterior, tiene determinadas finalidades y ella, estará a la materia en donde se actuara, teniendo en cuenta los distintos elementos y factores de cualesquier naturaleza. El Ejecutivo Federal el 17 de abril de 1990, durante la audiencia que concedió a los miembros de la Cámara de Senadores en la residencia oficial de los Pinos manifestó: Mantenemos la firmeza en los principios, la claridad de los objetivos y la flexibilidad de las estrategias, México tiene que adecuar sus respuestas con flexibilidad y eficacia a las diferencias que muestran los nuevos bloques en formación. En Europa se avanza hacia un mercado común; en el caso de Canadá y Estados Unidos se ha llegado a un acuerdo que circunscribe exclusivamente a asuntos

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Ibidem. F. ág. 145

comerciales y de inversión; en la Cuenca del Pacífico se forma un bloque basado en el fortalecimiento de las relaciones entre clientes y proveedores de distintos países, con el fin de constituir una base exportadora más amplia hacia el resto del mundo, y de América Latina, por medio de la A.L.A.D.I., los países se otorgaran preferencias mutuas, con el fin de promover los intercambios intra regionales.

Por tanto México frente a los bloques comerciales y económicos que se formaban, tenía tres opciones: la primera, cerramos a su desarrollo; la segunda, abrimos sin límites a ellos, y la tercera participar de manera inteligente oportuna y fundadamente nacionalista. Esta tercera es el camino de México : ni la cerrazón imposible ni la apertura irresponsable.

De esta política se desprenden cinco premisas sobre las relaciones comerciales con el exterior que son las siguientes:

Primera. Las relaciones comerciales de México se apegarán estrictamente a nuestra Constitución. No se someterá jamás la soberanía de la nación ni su propiedad exclusiva sobre los recursos naturales de México. Por eso, no aspiramos a ser parte de mercado común alguno, en la cual la concepción es ceder autonomía fiscal y, en algunos casos, hasta legislativa. Este modelo, como se lleva a cabo en Europa, no es al que aspiramos los mexicanos.

Segunda. Los acuerdos comerciales deben siempre elevar el bienestar de la población, sobre todo la que menos tiene, y cuidar en particular a la pequeña y mediana industria, así como el equilibrio industrial.

Tercera. En los acuerdos debemos asegurar el bienestar de los trabajadores mexicanos y el respeto a sus organizaciones y, también los derechos humanos y laborales migratorios mexicanos hacia Estados Unidos y hacia otras regiones del mundo.

Cuarta. Los acuerdos comerciales de México deben reconocer la naturaleza tan diferente de los cuatro bloques básicos del comercio mundial. Estados Unidos y Canadá, América Latina, la Cuenca del Pacífico y la Europa del 92. Es necesario definir estrategias de negociación con cada una de las regiones que otorguen reciprocidad a nuestra apertura comercial ya en marcha; vigoricen, al mismo tiempo, las similitudes económicas y los complementos que puedan tener en nuestro país, y atiendan los propósitos del sistema multilateral del comercio internacional.

Quinta. Las estrategias Comerciales de México serán graduales en su instrumentación. Evitaremos así repercusiones sorpresivas sobre nuestra economía.<sup>19</sup>

Estos criterios son plenamente vigentes en todos y cada uno de los acuerdos que nuestro país ha suscrito con diferentes países.

Por tanto es responsabilidad de México actuar en el marco de legalidad que le permita la Constitución, resguardando siempre la soberanía y seguridad nacional.

---

<sup>19</sup> PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. *Derecho de la Integración Económica*. México, Editorial Porrúa, 2002. Pág. 109-111.

Para dar continuidad a las políticas de comercio exterior que México implementa en la actualidad se tiene que mostrar los Planes Nacionales de Desarrollo de Ernesto Zedillo Ponce de León y de nuestro actual presidente Vicente Fox Quezada.

##### **5. Planes Nacionales de Desarrollo en México (1995- 2000. 2001-2006).**

Es importante resaltar que en el año 2000 ocurrió en México, un hecho que sin lugar a dudas queda plasmado para la historia de nuestro país.

Cuando el entonces partido gobernante (PRI), después de más 70 años de ocupar la el poder político y por tanto ser el responsable de la política comercial del país, es derrocado, por así decirlo, por el partido Acción Nacional, el cual planteaba nuevas políticas para todos los sectores que integran al país.

Por tanto, es de especial interés para mi investigación presentar el Plan Nacional De desarrollo, de Ernesto Zedillo Ponce de León y el del actual Presidente Vicente Fox Quesada; a fin de mostrar las políticas económicas y comerciales, de uno y otro partido.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (Fragmentos que tienen relación al comercio exterior y la política comercial).<sup>20</sup>

Los nuevos vínculos de la política interior y exterior.

América del Norte.

---

<sup>20</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

Las naciones de América del Norte son nuestros principales socios económicos y con ellas se producen las principales interacciones de nuestro país con el exterior. México tiene un interés estratégico en esta región. Es indispensable asegurar una fluida y respetuosa cooperación en todos los ámbitos de las relaciones y disminuir los riesgos que conlleva la intensidad de los intercambios.

En la cooperación con Canadá y con los Estados Unidos se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promuevan el interés nacional; en lo económico, deberemos asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio; en lo social, se promoverán y preservarán las capacidades creativas y el patrimonio cultural de los mexicanos.

#### Centroamérica y el Caribe

Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.

#### América del Sur

Buscaremos consolidar el libre comercio y los acuerdos financieros que aseguren una más intensa integración con las naciones del Pacto Andino. Con Venezuela y Colombia, buscaremos dar impulso al G-3, como un factor de primera importancia para los esfuerzos de integración con Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, se impulsarán los mecanismos de coordinación para el perfeccionamiento de los acuerdos de libre comercio que hemos firmado y para aproximarnos al Mercosur. Alentaremos los acercamientos y la estrecha cooperación con Brasil y Argentina. Apoyaremos el ingreso de Chile al TLC, fortaleceremos el diálogo político con esta nación y se consolidará el tratado comercial firmado con ese país, que ha generado un aumento considerable en nuestros intercambios.

En general, habremos de actualizar los mecanismos que faciliten los intercambios e impulsen el desarrollo en América Latina. Buscaremos fortalecer la Conferencia Cumbre Iberoamericana para asegurar el diálogo político que acerca a nuestras naciones, promueve la integración realista y la cooperación efectiva.

Diversificación de nuestras relaciones con el mundo

- Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro del dinamismo mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de

cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.

- En el Pacífico Asiático, aprovecharemos cabalmente la pertenencia de México a los principales foros económicos de la región, como la APEC, para promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con sus países miembros, entre los cuales se encuentran algunas de las economías más dinámicas del mundo y cuyo papel internacional será creciente en el futuro. Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular de China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.

- En el Medio Oriente, el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar. En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.

Promoción de las exportaciones de bienes y servicios.

Las condiciones para el desenvolvimiento eficiente y sobre bases de equidad incluyen, de manera preponderante, el trato justo en las relaciones comerciales con el exterior. Se cuidará que los distintos niveles de apertura no propicien el abuso de algunas empresas que no están sujetas a la competencia externa, mediante precios excesivos y calidad defectuosa de los bienes y servicios que ofrecen. Con ese propósito y tomando en cuenta las condiciones de cada rama productiva y la reciprocidad en las negociaciones comerciales

con otros países, se reducirá la dispersión arancelaria entre las distintas mercancías.

En la actualidad, México dispone de amplias oportunidades para que sus exportaciones penetren a los mercados mundiales. Para aprovecharlas hace falta un impulso decidido a las exportaciones. Los esquemas de promoción de las exportaciones, en particular los de tipo fiscal, continúan en muchos casos siendo poco oportunos y muy complejos, sobre todo para las empresas medianas y pequeñas. También es preciso promover, para los exportadores nacionales, el acceso al crédito en condiciones competitivas con las que gozan sus contrapartes del exterior.

En atención a esas consideraciones, las acciones en materia de comercio exterior se enfocarán a:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus mercados; continuar el proceso de negociación de los tratados comerciales con los países centroamericanos; e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.

- Alcanzar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. Sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el contrabando.



- Procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos señalados antes para la conducción de la política cambiaria.
- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.
- Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas.
- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.
- Promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior, cuidando que al endeudamiento externo corresponda un aumento de la generación de divisas para servir la deuda contratada.
- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.
- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de coinversión foránea en el país.
- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma, y que afectan al desempeño del resto de la economía.

- Propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en un marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.( Fragmentos del plan relacionados con la materia en estudio).<sup>21</sup>

#### La Transición Económica.

La globalización y la nueva economía crean oportunidades para México y los mexicanos de avanzar en su desarrollo, pero también presentan enormes riesgos que podrían recrudecer la situación actual de rezago económico y tecnológico. La competencia ha entrado en todos los ámbitos de la actividad económica permitiendo a personas de todo el mundo tener acceso a servicios y productos que anteriormente eran bienes no comerciables.

#### La Política Económica

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientar el sentido y

---

<sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

- Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos.

- Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

Las instancias de gobierno están obligadas a asegurar el logro de objetivos sociales valiosos mediante el ajuste de los alcances, del sentido y del contenido de las políticas públicas. Los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado, son un aspecto particularmente importante de las políticas públicas.

Las transiciones demográfica, social, económica y política, a las que ya se ha hecho referencia, exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas en México. En este sentido, desde el primer día de esta administración se han anunciado reformas, se han puesto en juego palancas, se ha trabajado para establecer alianzas y se han emprendido procesos de diálogo.

El Ejecutivo federal se ha comprometido a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad. De esta manera se facultará y habilitará a los actores sociales y económicos para que actúen en beneficio de la sociedad y para que puedan avanzar en la satisfacción de sus intereses legítimos, sin perjuicio del interés general. Serán reformas que implicarán la descentralización

de facultades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios. Estarán dirigidas a que la economía crezca con estabilidad, a disminuir la pobreza y a avanzar en la igualdad, en el acceso a oportunidades, a expandir la educación, a consolidar el avance democrático, a profundizar la transparencia y la rendición de cuentas, a abatir la inseguridad y a cancelar la impunidad.

El Ejecutivo federal sabrá poner en juego palancas, esto es, acciones directas del gobierno, que permitan utilizar su gran capacidad de ejecución, con el propósito no sólo de cumplir sus propios fines, sino también de fomentar y potenciar las acciones de los actores sociales y privados. En el proceso de su propia organización, el gobierno actúa conforme a un rumbo que permite la programación de acciones por los particulares y los actores sociales. Así lo hace de manera señalada en cuestiones relativas al empleo, a la educación y al desarrollo regional.

El Ejecutivo federal continuará impulsando el proceso de construcción de alianzas que se traduzcan en acciones concertadas entre el gobierno y los actores sociales y económicos en ámbitos en que se requiere la acción concurrente y coordinada entre gobierno y sociedad, para cumplir los objetivos comunes, impulsando la eficacia y la transparencia en los tres órdenes de gobierno, para avanzar de la marginación al desarrollo, promover la unidad, la concordia y el acuerdo entre mexicanos, para transitar de la arbitrariedad al Estado de derecho.

Los procesos de diálogo continuarán guiando la acción del Ejecutivo federal y servirán para hacer frente a la creciente complejidad y diversidad que caracterizan al México de hoy. Por medio del diálogo, el Ejecutivo busca conocer la opinión de la sociedad, la escucha y valora, aprende de ella y la considera como precedente antes de tomar las decisiones que la Constitución y las leyes asignan a su responsabilidad. Las autoridades no pueden rehuir la responsabilidad de tomar aquellas decisiones que dan razón a su existencia y para las cuales fueron instituidas. Sin embargo, aun en los casos en los que corresponde a la autoridad decidir de manera unilateral, el diálogo es útil en el proceso de persuadir a actores sociales respecto a decisiones adoptadas por el Ejecutivo con una lógica de interés público. El gobierno ha declarado su vocación de dialogar con respeto en cuestiones tales como el trabajo, el desarrollo social, los grupos más vulnerables o la competitividad. Ha reconocido la necesidad de dialogar con el Congreso de la Unión, de mantener comunicación con el Poder Judicial sobre aquellas cuestiones que puedan contribuir a su fortalecimiento, así como de dialogar con las autoridades de otros órdenes de gobierno.

#### La Política Exterior

El sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante el decenio pasado. El deshielo bipolar ha tenido un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera en que éstas se relacionan entre sí. Todos los países y todas las regiones del mundo han tenido que

enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas transformaciones. México no es una excepción. Su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo nos obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.

El sistema internacional que ha ido conformándose desde el fin de la guerra fría es desagregado, atomizado y plenamente globalizado, y exige diseñar nuevas estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a nuestro país en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad. Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

En el ámbito interno, México también atraviesa por un periodo de cambios profundos. Las elecciones del 2 de julio de 2000 demostraron la madurez política y la voluntad democrática del pueblo de México. Fueron una prueba para nuestras instituciones que fue superada con éxito. Dentro y fuera de México se ha reconocido la fortaleza de nuestras instituciones democráticas. Gracias a ello, el gobierno de México dispone hoy de una legitimidad que da mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional.

Consecuentemente, hoy podemos promover la imagen de un México democrático, tolerante y seguro, la cual refleje la transparencia, la pluralidad y el vigor de nuestros procesos políticos, económicos, sociales y culturales. El interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país, deben servirnos como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado. No se trata de un mero ejercicio de relaciones públicas, sino de un esfuerzo por reflejar con fidelidad la realidad nacional y modificarla en aquellos aspectos, como la defensa y promoción de los derechos humanos, que requieren un cambio sustantivo.

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. Estos intereses pueden enunciarse en forma general de la siguiente manera:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás

actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Si bien tanto los intereses como los principios generales de la política exterior, por su nivel de abstracción y su generalidad, constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana también deben reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.

A continuación presentaremos un cuadro comparativo de los dos planes antes expuestos, deseando extraer los puntos más relevantes en materia de comercio exterior.



<p style="text-align: center;"><b>ERNESTO ZEDILLO</b> (PND 1995-2000)</p>	<p style="text-align: center;"><b>VICENTE FOX</b> (PND 2001-2006)</p>
<p>Se exaltó la relación con Canadá y Estados Unidos como nuestros principales socios comerciales.</p> <p>Consolidar el tratado comercial (TLC).</p> <p>Impulsar el G3.</p> <p>Se buscó establecer un acuerdo integral de libre comercio con la Unión Europea.</p> <p>Promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras en el Pacífico Asiático.</p> <p>Promoción de las exportaciones de bienes y servicios, así como impulsar el acceso al crédito para los exportadores nacionales.</p> <p>Combatir el contrabando con más eficacia.</p>	<p>Nos remite a los principios plasmados en nuestra Constitución, pero señala que no debe ejercerse en abstracto, lo cual resulta incongruente, pues no logra aterrizarlo con la toma de decisiones fundamentales para el comercio exterior.</p> <p>No expresa de manera precisa las acciones a emprender por el Gobierno Federal para garantizar un beneficio a la Nación.</p> <p>Enuncia una serie de buenos propósitos de manera declarativa, por lo cual no es posible vislumbrar las acciones ha emprender en la política exterior, pues como el mismo señala : La política exterior de México se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfocándose en la defensa y promoción de los intereses nacionales.</p>

De esta manera quedan expuestos los dos últimos Planes de Desarrollo en México, con lo cual se ve claramente el gran impulso que se da al desarrollo del comercio exterior; en tanto que para que se de su perfecta aplicación es necesario el buen funcionamiento de la aduana, así como del derecho aduanero y toda la legislación aplicable a este rubro.

## **6. Aduana y comercio exterior.**

Se ha visto a lo largo del presente estudio que el comercio exterior representa un fuerte elemento para el desarrollo de los países del orbe; por tanto, es de especial interés conocer la figura denominada aduana, la cual siempre ira a la par en su evolución como en sus orígenes con el comercio mismo.

Buscando reglamentar el intercambio de transacciones entre diferentes pueblos; llámese, naciones, países, territorios aduaneros; el hombre se vio en la necesidad de crear un instrumento capaz de supervisar la entrada y salida de bienes y servicios de un territorio a otro, así mismo fungir como instrumento recaudador de bienes y riquezas provenientes de los impuestos creados para esta actividad; es así que a través de la historia, como se vera a continuación, se le ha denominado a este órgano como aduana.

El organismo denominado aduana, será el encargado de aplicar la legislación concerniente a esta actividad, velando por el interés del país al cual representa, tanto en su aspecto económico como social, político, jurídico y cultural.

## **6. Antecedentes históricos de la Aduana.**

Es de gran interés presentar un análisis de los antecedentes históricos de la aduana, con el objeto de adentrarnos en la relevancia que representa esta institución jurídica.

Para comprender mejor la evolución que ha tenido la aduana, debemos saber cuáles son sus raíces etimológicas.

La palabra aduana proviene del árabe "adayuán", término que significa registro o libro de cuentas.<sup>22</sup>

Para Felipe Acosta Roca la palabra aduana tiene dos vertientes en su origen etimológico, la primera "divan", que proviene del vocablo persa, cuyo significado era "el lugar de reunión de los administradores de finanzas", llega hasta nosotros como "diovan" del vocablo árabe, posteriormente pasa al italiano como "dogana" finalizando en "Aduana".<sup>23</sup>

Existe además un tercer supuesto tal y como lo plantea el jurista mexicano Máximo Carvajal Contreras.

Este autor menciona que la mayoría de los investigadores que han profundizado sobre este tema coinciden en afirmar que su origen es arábigo. Unos autores manifiestan que proviene de la palabra "divanum" que significa: "La casa donde se recogen los derechos"; de allí empezó a llamarse "Divana", luego "Duana" y por último "Aduana".<sup>24</sup>

<sup>22</sup> BASALDUA, Ricardo Xavier. *Introducción al Derecho Aduanero*. Argentina, Abeledo-Perrot, 1994. Pág. 10

<sup>23</sup> ACOSTA ROCA, Felipe. *Tramites y Documentos: En Materia Aduanera*. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, Pág. 40

<sup>24</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*. México, Editorial Porrúa, 1997. Pág. 49.

Como se puede ver existen más de una investigación del origen etimológico de la palabra Aduana, pero sin duda ninguna ha dejado de llevar implícita la actividad de lo que hoy es la Aduana.

La aduana va evolucionando en los pueblos antiguos , de acuerdo a los siguientes datos históricos<sup>25</sup>.

Mesopotamia (3000 aprox. Y el 331 a de C).

En la antigüedad, los habitantes de Mesopotamia realizaban negocios, teniendo una economía muy próspera. A las orillas del caudaloso río Eufrates se pagaban tributos por las mercancías que se pretendían introducir a la India y Arabia. Todas las operaciones de esa naturaleza para que tuvieran validez estatal debían quedar registradas por escrito.<sup>26</sup>

India (3000 a. de C.).

La India es considerada como el lugar donde surgen las primeras ideas de pagar tributo al momento de introducir o extraer mercancías creándose en los pasos fronterizos un lugar idóneo para su recaudación, siendo el ejercito el encargado de la recaudación.<sup>27</sup>

Egipto (se extiende entre el año 3100 y el 332 a. de C.).

---

<sup>25</sup> Ibidem. Pág. 50.

<sup>26</sup> VOX, *Historia Universal I*, Patria, España, 1993, pág. 27.

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 46.

En Egipto en la época del imperio, el cual fue el periodo más floreciente surgen las primeras aduanas en los puertos y lugares de entrada (fronteras), gravándose las mercancías, excepto las de la corona. Se percibían tributos por la importación y exportación, tránsito, circulación de paso “ derecho de puertas” y de muelle en los puertos.<sup>28</sup>

Babilonia (1730 -1530 a. de C.).

El comercio exterior tuvo una especial importancia en este pueblo. El código de Hammurabi recogió finalmente la vida jurídica, económica y social de los Babilonios. Gracias a este monumento jurídico sabemos que el comercio que se realizaba a través del caudaloso río Éufrates, pagaba un tributo por las mercancías que se introducían.

El pago consistía en la décima parte de los productos importados, en tráfico fluvial o a través de caravanas en tráfico terrestre que realizaban los mercaderes llamados DAMQARUM.<sup>29</sup>

Grecia (Siglo VI a. de C.).

En la antigua Grecia, la función aduanera estaba a cargo de personas llamadas “ Decastatogogs” o recaudadores de tributos, quienes lo cobraban en porcentajes del dos al diez por ciento del valor de la mercancía dependiendo de las necesidades del erario o del tesoro público , a la entrada en los puertos

---

<sup>28</sup> BASALDUA, Ricardo Xavier. *Introducción al Derecho Aduanero*. Op. cit., Pág. 12.

<sup>29</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero* .Op. cit., Pág. 51.

griegos, asimismo cobraban otros impuestos por la exportación, la circulación o tránsito de las mercancías.

Roma (27 a. de C. – 192 d. de C.).

Anco Marcio, cuarto rey de Roma extendió los límites de la ciudad hasta el mar y a él se atribuye la creación de las aduanas. Posteriormente, los cónsules las suprimieron y más tarde, Julio César las restableció.

Bajo el Imperio Romano, los Publicanos (cobradores), recaudaban un impuesto llamado "Portorium", que se exigía la entrada y salida de mercancías del territorio o de sus provincias; aquellas mercancías o esclavos que se pretendían sacar o introducir sin cubrir aquel impuesto pasaban a propiedad del gobierno, también se confiscaban las mercancías que estaban prohibido exportar, cobrándose multas a los infractores.

España (siglo VI al Siglo XVI).

Bajo la dominación Romana el territorio que ocupaba la Península Ibérica fue organizado, en materia aduanera, a semejanza del "Telorium" romano; gravándose la importación con un impuesto denominado "Quincuagésima" siendo percibido por los "Cuestores". La dureza en su percepción hizo que Lucio Metelo suprimiera las aduanas hispano-romanas; habiendo sido Augusto quien la restableciera, encomendando las funciones administrativas al "Vicario, quien se encargaba de recaudar el tributo aduanero y destinarlo al fisco romano.

El impuesto de carácter aduanero que introdujeron los árabes a España fue el "Almojarifazgo" el cual gravaba, con diferentes porcentajes que iban desde un tres por ciento hasta un quince por ciento del valor de las mercancías, a su introducción o extracción. Después del descubrimiento de América se implantó un almojarifazgo mayor llamado de Indias y que era el derecho que pagaban las mercancías que se importaban de aquellas posesiones y se exportaban con destino a las mismas.

En la etapa cristiana España no quedó sometida a los árabes, existía también un sistema aduanero en la cual las aduanas de carácter terrestre eran denominadas "Puertos Secos" y las aduanas marinas "Puertos Mojados"; en estos puertos se percibía un impuesto llamado "portazgo", se estableció desde el siglo XII otro derecho de carácter aduanero denominado "Diezmo de Mar", que era un derecho de puerto impuesto a las mercancías por su introducción.

Alfonso Décimo "El Sabio", estableció un impuesto llamado Portazgo que consistía en el cobro de una cantidad a todas las mercancías que se llegaran a vender o se sacaran del reino. En caso de encubrimiento se confiscarían las mercancías a favor del fisco real.<sup>30</sup>

Sin duda la aduana representa desde tiempos remotos un elemento importantísimo para el desarrollo del Estado, pues representa un instrumento recaudador de impuestos así como de control en el despacho de mercancías de un país a otro.

---

<sup>30</sup> ACOSTA ROCA, Felipe. *Tramites y Documentos: En Materia Aduanera*. Op. Cit. Pág. 42.

## **7.1 Evolución histórica de la aduana en México (época prehispánica – hasta nuestros días).<sup>31</sup>**

Antes de la conquista, los señores denominados del Anáhuac, (México, Texcoco y Tlacopan), tenían a los “Calpixquis” que eran cobradores de los tributos, éstos consistían en servicios personales y en especie; tales como mantas, enaguas, camisas y telas bordadas

Hernán Cortés, refiriéndose a la organización de los indígenas en la conquista de México y con relación a la ciudad de Temixtltlán (México) expresa: “en todas las entradas de la ciudad, y en las partes donde descargaban las canoas , que es donde viene la más cantidad de los mantenimientos que entran a la ciudad, hay chozas hechas donde están personas por guardas y que reciben certum quid de cada cosa que entra. Eso no sé si se lo llevan al señor o es propio de la ciudad, porque hasta ahora no lo he alcanzado: pero creo que para el señor, porque en otros mercados de otras provincias se ha visto coger aquél derecho para el señor de ellas.”<sup>32</sup>

La formalización del comercio de España con sus colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados. Para tal efecto se instalaron en Nueva España las Casas de Contratación, instituciones creadas desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el

---

<sup>31</sup> Véase: [http:// www. aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx)

<sup>32</sup> BASALDUA XAVIER, Ricardo. *Introducción al Derecho Aduanero*. Op. cit. Pág. 123



comercio y la navegación entre España y las Indias. En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

El comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila. Cabe recordar que las islas Filipinas formaban parte también del Virreynato de la Nueva España. En 1593, la Real Cédula de Felipe II ordenó restringir el volumen de la carga comercial para limitar las mercancías no filipinas, los llamados "productos de la China", procurando así evitar daños al comercio español. Dado que en el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, la revisión aduanal se realizaba en Acapulco.

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación).

Debido a los constantes ataques de los barcos piratas ingleses y franceses a los puertos de Veracruz, Acapulco y Campeche, en 1597 se dispuso que los oficiales a cargo de la Casa de Contratación se trasladaran a la Banda de Buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulúa, hecho que permitió que en 1601, por órdenes de Felipe II, se instalara la aduana en tierra firme. En 1647, el rey Felipe IV, vio la necesidad de que la ciudad contara con una aduana cerrada donde fueran captados todos los productos que entraban al puerto.

En el puerto de Acapulco, el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas ordenanzas y cédulas reales; en 1702 se elaboró el primer reglamento para el tráfico comercial entre Filipinas y la Nueva España.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de mayo de 1977, quedando integrada por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; la Subsecretaría de Ingresos; la Subsecretaría de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas; la Oficialía Mayor; la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional.

En 1989, la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en el país.

En 1994 se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) las reglas de Comercio Exterior.

Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año. Los cambios consistieron en la introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado (Inteligente); se reforzaron los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

A partir del 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se publicó el 30 de junio de 1997.

En 1998 nuevamente se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

Una vez expuesta la evolución que ha tenido México en la figura de la aduana, es necesario para los fines de esta investigación hacer referencia a las distintas clases de aduana existentes hoy en día en nuestro país.

## **8. Clasificación de las Aduanas.**

Previo a la clasificación de las aduanas es necesario esbozar el concepto de aduana, ya que aunque se abordara con posterioridad se hace indispensable para la comprensión de este apartado.

Oficina pública, establecida generalmente en las costas y fronteras, para registrar, en el tráfico internacional, los géneros y las mercaderías que se importan o exportan, y cobrar los derechos que adeudan.<sup>33</sup>

Existen Varias clasificaciones de Aduana, las cuales obedecen a sus diferencias y rasgos particulares. Después de realizar un estudio de las diferentes clases de aduanas se encontró que la clasificación que hace Máximo

---

<sup>33</sup> CASTRO VILLALOBOS, José Humberto, Claudia Verónica Agramón Gurrola. *Diccionarios jurídicos temáticos*. Vol. 7, Oxford, México, 2003.

Carvajal es la más completa, pues introduce las distintas clases de aduanas que existen.<sup>34</sup>

Es así que en la actualidad encontramos que la aduana se puede clasificar de la siguiente manera:

Por su ubicación.

a) Marítimas: Son aquellas que reciben mercancías que ingresan a un país a través de sus mares. b) Fronterizas: Son aquellas que están ubicadas en las fronteras con otros países. c) Interiores: Son aquellas que se encuentran en el interior del país.

Por su Tráfico.

a) Marítimas. b) Terrestres: Son aquellas que reciben mercancías que son transportadas por algún medio terrestre. c) Aéreas: Son aquellas que están en los aeropuertos. d) Postales: Son aquellas que revisan la mercancía transportada por correo. e) Fluviales: Son aquellas que reciben mercancías que ingresan al país por medio de algún río o lago.

Por su Régimen.

a) De Zona Gravada: Son aquellas en donde se reciben las mercancías que pagan gravamen. b) De Área de Desgravación: Son aquellas en donde pasan mercancías que estén exentas de gravamen.

---

<sup>34</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*. Op. cit. Pág. 187.

Por su Movimiento.

a) De Despacho: Son aquellas donde únicamente se reciben mercancías. b) De Personas y Despacho: Son aquellas que permiten el paso de personas con mercancías.

Por su Transito.

a) De carga. b) De Destino. c) De Paso. d) De entrada. c) De Salida.

Por su Competencia.

a) Principales o Subalternas. b) Mayores o Menores. c) Generales o Menores. d) Generales o Especiales.

Por su habilitación.

a) De Importación. b) De Exportación. c) De Transito. d) De Transbordo.  
e) De cabotaje.

Por su Servicio.

a) Nacionales. b) Yuxtapuestas.

Por Tanto las aduanas son oficinas públicas administrativas, establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas; asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; haciendo cumplir

las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

## **9. Aduana México.**

Un punto medular en la presente investigación es la Aduana México, la cual será detallada en los apartados subsecuentes.

La Aduana México es un ente que forma parte del servicio público federal. Entendiéndose como servicio público, la "institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión". en este sentido por su naturaleza, la Aduana México siempre estará sujeta a normas, reglas y principios de derecho público y administrativo.<sup>35</sup>

Actualmente la Aduana México define su papel en la política comercial del país como instrumento facilitador y de fiscalización de las operaciones de comercio exterior, así como los programas de fomento al comercio exterior.

---

<sup>35</sup> PINEDA, Fanny. *Servicio Público*. Diccionario Jurídico Mexicano. T. P-Z. México, Porrúa, UNAM, 9ª ed., 1996. Pág. 2906.

Ante la apertura del comercio exterior, la Aduana México pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con la cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos aduaneros, el cual se conoce indebidamente todavía como "semáforo fiscal", pues ya no se trata de un sistema aleatorio, sino "inteligente" basado en análisis de riesgo.

En cuanto al equipamiento y la utilización de tecnología en las aduanas del país; actualmente contribuyen a facilitar las operaciones aduaneras para que México pueda aprovechar al máximo los tratados comerciales y evitar las prácticas desleales de comercio. La instalación de equipo de alta tecnología ha llegado a todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero.

Actualmente se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

Como se puede ver la Aduana México se prepara día con día para estar a la vanguardia y ponerse a la altura de las aduanas de otros territorios aduaneros.



## 9.1 Concepto.

Existen varias definiciones de lo que hoy es la aduana, entre las cuales destacan las siguientes.

El consejo de Cooperación Aduanera (actualmente Organización Mundial de Aduanas), en su Glosario de Términos Aduaneros Internacionales, define a la Aduana como " los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías."<sup>36</sup>

Otra definición de gran relevancia y la cual se denota una gran relación con la emitida por el Consejo de Cooperación aduanera es la siguiente.

De acuerdo con el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, la aduana es "el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y la exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomiende."<sup>37</sup>

Ya en un plano netamente nacional se destaca la definición dada por el jurista mexicano Máximo Carvajal Contreras, el cual señala que la aduana es:

"El órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con lineamientos y prohibiciones.

<sup>36</sup> Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm>

<sup>37</sup> Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos. <http://www.aladi.org/nsfaladi/glosario.nsf/>

que las leyes fijan a las mercaderías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional”<sup>38</sup>

En estas definiciones se considera a la aduana como oficina recaudadora, pero en la actualidad es cada vez menos importante esta función. Conforme el país se ha integrado a los diversos convenios y acuerdos internacionales de comercio, la función meramente recaudadora de la aduana ha dejado de ser la más importante para dar paso a ser una “oficina facilitadora” del comercio internacional, es decir, que sin dejar de cumplir su función de aplicar la legislación que regula la entrada o salida de mercancías al territorio nacional, lo haga de una manera ágil, con el mínimo de trámites, procedimientos y documentos.

Aí convertirse la aduana en una oficina que facilita el comercio internacional, también ha cambiado el concepto que se tiene de ella, por lo tanto, podemos establecer una definición sencilla que incluya todos los elementos que han sido destacados.

“Aduana es el órgano de la Administración Pública Federal encargado de la aplicación de la legislación relativa a los regímenes aduaneros, así como de verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones de mercancías de comercio exterior, con el objetivo de aplicar las políticas establecidas por el gobierno del país para regular la entrada y salida de mercancías al territorio

---

<sup>38</sup> SAT. Inducción a la Aduana. Op. cit. Pág. 1-3.

nacional, así como la de asegurarse del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por las citadas mercancías de comercio exterior”.

## **9.2 Organización.**

De conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria<sup>39</sup>, la Administración General de Aduanas, como unidad administrativa esta a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, una pluralidad de Administradores Centrales y las diversas aduanas del país. Cada de una de estas unidades tiene su propia competencia y facultades delimitadas en la legislación aduanera.

La Administración General de Aduanas (AGA).

Con la denominación Administración General de Aduanas, se designa al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo las facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de marzo de 2001.

<sup>40</sup> TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*. Op. cit. Pág. 123.

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria

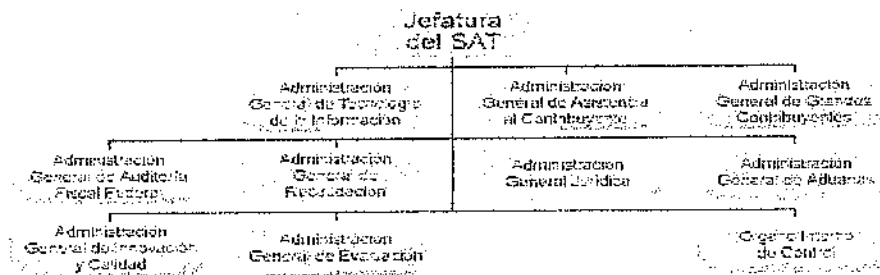
Las estructuras de las cuales depende la Administración General de Aduanas son las siguientes.

Dentro de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que tiene encomendado realizar en nuestro país el cometido aduanero, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la actualidad la SHCP, tiene la siguiente estructura.

- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica.
- Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior

#### Propiedad del Fisco Federal.



42

De esta manera la Administración General de Aduanas como parte integrante del SAT, se estructura por un titular de la Administración General, 10 administradores centrales, 48 aduanas y aproximadamente 180 puntos de servicio, dentro de los cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

Las oficinas centrales adscritas que realizan funciones sustantivas en la Administración General de Aduanas son:

- Administrador General de Aduanas.
- Administración Central de Regulación de Despacho Aduanero.
- Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.
- Administración Central de Investigación Aduanera.

<sup>42</sup> Idem.

acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica y de los diferentes polos de desarrollo, parques industriales, corredores industriales, muelles, infraestructura del transporte, etcétera, contándose con 19 aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 aduanas marítimas y 10 aduanas interiores. Algunas aduanas cuentan con secciones aduaneras, garitas de revisión o puntos de revisión en los aeropuertos internacionales.

Cada una tiene como titular un Administrador de Aduana y cuenta con unidades administrativas (a cargo de subadministraciones, jefaturas de departamento o de secciones aduaneras), que funcionan armónicamente entre sí acorde a las necesidades de cada una.

En el siguiente mapa se muestra la manera en que se encuentran distribuidas las aduanas en todo el territorio nacional.

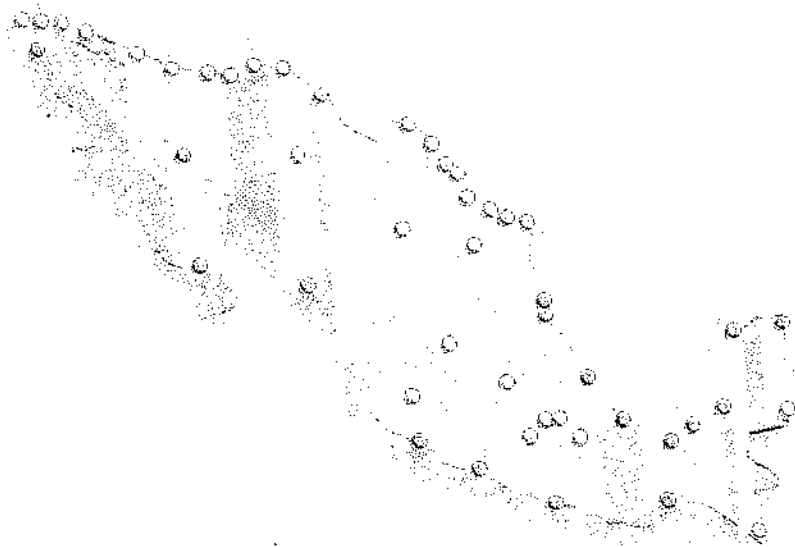
Aduanas por región:

19 Frontera norte

2 Frontera sur

17 Marítimas

10 Interiores.



44

### 9.3 Competencia.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Igualmente, el mismo precepto señala que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o

---

<sup>44</sup> Idem.

departamentos administrativos. Por su parte, el artículo 80 de la Carta Magna señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En este sentido, y de conformidad con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público forma parte de la Administración Pública Centralizada dependiente del poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, que al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Jefe de la Administración Pública Federal.<sup>45</sup>

De esta manera, al ser la Administración General de Aduanas una unidad administrativa adscrita al Servicio de Administración Tributaria, el cual es un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal, con autonomía de gestión, presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones, y a su vez al ser la SHCP parte integrante de la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, vemos que la Administración General de Aduanas es parte integrante de la Administración pública Federal con la competencia que le establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

#### **9.4 Función.**

---

<sup>45</sup> SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio. *Centralización Administrativa*. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, T.A.C. Editorial Porrúa, UNAM, 1998, Pág. 519.



En la actualidad la Aduana tiene una función múltiple que le da una característica especial distinta de otras instituciones del campo tributario.

Las principales funciones aduaneras son la de controlar y fiscalizar el paso y el pago de las contribuciones al comercio exterior en las aduanas.

Paralelamente a las funciones básicas se pueden ver las siguientes:

La función económica de la aduana que se esta transformando en una facilitadora del comercio internacional. (cabe hacer la aclaración que por facilitadora se entiende que sin dejar de aplicar la legislación correspondiente al comercio exterior no lo obstaculice mediante trabas de trámites o procedimientos burocráticos).

En general, la función económica de la aduana, se puede observar en todas las disposiciones y procedimientos legales y administrativos, que están dirigidos a promover agilizar, regular y otorgar certidumbre jurídica para el ingreso de aquellas mercancías que permitan la rápida modernización y desarrollo de la industria nacional.

Otra función de la aduana es su función social, ésta va ligada con la función económica, porque al cuidar la industria nacional se promueve la creación de empleos, lo que obviamente se refleja en un bienestar social; pero además da un trato especial a quienes promueven el abasto de productos de primera necesidad hacia las regiones territoriales más alejadas de las zonas de abastecimiento de productos nacionales, cuidando así el bienestar de la población, que habita en dichas zonas.

Los autores hablan también de una función social de la aduana que se concreta en el no-cobro y no-control de aspectos humanos que están por encima de los intereses fiscal y económico.

La aduana realiza una función política, ejemplo de esto lo podemos ver claramente en el hecho de que los bloques enteros unidos aduanalmente como el MERCOSUR o la Unión Europea, no compren a los países no democráticos sus productos y para ello se valgan de las Aduanas.

La aduana también ejerce la función de vigilancia para el debido cumplimiento de las funciones de regulación de la economía nacional y social, así como la de prevenir y combatir las violaciones a las disposiciones de Derecho Aduanero. Sobre todo en el combate al narcotráfico y al lavado del dinero (protección a la seguridad nacional), evitando el tráfico de armas y explosivos.

Esta función se ejerce también en la protección al medio ambiente, evitando la importación de productos tóxicos; la protección al patrimonio cultural, evitando la salida de monumentos nacionales, arte o documentos de gran valor cultural; el trato especial a diplomáticos y cónsules en la protección contra la pornografía, son otras tantas actividades específicas que bien podrían agruparse en un apartado de función general de vigilancia que aprovechan la ubicación estratégica de los puntos de control aduanero.

Otra función de la aduana es la de contribuir a la salud nacional, al vigilar que los productos de origen animal o vegetal cumplan con los requisitos sanitarios necesarios, para que no pongan en peligro a la población y no

causen daño a la agricultura, ganadería, piscicultura, etc.; a esta tarea se le ha denominado función sanitaria.

Por ello es de vital importancia que la aduana, como oficina auxiliar de la Secretarías de Estado encargadas específicamente de esta función, certifique que todos estos artículos o productos cumplan con las normas y requisitos sanitarios para su introducción en beneficio de la salud tanto de la población, como de la flora y fauna nacionales.

El adecuado funcionamiento de la aduana también le permite tener una actividad financiera al poder utilizarse como mecanismo regulador de la balanza comercial y la balanza de pagos, ya que a través de ella se puede regular la entrada de importaciones o exportaciones a través de cuotas de cupo.

Al regularse la entrada de productos de importación se impide al mismo tiempo la salida de divisas, y por el contrario, al facilitarse la exportación se facilita la entrada de divisas. También, permite que la importación sea más fluida y que la salida de productos nacionales esté más controlada.

La función de la aduana dentro de la estructura del Estado, no se limita a un solo concepto sino que interrelaciona varias actividades o funciones, que tienen la misma finalidad: contribuir al crecimiento y fortalecimiento del país en materia de comercio exterior.

La función estadística día a día cobra mayor importancia por las razones siguientes.

Resulta que la aduana es fuente inmediata y única de datos sobre el comercio exterior del país y que esta función resulta indispensable, no solo para

las propias autoridades del comercio exterior, sino, sobre todo para las autoridades económicas.

Así, para la política monetaria (basado en los cambios que efectúa las autoridades monetarias del país en la oferta monetaria de este y el efecto que estos cambios tienen sobre las tasas locales de interés) y la política cambiaria los datos de las aduanas son fundamentales y de utilización cotidiana.

Para las autoridades portuarias y aeroportuarias que tienen que vigilar los volúmenes de carga que se mueven cotidianamente a estadística aduanera es vital.

Para las autoridades del transporté, para los que cuidan la agricultura y la pesca, la minería y la ecología esta cifras no puedan fallar.

Y para la empresa privada estos datos son también la brújula; todo proyecto de inversión, de importación exportación, etc., requiere de una información oportuna y veraz de lo que ingresa al país y de lo que sale de él.

### **9.5 Usuarios de la aduana y responsables ante la aduana México.**

Los usuarios de las aduanas se caracterizan por tener una relación jurídica directa o indirecta con las mercancías de comercio exterior, ya sea que se trate de los propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, consignatarios, licenciatarios, arrendadores, transportistas, etcétera, o simplemente intervengan en el despacho aduanero y que al momento de realizar el mismo están

obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera.

Casi en las mismas palabras son tanto usuarios de la aduana como responsables ante esta, los contenidos en el artículo 1º de la Ley Aduanera, son los sujetos del derecho aduanero obligados al cumplimiento de la legislación aduanera por la introducción de mercancías al territorio nacional o por su extracción del mismo, ya sea que se trate de sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados aduanales, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías y de los medios en que se transporten o conducen, o tengan intervención en el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.

## **CAPITULO II.**

### **MARCO JURÍDICO DE LA ADUANA EN MÉXICO.**

Se expondrán en éste apartado las bases jurídicas sobre las cuales se erige la aduana en México y su comercio exterior; partiendo para ello de nuestro máximo ordenamiento jurídico y del análisis de sus respectivas leyes, normas oficiales mexicanas y demás ordenamiento que intervengan en estas actividades.

#### **1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Tanto el comercio exterior como la actividad aduanal, se encuentran reglamentadas por un marco jurídico el cual va a dar legalidad a las actuaciones de las autoridades frente a los particulares imponiendo derechos y obligaciones tanto a los primeros como a los segundos.

Por tanto, el marco legal de comercio exterior forma parte del sistema jurídico mexicano, el cual se forma por el conjunto de normas y principios de derecho nacional e internacional relacionados entre sí, cuyo objetivo es regular directa e indirectamente el intercambio de mercancías, servicios y capitales, entre México y los mercados internacionales, incluyendo los métodos para la

solución de diferencias resultantes de dicho intercambio, así como el cruce fronterizo de personas.<sup>46</sup>

Dicho marco jurídico encuentra su validez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual representa el máximo ordenamiento en nuestro país, de acuerdo a lo que marca el artículo 133. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglará a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Partiendo de este principio encontramos las bases del Sistema Aduanero Mexicano, del principio de tributación, así como de las facultades y prohibiciones para los Estados sobre este rubro.

En cuanto a la asignación de las esferas de competencia en materia impositiva en los tres niveles de gobierno, esta no es muy clara; dado que la Ley Fundamental mexicana marca áreas exclusivas a la Federación y municipios, pero en lo que concierne a los Estados de la República solo existen prohibiciones; por lo que la materia fiscal queda de la siguiente manera.

Federación: contribuciones especiales, comercio exterior y demás contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

---

<sup>46</sup> TREJO VARGAS, Pedro. "El Sistema Aduanero de México". Op. Cit. Pág. 51

Estados: la Constitución no señala un campo específico de contribuciones así que por analogía se puede decir que los Estados puede gravar cualquier hecho siempre y cuando no sean los reservados a la Federación a los municipios.

Municipios: contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y derechos que se cobran por los servicios municipales. que en forma exclusiva establece el art. 115, fracción IV, inciso a) y c) de la Constitución.

### **1.1 Facultades de la federación.**

Las facultades de la federación respecto al comercio exterior y a la materia aduanera son vistas en los siguientes numerales de la Constitución mexicana.

La principal fuente de donde se erige la reglamentación al comercio exterior y al sistema aduanero lo encontramos en el artículo 131 constitucional el cual establece: " Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación,



expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

El primer párrafo del artículo 131 constitucional se puede dividir en tres rubros.

1. Es eminentemente de carácter aduanal, pues establece la facultad exclusiva a la federación de gravar las mercancías que se exporten, importen o pasen de tránsito por el territorio nacional.

2. La Federación queda en libertad de reglamentar y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, por tanto la Federación regula el comercio interior.

3. Se prohíbe a la Federación el establecer o dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Del análisis del segundo párrafo se puede concluir lo siguiente.

El Congreso de la Unión puede delegar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para legislar; siempre y cuando se necesite regular con urgencia el comercio exterior; aclarar el desarrollo económico del país, aumentar las exportaciones nacionales, disminuir las importaciones que representan un deterioro para la economía del país, así como disminuir o atenuar el

desequilibrio en la balanza de pagos como lo afirman Jorge Witker y Leonel Pereznieto.<sup>47</sup>

Tal facultad concedida al Poder Ejecutivo, no es otra cosa que los llamados decretos delegados, como es el caso de la suspensión de las garantías individuales a que hace referencia el artículo 29 constitucional.

Es importante hacer mención que el uso que haya hecho el Ejecutivo de dicha facultad, debe ser debidamente fundado en las condiciones dadas por la misma Constitución y se dará aviso al Congreso de la Unión. Por regla general es la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente, donde el Congreso aprueba el uso de la facultad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 ya mencionado.

Otra facultad concedida en comercio exterior a la Federación, es la contenida en el artículo 73, fracciones VII, X y XXIX A y XXX de nuestra Carta Magna; la cual establece las facultades dadas al Congreso de la Unión para que se legisle en materia de comercio y para poder establecer contribuciones sobre el comercio exterior, creando todas las leyes necesarias para tal efecto.

Por último encontramos la facultad dada al poder ejecutivo en materia aduanera la cual se localiza en el artículo 89.

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

---

<sup>47</sup> WITKER, Jorge y Leonel Pereznieto. *Aspectos Jurídicos del comercio exterior de México*. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1976, pág. 19.

Fracción XIII. "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación".

A lo anterior se afirma que la fracción XIII es muy limitada, ya que no se adapta a las demandas que exige nuestro país, al no incluir a todas las demás formas de aduanas existentes

Máximo Carvajal Contreras afirma que el precepto comentado contiene una limitación histórica ya que solo regula las aduanas marítimas y terrestres, únicos tráficos que en 1917 existían.<sup>48</sup>

Por tanto, es de especial interés hacer una reforma a este artículo, en donde se buscara cubrir las necesidades que exige el comercio exterior y la función aduanera hoy en día; resultando de esto, la vanguardia en nuestras leyes sobre estos rubros, permitiendo dar prontitud a los problemas resultantes de una materia que esta en constante crecimiento; como lo es la materia en estudio.

## **1.2 Facultades de los Estados.**

Si bien la Constitución no otorga facultades a los Estados de la República para que intervengan en el comercio exterior y la actividad aduanal, si otorga otras facultades impositivas, las cuales pueden ser todas aquellas que versen sobre cualquier hecho o fenómeno económico, siempre y cuando no sean las reservadas a la Federación y a los municipios.

---

<sup>48</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. " *Derecho Aduanero* ". Op. Cit., Pág. 23.

En consecuencia, cada entidad federativa se regulará de acuerdo a lo que marquen las Constituciones locales y las leyes orgánicas correspondientes, de conformidad a lo establecido en los artículos 40 y 124 constitucionales.

En los supuestos de concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados, la Ley Suprema es clara en su artículo 124, el cual a la letra dispone:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

En lo que respecta al Distrito Federal, el artículo 131 en su primer párrafo limita a la Federación a establecer y dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes expresados en las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

Artículo 117. “Los Estados no pueden, en ningún caso:

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de la mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia”.

En conclusión, se da una facultad especial al Distrito Federal para poder dictar y establecer gravámenes y leyes contenidas en las fracciones en

comento. Las cuales quedan reservadas para la Federación en este caso en específico, y para todos los Estados integrantes de la Federación de manera general.

### **1.3 Prohibiciones de los Estados.**

Los límites y prohibiciones para los Estados en comercio exterior y materia aduanera, son contemplados por nuestra Carta Magna, y son localizables en el artículo 117, 118; así como los ya mencionados, 73 fracción XXIX A y 131.

Al analizar el artículo 117 el cual establece las prohibiciones para las entidades federativas se desprende lo siguiente.

Existe una prohibición absoluta para que las entidades federativas no puedan tener aduanas interiores, lo cual se desprende de las fracciones IV, V, VI y VII del ya citado artículo.<sup>49</sup>

Dichas fracciones establecen:

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

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales,

---

<sup>49</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. "Derecho Fiscal Constitucional". México, Editorial OXFORD, cuarta edición, 2000, pág. 463.

requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras; ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre en producciones semejantes de distinta procedencia.

Al leer estas fracciones se puede notar que, si bien son facultades vetadas para los estados, son propicias para la Federación, pues si se delegara alguna facultad sobre estas fracciones a las entidades federativas lo único que se lograría es entorpecer el comercio y el tránsito de mercancías y personas en nuestro propio territorio.

Existe también la Prohibición para los Estados de establecer derecho de tonelaje, así como de imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones sin consentimiento del Congreso de la Unión, de acuerdo a lo que preceptúa el siguiente artículo en su primera fracción.

Artículo 118. – “Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.”

De lo anterior se desprende que, para realizar los actos de referencia, las entidades federativas requieren la autorización expresa del Congreso de la

Unión. Por tanto no es una prohibición absoluta como las contenidas en el artículo 117, si no por el contrario estaríamos frente a una prohibición relativa.

#### **1.4 Derechos y obligaciones de los mexicanos.**

La Constitución mexicana sentara las bases para las relaciones entre autoridades y particulares, en todo lo concerniente a los derechos y obligaciones que tengan los primeros con los segundos y viceversa, tanto en materia aduanera como de comercio exterior.

En consecuencia todo individuo, llámese nacional o extranjero, gozará de las garantías otorgadas por nuestra Carta Magna, como se preceptúa en su artículo 1º, al afirmar que en los Estados Unidos mexicanos todo individuo gozará de las garantías otorgadas por esta Constitución.

Subsecuentemente, todo individuo podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando este sea lícito, de conformidad a lo que dispone el artículo 5º constitucional. Es así, que, la Ley Suprema otorga libertad a los mexicanos de dedicarse a las actividades relacionadas con el comercio exterior, siempre y cuando cumplan con esta Constitución y con las leyes respectivas.

En lo que respecta a las obligaciones, la base de nuestro sistema impositivo y todo lo relacionado a este, se desprende del artículo constitucional 31, fracción IV, que a la letra dice:

**Artículo 31.- "son obligaciones de los mexicanos"**

Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Si bien, el texto en específico habla de la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos; esto no va a ser limitativo respecto a esta calidad; por tanto, no se excluye de esta obligación a los extranjeros, con lo cual quedan igualmente obligados a contribuir a los gastos públicos como si tuvieran la calidad de mexicanos, siempre y cuando, estos, obtengan algún beneficio del país o residan en él.

Los sujetos activos de la relación jurídico-tributaria de acuerdo a la constitución son: la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios.

De igual forma se establece que toda contribución se deberá destinar a los gastos públicos tanto de la Federación, del Distrito Federal, Estados y municipios. Haciendo a un lado la posibilidad de crear impuestos con fines extrafiscales. Además, los impuestos deberán contener otros dos requisitos marcados en este artículo para que tengan validez constitucional, estos es, que sean equitativos y proporcionales; si no cumplen con estos tres requisitos carecerán de validez jurídica pues estarán en contra de lo que establece la Norma Suprema.



## **2. Tratados Internacionales.**

En el marco jurídico de la aduana en México, los tratados internacionales representan una de las fuentes de derecho sobre este rubro, en base a que se constituye como fuerza de ley para nuestro país.

Los tratados internacionales, en el sistema jurídico mexicano basan su validez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley sobre la Celebración de los Tratados.

Para que un tratado llegue a ser Ley Suprema de toda la Unión, se tendrá que seguir con lo establecido por los artículos constitucionales siguientes: 133, 89 fracción X, 76 fracción I, y 117 fracción I.

Ya considerado el Tratado como Ley para toda la república, se deberá observar las relaciones de carácter jerárquico que guardan los tratados con la Constitución, las Leyes Federales y por último con las Leyes Locales.

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

Con lo que respecta a la relación que guarda la Carta Magna con los tratados internacionales, no se da lugar a confusiones, dado que tanto la

doctrina como la jurisprudencia mantiene la postura que la Constitución Federal tendrá la supremacía tanto en el derecho interno como en los tratados. En conclusión la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra por encima de los tratados o acuerdos internacionales, manteniendo, por tanto, una postura monista nacionalista, la cual supone la primacía del orden jurídico interno sobre el orden jurídico internacional a contrario sensu de la teoría monista internacionalista la cual mantiene la supremacía del orden jurídico internacional sobre el nacional.

En lo que concierne a la relación que se da entre los tratados internacionales y las leyes federales, los primeros se encuentran en un plano superior en relación con los segundos. Esto en base, a que el ámbito de aplicación del tratado, no tan solo es local como la ley federal, si no traspasa nuestras barreras territoriales, va más allá de nuestro territorio aduanero, pues existen compromisos internacionales con uno o más países.

La relación que existe entre los tratados internacionales y las leyes locales es la siguiente; existe mandamiento expreso en el artículo 133 constitucional a los jueces de cada Estado, para que acaten lo marcado por una ley suprema, independientemente de lo que marquen sus Constituciones o leyes locales.

Las leyes locales no son consideradas como leyes supremas de la Unión.

En tanto, se desprende que un tratado internacional cumpliendo con los requisitos marcados por la Constitución es ley suprema de toda la República, lo cual implica que una ley local no puede estar jerárquicamente por arriba de los tratados, ni pueden contradecir o invalidar estos.

En otros términos, los Estados de la Federación no pueden celebrar tratados, ni interpretarios.

Es así que el proceso de globalización económica actual, desde sus inicios, ha demandado la facilitación de las operaciones comerciales, por lo que se ha hecho necesario que las administraciones aduaneras se modernicen y presten un servicio acorde con las necesidades de la comunidad comercial. Un elemento clave para alcanzar estos objetivos ha sido la cooperación y asistencia entre las aduanas de diferentes países.

Por otra parte, además del objetivo de buscar la facilitación de procedimientos de despacho de mercancías, las aduanas deben cumplir con la misión fiscalizadora que les fue impuesta por sus respectivos gobiernos. En este caso también resulta imprescindible contar con la colaboración y apoyo de los servicios de aduanas de otros países, con objeto de intercambiar información que coadyuve a la prevención, investigación y represión de los ilícitos aduaneros.

En este marco, desde la década de los setenta, México, a través de la Administración General de Aduanas, ha suscrito diversos convenios aduaneros, bilaterales y multilaterales, de intercambio de información, de facilitación aduanera y de cooperación y asistencia mutuas.

Asimismo, nuestro país se ha adherido a varios convenios multilaterales administrados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como al convenio conocido como el Convenio de México sobre cooperación y asistencia

mutua entre los países de habla hispana del continente americano, España y Portugal.

### **Convenios bilaterales**

- Convenios de intercambio de información (para prevenir, investigar y reprimir infracciones aduaneras).

- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras (8 de febrero de 1982).

- Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa encaminado a la Prevención, la Investigación y la Represión de los Fraudes Aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos Países (11 de marzo de 1983).

### **Convenios de facilitación aduanera.**

- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala (16 de julio de 1990).

- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica (27 de agosto de 1991).

- Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua (27 de mayo de 1997).

- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Administración General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba (15 de diciembre de 1986).

#### **Convenios de cooperación y asistencia mutua.**

- Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (30 de septiembre de 1976).

- Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (modificado el 20 de junio de 2000).

- Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas (16 de marzo de 1990).

- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Asistencia Recíproca entre sus Administraciones de Aduanas (20 de septiembre de 1991).

- Acuerdo entre el Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros (21 de noviembre de 1996).

#### **Convenios multilaterales.**

- Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.

- Convenio por el que se crea el Consejo de Cooperación Aduanera.

- Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de

## Mercancías.

- Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC.
- Convenio Aduanero para la Admisión Temporal de Mercancías con

## Cuadernos ATA.

- Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Científico.
- Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Profesional.
- Convenio Internacional para Facilitar la Importación de Muestras

## Comerciales y Material de Publicidad.

- Convenio Aduanero relativo a las Facilidades para la Importación Temporal de Materiales para Ferias, Exhibiciones, Exposiciones y eventos similares.

México es la economía más abierta de Latinoamérica; hasta la fecha ha suscrito diez tratados de libre comercio con 32 países.

TLCAN (Tratado de Libre Comercio para América del Norte), Costa Rica, Bolivia, Israel, Nicaragua, G3 (México, Colombia y Venezuela), Triángulo del Norte (Honduras Guatemala y El Salvador), TLCUE (países de la Unión Europea), Estados Asociados de la Unión Europea (Suiza y Luxemburgo) y Chile.

Por otra parte, existe un Acuerdo Complementario Económico México-Uruguay que funciona como tratado de libre comercio; además, se concede trato arancelario preferencial a los países de la ALADI (Asociación

Latinoamericana de Integración), que son 13 países de la región latinoamericana, a la cual acaba de ingresar Cuba.

**Tratados de Libre Comercio suscritos por México:**

<b>Publicado en el D.O.F.</b>	<b>Tratado</b>
<b>20 de diciembre de 1993</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
<b>9 de enero de 1995</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (TLC G3)
<b>10 de enero de 1995</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.
<b>11 de enero de 1995</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia
<b>1 de julio de 1998</b>	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua
<b>28 de julio de 1999</b>	Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos
<b>26 de junio de</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos

<b>2000</b>	y la Unión Europea
<b>28 de junio de 2000</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel
<b>14 de marzo de 2001</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Guatemala, el Salvador y Honduras (Triángulo del Norte)
<b>29 de junio de 2001</b>	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio

Con estos países se tienen negociadas tasas arancelarias preferenciales (desgravadas con relación al trato de Nación más Favorecida), lo cual debe ser considerado por todo importador que desee pagar un arancel menor.

### **2.1 Convenio de Kyoto 1973.**

El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, conocido internacionalmente como Convenio de Kyoto, fue adoptado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974.

Este Convenio surge de la necesidad de crear un instrumento internacional tendiente a disminuir las diferencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido, las normas contenidas en dicho Convenio están encaminadas a



alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.

Es de gran importancia hacer mención que este convenio sirvió de base para crear la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, la cual entro en vigor 1º de julio de 1982, y abrogó al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1951.

El Convenio de Kyoto tiene por finalidad armonizar los procedimientos aduaneros a nivel mundial.

El mismo incluye un considerable número de apéndices, y los países que deciden acceder al mismo pueden formular reservas en relación con disposiciones concretas del propio Convenio o sus apéndices. Este Convenio cuenta actualmente con 61 Partes y se han formulado unas 118 reservas.

Hacia 1995 la necesidad de actualizar las disposiciones del Convenio a fin de incorporar técnicas y prácticas aduaneras más modernas, así como la constatación de ciertas deficiencias del mismo en relación a aspectos que formaban parte de sus objetivos principales, determinaron el inicio de un proceso de revisión global de dicho instrumento internacional.

El proceso de revisión global arriba mencionado derivó en una nueva redacción del Convenio de Kyoto. La versión revisada del Convenio se ha dado a conocer internacionalmente como Convenio de Kyoto revisado.

La nueva estructura del Convenio de Kyoto comprende tres partes: un Cuerpo, un Anexo General y diez Anexos Específicos.

El Cuerpo del Convenio de Kyoto revisado consta de un preámbulo y veinte artículos que regulan los aspectos relacionados con el ámbito y estructura del Convenio, con la gestión del Convenio y con las partes contratantes del mismo.

El Anexo General y cada Anexo Específico se subdividen en capítulos que comprenden: definiciones y normas, algunas de las cuales son normas transitorias en el Anexo General. Cada Anexo Específico contiene asimismo prácticas recomendadas que, a diferencia de las normas, admiten la posibilidad de recibir reservas.

El Anexo General consta de diez capítulos que contienen disposiciones válidas para cualquier régimen o procedimiento aduanero. Las disposiciones del Anexo General no se repiten en ninguno de los Anexos Específicos y tienen todas el rango de norma, lo cual significa que no se admiten reservas al contenido de las mismas. La aceptación de este Anexo es de carácter obligatorio para la suscripción del Convenio de Kyoto revisado.

Los Anexos Específicos contienen disposiciones especialmente vinculadas a uno o a algunos regímenes o procedimientos aduaneros. Estas disposiciones pueden tener el rango de norma o de práctica recomendada, admitiéndose, en el caso de estas últimas, reservas a lo dispuesto en las mismas. La aceptación de estos Anexos no es de carácter obligatorio, cada país deberá indicar a la hora de suscribir el Convenio revisado cuáles son los Anexos Específicos o sus capítulos que adopta así como las reservas a los mismos. En el caso que éstas existiesen, deberán ser revisadas cada tres años

Cada régimen o procedimiento aduanero contemplado en un Anexo Específico se rige por las disposiciones de ese Anexo Específico y, en la medida en que sean aplicables, por las disposiciones del Anexo General.

El Convenio de Kyoto en su versión Revisada, prevé tanto en su Anexo General y sus Anexos Específicos, la promoción de la facilitación del intercambio comercial entre los diferentes territorios aduaneros. Dichos anexos proponen efectivos y simple procedimientos para la facilitación de las operaciones aduaneras tanto de mercancías como de personas.

El Anexo General marca ciertos linamientos que una administración de aduanas moderna debe llevar a cabo y son:<sup>50</sup>

- La estandarización y simplificación de los procedimientos;
- Máximo uso de la tecnología de la información;
- Desarrollo continuo y mejora de las técnicas de control aduanero; y
- Complementación entre las aduanas y el comercio internacional.

De igual manera los elementos dados por el Convenio de Kyoto de la versión Revisada, para que sean utilizados por las administraciones de aduanas modernas son:

- El máximo uso de sistemas automatizados;
- Técnicas de manejo de riesgo;
- El uso de información previa al arribo de embarques;
- El uso de transferencia electrónica de fondos;
- Actuación coordinada con otras agencias;

---

<sup>50</sup> Véase " [www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/](http://www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/) "

- Publicación de la información y requisitos aduanales, leyes, reglas y demás regulaciones, fácilmente disponibles para los usuarios; y

- Promover un sistema de medios de defensa o revisiones en materia aduanera.

Los textos del Convenio de Kyoto revisado entrarán en vigor una vez que cuarenta Partes Contratantes hayan suscrito el Protocolo de Enmienda. Los países que no son Parte Contratante del Convenio de Kyoto sólo podrán adherir a los textos revisados del Convenio una vez que éstos entren en vigor.

## **2.2 Organización Mundial de Aduanas.**

En el marco del proceso de globalización económica, la participación de los organismos internacionales con competencia en materia aduanera ha sido fundamental para coadyuvar a los esfuerzos realizados por los servicios de aduanas en la simplificación y armonización de los procedimientos de despacho.

El principal aporte de dichos organismos se resume en las directivas, lineamientos y recomendaciones que de ellos emanan, con miras a alcanzar la armonización, simplificación y transparencia de los procedimientos de despacho de mercancías en beneficio de la comunidad comercial.<sup>51</sup>

Uno de los principales organismos en los cuales participa México es la Organización Mundial de Aduanas, cuyo origen se vera a continuación.

---

<sup>51</sup> veasé: <http://www.aduanas.sat.gob.mx>

En 1924 se realizó la Liga de Naciones en la que se firmó el Convenio Internacional para la Simplificación de Formalidades Aduaneras.

En 1947 surgieron muchas interrogantes relacionadas al ámbito aduanero, pero no existía un organismo internacional encargado de examinar procesos en esta materia.

En 1948, treinta países europeos conformaron un grupo de estudio para examinar este tema y en 1950 se estableció un Consejo de Cooperación Aduanera en Bruselas que entró en vigencia en 1952 con la participación de 17 países miembros.

Durante la 30ª sesión de la Comisión Política, del Consejo de Cooperación Aduanera, que se llevó a cabo en la ciudad de Beijing, China, en el mes de diciembre de 1993, los participantes decidieron recomendar al Consejo que en la sesión 31ª de la Comisión de Política, de junio de 1994, en Bruselas, se analizara la posibilidad de adoptar un nombre de trabajo informal para el Consejo de Cooperación Aduanera, para que fuera identificado más fácilmente, y que con el solo nombre se pudieran comprender sus funciones, condición y objeto del organismo.<sup>52</sup>

Por último se acordó que los países miembros al dirigirse al Secretario General o a cualquiera de sus Comités, podrían dirigirse como Organización Mundial de Aduanas, sin embargo, tratándose de asuntos oficiales, trascendentales o relacionados con la Convención que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, o cualquiera de las Convenciones que éste administra,

---

<sup>52</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Derecho Aduanero". Op. Cit. Pág. 211.

se deberían de dirigir al nombre oficial, es decir, Consejo de Cooperación Aduanera.<sup>53</sup>

Actualmente la Organización Mundial de Aduanas esta integrada por 161 miembros, dentro de los cuales se encuentra México.

En septiembre de 1987, México manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Convenio que la crea y el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General del Consejo de Cooperación Aduanera el instrumento de adhesión firmado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1987; el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988.

### **2.3 Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.**

El consejo de Cooperación Aduanera, tiene personalidad jurídica propia, es un organismo técnico internacional con carácter intergubernamental, el cual tendrá su sede en Bruselas.

Los idiomas oficiales son el ingles y el francés, sin embargo algunos comités técnicos usan el español.

Los objetivos que persigue el Consejo de Cooperación Aduanera son los siguientes.

Proponer acciones de protección al bienestar económico nacional y la protección social de sus miembros, fomentar el comercio internacional legítimo, y a su vez promover acciones en contra del comercio internacional desleal.

---

<sup>53</sup> Idem.

Va a impulsar el desarrollo y capacitación de los recursos humanos, a través del intercambio de experiencias de los administradores de aduanas.

Promoverá el intercambio de comunicaciones, y ayuda entre sus miembros y otras organizaciones internacionales en materia aduanera; así mismo asesorará a sus miembros sobre las divergencias que representa el cambiante comercio internacional para que puedan afrontarlo con éxito.

Por último, tendremos que el objetivo base del Consejo de Cooperación Aduanera será el de promover instrumentos y mecanismos internacionales para unificar, mejorar y armonizar los procedimientos y sistemas aduaneros.

Son miembros del Consejo de acuerdo al artículo II del Convenio que lo creo:

- Las partes contratantes del Convenio que creó al Consejo.
- El gobierno de cualquier territorio aduanero autónomo en lo que concierne a sus relaciones comerciales exteriores, que sea propuesto por la parte contratante que tenga la responsabilidad oficial de las relaciones diplomáticas de dicho territorio.

El Consejo puede admitir observadores, los cuales serán los organismos internacionales y los representantes de los países no miembros.

Por tanto, cada miembro del Consejo nombrará un delegado propietario y un suplente, para representarle en el Consejo; lo que normalmente se traduce en que el Consejo estará integrado por los Administradores o Directores Generales de Aduanas de los países miembros, los cuales gozaran de un voto en el Consejo y sesionarán dos veces al año.

Las decisiones del Consejo son tomadas por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes que tengan voto deliberatorio; salvo en caso de modificación a su reglamento interno, lo cual deberá ser aprobado por mayoría de los dos tercios de sus miembros.

El consejo sólo puede pronunciarse sobre una cuestión validamente, cuando la mitad de sus miembros con voto deliberatorio estén representados en lo que concierne a dicha cuestión.

Entre las atribuciones que tiene el Consejo será la de elegir a un Secretario General el cual será responsable del Consejo de la Secretaría General se desprende una Comisión de Política formada por 24 miembros, la cual es asesorada por un Comité Financiero integrado por 17 miembros.

Las funciones del Consejo de Cooperación Aduanera serán:

- Estudiar todo lo relativo a la cooperación aduanera que las partes contratantes deseen promover.
- Examinar los aspectos técnicos y factores económicos relacionados con los regímenes aduaneros con el fin de promover el mas alto grado de armonía y uniformidad de sus miembros.
- Elaborar proyectos de Convenio y enmiendas de los mismos, y recomendar su adopción por los Gobiernos interesados.
- Dar recomendaciones a los Estados miembros para asegurar la interpretación y aplicación uniforme de los convenios concluidos y los que versen sobre nomenclatura y valor en aduana.



- Fungir como un organismo conciliador, en lo que respecta a las disputas que pudieran surgir por motivo de la interpretación de tales convenios.

- Asegurar la circulación de información relacionada con reglamentos y procedimientos aduaneros.

- Dar a los gobiernos interesados, información así como asesoría, sobre las cuestiones aduaneras.

- Cooperar con otras organizaciones intergubernamentales con todo lo relacionado a la materia de su competencia

Además, para el desempeño de sus funciones el Comité cuenta con varios comités los cuales son: Comité Técnico Permanente, Comité Técnico de Sistema Armonizado, Comité Técnico de Valoración de Mercancías, Comité Técnico de Reglas de Origen, Comité de Aplicación de la Ley, y Comité de Finanzas.

Entre los comités antes señalados podemos destacar los siguientes.

Comité Técnico Permanente: Conocido de igual manera por Comité Técnico de facilitación de Procedimientos, tiene como objetivo la simplificación y armonización de todos los procedimientos y regímenes aduaneros de las Administraciones de Aduanas de los países miembros.<sup>54</sup>

De igual manera, el Comité busca la asistencia que deba darse entre las Administraciones Nacionales de Aduanas con el fin de prevenir, investigar y sancionar todos las violaciones concernientes a la legislación aduanera.

---

<sup>54</sup> TREJO VARGAS, Pedro. " *El Sistema Aduanero de México* ". Op. cit. Pág. 224.

Además a creado un Glosario de Términos Aduaneros, con el fin de dar una uniformidad a la terminología aduanera.

**Comité Técnico de Valoración de Mercancías:** Su propósito es establecer una definición sobre el valor en aduana de las mercancías, aplicando un sistema de valoración universal, basado en elementos previsibles, cuantificables, sencillos y equitativos.

**Comité Técnico de Sistema Armonizado:** La función principal de este comité es la de establecer un sistema de clasificación de mercancías el cual va a ser reconocido y aceptado internacionalmente.

**Comité Técnico de Reglas de Origen:** Este comité trabaja conjuntamente con la Organización Mundial de Comercio , y estudia los problema técnicos relacionados a la aplicación de las Reglas de Origen por parte de sus miembros, teniendo como objetivo primordial el establecimiento de reglas claras, así como la emisión de soluciones apropiadas sobre el tema, con base a en los hechos que se presentan.

El Consejo de Cooperación Aduanera desde sus inicios ha creado diversos Convenios, los cuales buscan llevar a cabo los objetivos de éste, los cuales van a ser administrados en su mayoría por el Consejo hoy Organización Mundial de Aduanas, con sus respectivas excepciones. Que si bien son promovidos por este organismo, su administración estará a cargo de la Organización Mundial de Comercio, por ejemplo el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo Sobre Normas de Origen.

Dentro de los Convenios más importantes logrados por el Consejo, resaltan los siguientes:

- Convenio Sobre el Valor en Aduana de las Mercancías o Definición del Valor de Bruselas (DVB), en vigor el 28 de julio de 1953.
- Convenio para Facilitar la Importación de Muestras Comerciales y Material de Publicidad, en vigor el 3 de octubre de 1957.
- Convenio para la Importación Temporal de Equipo Científico, en vigor el 15 de marzo de 1962.
- Convenio Relativo a las Facilidades para la Importación Temporal de Materiales para Ferias, Exhibiciones y Eventos Similares, en vigor 13 de julio de 1962.
- Convenio que Establece Documentos Aduaneros de Uso Internacional o Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con cuadernos ATA, en vigor el 30 de julio de 1963.
- Convenio Aduanero Relativo al Tránsito Internacional de Bienes, elaborado el 7 de junio de 1971, no ha entrado en vigor.
- Convenio Aduanero Sobre Contenedores, en vigor el 6 de diciembre de 1972.
- Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros o también llamado Convenio de Kyoto, el cual entra en vigor el 25 de septiembre de 1974, y su Versión Revisada, de junio de 1999.

- Convenio Internacional Sobre Asistencia Mutua Administrativa para la Prevención, Investigación y Represión de Infracciones Aduaneras o Convenio de Nairobi, en vigor el 21 de mayo de 1980.

- Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en vigor el 1° de enero de 1988.

- Convenio Relativo a la Importación Temporal o Convenio de Estambul, en vigor el 27 de noviembre de 1993.

- Acuerdo de Valoración Aduanera, publicado en el DOF el 30 de Diciembre de 1994.

- Acuerdo Sobre Normas de Origen, Publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994.

### **3. Leyes Federales y Reglamentos en Materia Aduanera.**

La materia aduanera requiere de una reglamentación precisa y clara acerca de los trámites y procedimientos que a esta respectan.

Existen en nuestro país diferentes leyes que versan de manera directa e indirecta con el sistema aduanero.

Por lo que son incontables las leyes así como sus respectivos reglamentos que tienen que ver con esta materia.

A lo anterior afirma Máximo Carvajal Contreras que: "las disposiciones legales aduaneras son de carácter eminentemente jurídico, pero algunas con connotaciones económicas, por lo que convencionalmente se han separado;

elaborándose normas sustantivas y normas arancelarias, siendo estas últimas las de contenido económico. La jerarquía de estos ordenamientos en nuestro sistema, es de igualdad, principio que mantiene la ley aduanera al preceptuar, que la propia ley de aduanas, la de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transporten o conduzcan, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías”.<sup>55</sup>

Por tanto, tenemos que en nuestro sistema aduanero las leyes más importantes así como sus respectivos reglamentos serán, la Ley Aduanera y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, pues estas se van a complementar para la determinación del pago de los impuestos así como para el cumplimiento de regulaciones y restricciones aplicables en las operaciones aduaneras.

De forma supletoria encontramos distintas leyes que son importantes para conocer mejor el sistema aduanero mexicano, pues inciden en la operación aduanera como son: El Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios, la Ley del Impuesto Sobre la Renta; existen además un sin fin de leyes federales que sin tener el carácter de fiscales también tienen que ver de manera directa o indirecta con el intercambio de bienes y servicios, entre las que encontramos, la Ley Federal

---

<sup>55</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. “Derecho Aduanero”. Op. cit. Pág. 349.

Sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Derechos de Autor, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Federal de Sanidad Animal, entre muchas otras.

Como se puede ver la actividad aduanal va a requerir de diversas áreas del conocimiento jurídico para que se de un perfecto servicio y regulación en la entrada y salida del país de bienes y servicios.

#### **4. Normas Oficiales Mexicanas y otras disposiciones legales.**

El artículo 3º, fracción XI de la Ley sobre Metrología y Normalización define a las normas oficiales mexicanas o NOM como una regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades señaladas, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación así como aquéllas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y a las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

La norma oficial mexicana es la regulación obligatoria que contiene características y/o especificaciones que deben reunir los productos, procesos y servicios, cuando éstos pueden constituir un riesgo para la seguridad de las

personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medioambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales.<sup>56</sup>

La norma oficial mexicana debe contener lo siguiente:

- La denominación de la norma, su clave y en su caso, la mención a las normas en que se basa;
- La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso el objeto de la norma conforme a lo dispuesto en el artículo presente;
- Las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso, instalación o establecimiento que se establezcan en la norma, en razón de su finalidad;
- Los métodos de pruebas aplicables en relación con la norma y en su caso los de muestreo;
- Los datos y demás información que deban contener los productos o en su defecto sus envases o empaques; así como el tamaño y características de las diversas indicaciones;
- El grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales cuando existan;
- La bibliografía que corresponda a la norma;
- La mención de la o las dependencias que vigilan el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias; y

---

<sup>56</sup> WITKER, Jorge y Leonel Pereznieto. *"Aspectos Jurídicos del Comercio de México"*. Op. cit. Pág. 88.

- Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.

Dentro de las finalidades que buscan las normas oficiales mexicanas, podemos destacar las siguientes:

- Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas, partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de NOMs.

- Especificaciones y/o procedimientos de envases y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o el medio ambiente.

- Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión.

- La nomenclatura, expresiones, abreviaturas símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en lenguaje técnico, industrial, comercial, de servicios o de comunicación.

- Características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales.

- Determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario.



- Las características y/o especificaciones que deban reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticos para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos.

- Los requisitos y procedimientos que deberán observarse en la elaboración de normas mexicanas y en la certificación del cumplimiento de las mismas.

- Los apoyos a la denominación de origen para productos del país.

- Las características y/o especificaciones que deben reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicaciones, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de los usuarios.

- Las características, especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radiactivas.

- Otras que se requieran normalizar. Productos, métodos o procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios, de conformidad con otras disposiciones legales.

Es así que la comercialización de mercancías y servicios esta sujeta a la observancia de ciertas regulaciones técnicas y de calidad que en ciertos países es obligatoria y en otros es voluntaria, por lo que es importante que el

exportador conozca las normas técnicas de cumplimiento obligatorio en el país de destino, a fin de que sus mercados puedan ingresar al comercio.<sup>57</sup>

Las normas oficiales mexicanas para efectos aduaneros son formalmente regulaciones y restricciones no arancelarias, conforme a lo que marca el Título IV "Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior", contenido en la Ley de Comercio Exterior, pues la considera como tales al estar incluidas en dicho Título. Pero desde un punto de vista material son regulaciones y restricciones por el fin que persiguen.

En conclusión se tiene que las regulaciones y restricciones no arancelarias son el género y las normas oficiales mexicanas son una especie de aquéllas, por lo que algunos ordenamientos jurídicos como la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior hacen referencia expresa a las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como a las normas oficiales mexicanas, permisos, cupos, certificaciones, etcétera.

Existen además de los ordenamientos legales ya antes expuestos, otros ordenamientos que tienen que ver con la materia aduanera, como es el caso de los siguientes.

Para efectos de nuestro estudio, existen los llamados decretos administrativos que son la expresión del Ejecutivo Federal, el cual con base al artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, puede proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, emitiendo decretos con

---

<sup>57</sup> REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. " *Sistema Aduanero Mexicano*". México, Bufete Internacional, 1997, Pág. 90.

disposiciones de carácter general que regulan operaciones de comercio exterior.<sup>58</sup>

En base a esta facultad que goza el Poder Ejecutivo, este ha emitido innumerables decretos que han sido de gran importancia en la actividad aduanera, por ejemplo: el Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación; el Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores; El Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación; entre muchos otros decretos.

Encontramos otro instrumento legal que incide en el sistema aduanero mexicano, como es el caso de los acuerdos administrativos, que encuentran su base en el artículo ya antes citado, 89 fracción I de la Carta Magna y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estos tienen el carácter de reglamentarios por lo que no solamente se utilizan para integrar la estructura del poder Ejecutivo, sino para auxiliarlo en el ejercicio de sus facultades.

Así mismo los acuerdos administrativos pueden ser delegatorios de facultades o de firma, de tal manera que cada dependencia del Ejecutivo puede formular en relación con los asuntos a su cargo, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República. Los acuerdos administrativos también pueden ser de colaboración de las dependencias que a través de sus titulares le proporcionan al Jefe de la Administración Pública, por lo que en la práctica mediante resoluciones adopta ,

---

<sup>58</sup> TREJO VARGAS, Pedro. "El Sistema Aduanero de México". Op. cit. Pág. 71.

las dependencias de la Administración Pública Federal, participan en la emisión de acuerdos administrativos, que muchos de ellos se encuentran relacionados con la Ley Aduanera y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, tales como: El acuerdo por el que se dan a conocer diversas disposiciones en materia de instrumentos de comercio exterior y programas de fomento; el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de los bienes considerados monumentos históricos o artísticos, cuya exportación está sujeta a autorización previa de exportación por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia, o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; etcétera.

También, se tiene las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RGMCE), las cuales eran denominadas hasta el 31 de mayo del 2002 como: Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, las RGMCE son un ordenamiento administrativo que agrupa las disposiciones de carácter general aplicables a la operación aduanera y comercio exterior, la RGMCE se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación.

### **CAPITULO III**

#### **EL DESPACHO ADUANERO.**

Se buscara explicar de manera clara la figura del despacho aduanero en México, que a mi parecer representa la columna vertebral de la actividad aduanera; deseando dar una definición objetiva de éste, y de sus distintas etapas a seguir para llegar a su conclusión

Así mismo se enunciaran diferentes formas de despacho en el mundo (Europa, Estados Unidos de América y América Latina), obteniendo con esto cuadros comparativos de la situación que guarda México, respecto al despacho aduanero con los demás países del orbe.

#### **1. El Despacho Aduanero en México.**

Se ha dicho que la política comercial utilizada por México a finales de los 80's y aún a principios de los 90's, era sin duda la más usual de los países en vías de desarrollo, esto es, se utilizaba un modelo de sustitución de importaciones y de protección a la industria nacional.

Era obvio que esta política resultara insuficiente para las exigencias de las prácticas comerciales que se estaban usando en dicha época; fue así que el gobierno de México tomo la decisión de comenzar la modernización del aparato administrativo en materia de comercio exterior, deseando con esto la simplificación y modernización del despacho de mercancías.

Para lograr esta modernización, se empezó con los procedimientos de despacho, los cuales fueron transformados a medios informativos, sustituyendo la revisión total de los cargamentos por una revisión sistematizada, la cual se realiza a través de un sistema informático inteligente, en donde la autoridad dice cuales mercancías han de ser revisadas y las que no han de entrar en marcha durante el despacho aduanero de las mercancías.

Por tanto se implementa el principio de autodeclaración, el cual consiste en la autodeterminación de los impuestos y derechos a pagar, dejando a la autoridad aduanera de efectuar revisiones por excepción.

Es así que se invierte el orden tradicional del procedimiento, comenzando con el pago de los impuestos en las instituciones bancarias establecidas en la propia aduana, seguido por el paso de las mercancías a territorio nacional para ser sometidas al entonces sistema aleatorio, con lo cual se logró que los pasos para el despacho de las mercancías se redujera sustancialmente. Posteriormente se creó la figura del segundo reconocimiento para asegurar la legalidad y transparencia del personal de la aduana en la primera revisión.

### **1.1 Concepto.**

La legislación aduanera define en su artículo 35 al Despacho Aduanero de las mercancías como "el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros deben realizar en la aduana las

autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”.<sup>59</sup>

En el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en su glosario define al despacho de la siguiente manera “como el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías”.<sup>60</sup>

Se concluye que el despacho aduanero constituirá el conjunto de formalidades y trámites tendientes a asegurar la legalidad en la entrada o salida de mercancías del territorio nacional de conformidad a los diferentes tráficos y regímenes aduaneros vigentes en nuestro país.

Los pasos ordenados y sistematizados serán realizados tanto por la autoridad competente como por los interesados en importar o exportar mercancías del Estado mexicano.

## **1.2 Clasificación del Despacho Aduanero.**

De conformidad con la legislación aduanera mexicana se clasifica al despacho aduanero de la siguiente manera:

---

<sup>59</sup> Artículo 35 de la Ley Aduanera.

<sup>60</sup> Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera.

- De importación.
- De exportación.

Definiendo al primero como "el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las dependencias aduaneras, por medio de las cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la de terminación de los valores de los efectos que se presentan para su ulterior ingreso a la plaza, asegurando en esa forma la percepción de la renta fiscal".

El despacho de exportación se define como "el conjunto de trámites de orden aduanero que se realizan en oportunidad de la salida de mercancías desde nuestro país con destino a los centros de consumo en el extranjero".

Ya expuesta la clasificación del despacho aduanero se tendrán que observar los actos previos que han de realizarse para que el despacho se tenga por iniciado.

### **1.3 Actos previos al Despacho Aduanero.**

Es cierto que en la practica el despacho de las mercancías se inicia aún antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, esto se debe a que las personas interesadas en llevar a cabo dicho procedimiento, deben de cumplir con ciertos requisitos y formalidades previos al despacho.



Estos requisitos y formalidades se desprende de la legislación aduanera y consisten en:

- a) La inscripción en el Padrón de Importadores, y si lo requieren en el Padrón de Sectores Específicos;
- b) Entregar al agente aduanal la carta de encomienda;
- c) Realizar el pago de las contribuciones respectivas y la determinación del régimen a que se someterán las mercancías

Sin embargo existen actos previos derivados ya que son consecuencia de los primeros y que también inferen indirectamente de la legislación aduanera, por ejemplo: de la obligación de utilizar el formato del pedimento autorizado, se desprende la obligación de llenar el mismo y validarlo en el Sistema Automatizado Aduanero Integral.

De igual manera constituye un acto previo la carta encomienda. Tanto el importador como exportador, según sea el caso y previo al despacho aduanero, deberá dar por escrito al agente aduanal una carta de encomienda o carta mandato.

Esta carta encomienda se entregara en original al administrador general de aduanas. La misma contendrá por lo menos los siguientes datos:

- Nombre.
- Registro federal de causantes, denominación o razón social y domicilio fiscal del promovente.
- Los nombres de los agentes aduanales encomendados así como sus números de patente o autorización.

- Firma autógrafa del representante legal acreditado así como el poder notarial que así lo acredite.
- En su caso inscripción inicial al padrón de importadores.<sup>61</sup>
- Periodo de vigencia de cada encomienda.
- La obligación de hacer conocer al agente aduanal correspondiente, el o los cambios de domicilio que presente ante el RFC de manera oportuna, para el correcto llenado del pedimento.

#### **1.4 Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).<sup>62</sup>**

El precedente del SAAI se remonta a finales de los 80's en donde todavía los despachos de las mercancías se realizaban de manera manual y con métodos poco eficaces, de tal manera que los reconocimientos que se hacían a los embarques, generaban gran lentitud, debido al gran volumen de operaciones que se manejaban y la falta de material humano para atenderlo. De esta manera la información contenida en los pedimentos despachados era capturada de manera masiva a niveles regional y central, pasando por las etapas básicas de validación, de donde se generaba la Estadística de Comercio Exterior y la Balanza Comercial, perdiendo confiabilidad la información obtenida.

---

<sup>61</sup> La firma deberá ser la misma a la que promueve la solicitud de inscripción en Jicho padrón.

<sup>62</sup> MONTROYA CASTRO, Jorge. "Sistema Aduanero automatizado integral (SAAI)", Administración Central de Información de la Administración General de Aduanas, México, s/f.

Lo anterior más los avances tecnológicos, provocaron que en 1988 el gobierno mexicano tomara la decisión de automatizar la operación aduanera, en donde se pasara a un sistema informático integral que modernizara la operación aduanera así como la obtención de información estadística de comercio exterior. Fue así que se creyó conveniente poner dos pequeños sistemas independientes que resolvieran los problemas mas urgentes, los cuales eran la oportunidad y confiabilidad de la información de los pedimentos y apoyar la práctica adecuada del reconocimiento aduanero. De esta manera en 1989 se implementaron los sistemas CADEPA ( Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal) y el Sistema de Selección Aleatoria Independiente.

Estos dos fueron los antecesores de lo que hoy es el SAAI, el cual fue denominado con las reformas a la Ley Aduanera el 31 de diciembre de 1988 en el DOF como "Mecanismo de Selección Automatizado", pues es el mecanismo que determina si las mercancías se someten a reconocimiento aduanero o a segundo reconocimiento y es conocido actualmente como SAAI M3.

El SAAI es un sistema de apoyo sustantivo en las actividades que realizan las aduanas de nuestro país; esta integrado por cuatro subsistemas los cuales son: 1) el subsistema de validación, 2) los sistemas periféricos de soporte, 3) el subsistema de control del despacho aduanero, y 4) la explotación de la información.

Los objetivos que sigue el SAAI son los siguientes:

1. La validación normativa de los pedimentos de importación y exportación.
2. El soporte en tiempo real del despacho aduanero de mercancías.

3. La captación de la información esencial para el control de la operación, su auditoria y la toma de decisiones a nivel aduana.

4. Homologación en todo el país de criterios jurídicos y de los procedimientos aduanales.

5. La percepción de la información confiable y oportuna de la operación aduanera y su empleo para la integración estadística.

De esta manera, el SAAI permite el control de la operación de todas las aduanas del país, de sus secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión, mediante la autodeclaración electrónica de pedimentos por parte de los agentes y apoderados aduanales, hasta la entrada al territorio nacional o de su salida de las mercancías.

El SAAI cuenta con el conducción de las operaciones correspondientes a pedimentos en todos los regímenes aduaneros, así como pedimentos de rectificación.

Debido a la constante evolución que presenta el comercio exterior y los avances tecnológicos que se manifiestan día a día a la entrada del nuevo milenio, la Administración General de Aduanas muestra una redefinición en los procesos de la operación y administración aduanal. Así que se da la instrumentación del nuevo SAAI M3<sup>63</sup>.

En este rubro, el beneficio que muestra el SAAI M3 es la eficiencia y agilización de las operaciones de comercio exterior, incorporándose al esquema de intercambio electrónico de información; cuenta con información

---

<sup>63</sup> "M3" porque significa "Tercer Milenio"

completa y extensa de las operaciones de comercio exterior, logrando una mejor explotación, más ágil y eficiente para la toma de decisiones; así mismo busca cumplir con estándares internacionales para el intercambio de información de comercio exterior; entre otros beneficios indirectos, como el logro de una mejor transparencia, automatización de trámites, entre otros.

El SAAI opera paralelamente con los trámites y procesos del despacho aduanero de las mercancías, en los cuales prácticamente éste no se puede efectuar sin el apoyo o funcionalidad del primero, si el SAAI deja de funcionar prácticamente se para la operación aduanera. El SAAI M3 es determinante en los siguientes pasos en el despacho aduanero:

1. Captura. El primer paso para la presentación del pedimento en la operación aduanera consistente en que el agente o apoderado aduanal captura la información del pedimento que pretende presentar ante la aduana para el despacho de la mercancía que ampara.

2. Prevalidación. Consiste en la validación de prueba antes de presentar el pedimento validado definitivamente ante la aduana de la información relativa al pedimento aduanal por la Asociación de Agente Aduanales, Asociación de Maquiladoras o del particular autorizado. La información que aprueba la prevalidación se transmite a la aduana correspondiente.

3. Validación. De la información relativa al pedimento aduanal por parte de la aduana, misma que le es transmitido de los sistemas de cómputo de prevalidación.

4. Pago. De las contribuciones del comercio exterior en las sucursales o instituciones bancarias localizadas en las aduanas o mediante transferencia electrónica de fondos.

5. Módulos. Consiste en la selección automatizada de los cargamentos que se sujetarán a reconocimiento aduanero por parte de la autoridad aduanera (reconocedor), mediante selección que se realiza cuando el vehículo se presenta con mercancías y documentación comprobatoria ante los módulos de la aduana. Si el cargamento no es seleccionado para revisión porque le correspondió desaduanamiento libre ( luz verde), el despacho termina y la mercancía se considera desaduanada.

6. Reconocimiento. Si corresponde reconocimiento aduanero (luz roja), se pasa a revisar físicamente la mercancía presentada y si corresponde en cantidad y clasificación arancelaria con la declarada en el pedimento y que se acompaña con la documentación que compruebe el cumplimiento de las regulaciones no arancelarias.

7. Segunda Selección. Consiste en la selección automatizada de los cargamentos a los que se realizó reconocimiento y que se sujetarán a segundo reconocimiento aduanal. Los pedimentos en que la primera selección automatizada obtuvieron "desaduanamiento libre", únicamente se presentan al módulo para verificación verde.

8. Segundo Reconocimiento. El segundo reconocimiento es un reconocimiento aduanal efectuado por particulares y cuyo resultado al

confrontarse con el dictamen del reconocimiento de la autoridad aduanera permitirá controlar la calidad de este último.

9. Internación. En la operaciones de importación de las aduanas fronterizas existe una etapa donde se evita que mercancías importadas originalmente a las zonas fronterizas, en donde se paga contribuciones reducidas, se internan al resto del país. Esto se logra verificando el destino declarado de las mercancías en una garita ubicada en el límite de la región o franja fronteriza.

### **1.5 Declaración aduanera de las mercancías.**

La declaración aduanera de las mercancías es el acto por virtud del cual, el importador o exportador declara ante la aduana sus derechos e impuestos pagados o por pagar en el caso de que puedan diferirse éstos, quedando la mercancía con el fin de desaduanarla.<sup>64</sup>

Esta declaración equivale a la presentación del pedimento correspondiente, o en su defecto las declaraciones, avisos o formatos autorizados respectivos, ante las autoridades aduaneras, declarándose la clasificación arancelaria correspondiente a las mercancías y el fin al que serán destinadas.<sup>65</sup>

Dentro de la declaración aduanera encontramos las siguientes características:

<sup>64</sup> TREJO VARGAS, Pedro. "El Sistema Aduanero Mexicano". Op. cit. Pág. 179.

<sup>65</sup> Consultar anexo de pedimento Pág. 182.

a) Principio de autodeclaración. Este principio se caracteriza porque se deja al contribuyente por conducto de su agente o apoderado aduanal bajo la autodeclaración, en donde se autodetermina los impuestos causados y la clasificación arancelaria aplicables a la mercancía, limitándose la autoridad aduanera a verificar y comprobar la correcta declaración de los importadores o exportadores mediante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento de las mercancías en el despacho o en la glosa de los documentos, en la verificación de las mercancías de transporte, en visitas de comercio exterior o mediante otras facultades establecidas

Con relación a este principio encontramos tres excepciones: a) las operaciones realizadas por la vía postal, b) las efectuadas por tuberías o cables, ya que en éstas es la autoridad aduanera quien va a determinar los impuestos causados; y en la practica, c) cuando las personas solicitan al funcionario de la aduana que llene su formato de pago de contribuciones al comercio exterior, aclarando que no es la autoridad la que realiza la declaración en estricto sentido, sino que se trata de un mero apoyo a los contribuyentes que así lo soliciten.

b) Presentación de pedimento. La presentación de pedimento es el acto que da inicio a la declaración aduanera, misma que consiste en la presentación física del mismo ante la aduana por parte del importador o exportador, utilizándose el formato autorizado por la SHCP, mismo que se publicara en el DOF, en el Anexc 1, junto con su instructivo de llenado, en el Anexo 22, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Por excepción,



cuando la operación no requiere de pedimento procederá presentar la declaración, el aviso o el formato autorizado, publicado también en el Anexo 1.

c) Documentación anexa. Al documento deberá anexarse la documentación a que se refiere el artículo 36 de la Ley Aduanera, consistentes en : la factura comercial, el conocimiento de embarque o la guía aérea, la documentación con la que se acredite el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias, el documento con el cual se determine el origen de la mercancía, las garantías en el caso de que las mercancías tengan precio estimado, el certificado de peso o volumen, etcétera

d) Rectificación de pedimento. Al momento de llenar la declaración los importadores y exportadores pueden caer en errores en el llenado del pedimento o en la determinación de los impuestos; previniendo esto, la Ley Aduanera en su artículo 89, establece la posibilidad de que tanto los importadores como exportadores puedan modificar los datos en el pedimento aduanal, siempre y cuando no haya mediado requerimiento previo de autoridad y se trate de datos permitidos de rectificar.

Este procedimiento se puede realizar el número de veces que sea necesario, mientras tanto no se haya activado el mecanismo de selección automatizado. Una vez activado el mecanismo, se podrá rectificar los datos declarados en el pedimento hasta por dos veces, siempre y cuando de dicha rectificación se produzca un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o bien, el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a

pagar, en los dos supuestos esto será permitido siempre y cuando no se modifique lo siguiente:

- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.

- La descripción, naturaleza, estado y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria.

- Los datos que permitan la identificación de la mercancía, en su caso.

- Los datos que determinen el origen de las mercancías.

- El registro federal de contribuyentes del importador o exportador.

- El régimen aduanero al que se destinen las mercancías, salvo que la legislación aduanera permita expresamente su cambio.

- El número de candados oficiales utilizados en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva

Por otra parte, se podrá presentar hasta en dos ocasiones, la rectificación de los datos contenidos en el pedimento para declarar o rectificar los números de serie de maquinaria, dentro de los noventa días siguientes a que se realice el despacho y dentro de quince días en otras mercancías, excepto cuando se trate de vehículos.

Tratándose de importaciones temporales efectuadas por las empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se podrá rectificar dentro de los diez días siguientes a aquel en que se realice el despacho, los datos contenidos en el

pedimento para aumentar el número el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías amparadas por dichos programas.

En el caso de que se exporten mercancías para ser enajenadas en el extranjero, se podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sean necesarias, con el objeto de disminuir el número, volumen o peso de las mercancías por mermas o desperdicios, o bien, para modificar el valor de las mismas cuando éste se conozca posteriormente con motivo de su enajenación o cuando la rectificación se establezca como una obligación por disposición de la Ley Aduanera.

En ningún caso procederá la rectificación del pedimento, si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y hasta que éstos hubieren sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación. La rectificación del pedimento no se debe entender como resolución favorable al particular y no limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Tratándose de empresas certificadas, tendrán la posibilidad de rectificar los datos contenidos en el pedimento, conforme a los términos y condiciones que establezca el SAT.

e) Cambio de régimen. La ley contempla este cambio de régimen en los casos en que la misma ley lo permita, siempre y cuando se cumplan las obligaciones de cuotas compensatorias, precios estimados exigibles para el

nuevo régimen solicitado en la fecha de cambio de régimen y demás regulaciones y restricciones no arancelarias.

f) Cancelación del pedimento. Procede la cancelación del pedimento siempre y cuando para tal efecto se haga el desistimiento del régimen aduanero correspondiente y no se haya activado el mecanismo de selección automatizado. Esto con el fin de que las mercancías de procedencia extranjera se retornen o se retiren de la aduana las de origen nacional.

En el caso de exportaciones en aduanas de tráfico marítimo o aéreo, la cancelación o desistimiento, procederá incluso después de iniciado el mecanismo de selección automatizado. Siempre que se cumplan ciertos requisitos por parte del contribuyente para que esto proceda.

g) Verificación del pedimento. Al tener la autoridad aduanera la facultad de verificar lo declarado en el pedimento o en cualquier otro documento, se le da paralelamente el derecho de determinar en su caso, los impuestos omitidos, la correcta clasificación arancelaria y la aplicación de sanciones cuando se hayan detectado irregularidades, errores u omisiones en lo declarado.

## **1.6 Reconocimiento aduanero.**

Al reconocimiento aduanero también se le conoce como aforo de mercancías, aunque nuestra legislación no usa este término, en el argot aduanero es exactamente lo mismo.

El reconocimiento aduanero de las mercancías en México, va a ser el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y /o documental de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado ante la propia autoridad aduanera.<sup>66</sup>

El reconocimiento aduanero se da cuando se presentan las mercancías junto con el pedimento aduanero y se activa el mecanismo de selección automatizado, el cual va a determinar si se debe practicar el primer o segundo reconocimiento.

El sustento legal del reconocimiento aduanero y del segundo reconocimiento lo encontramos en los artículos 43 y 44 de la Ley Aduanera.

En la etapa del primer reconocimiento se practica el examen de las mercancías de exportación o importación así como sus muestras, para así poder comparar lo que ha declarado el contribuyente en su pedimento respecto de los siguientes conceptos:

- La naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- Las unidades de medida, número de piezas, volumen y datos que permitan cuantificar la mercancía.
- Los datos que permitan la identificación de la mercancía.

Como ya se dijo, si en el mecanismo de selección automatizado se sujetan a las mercancías a segundo reconocimiento, éste, estará a cargo de empresas particulares previamente autorizadas por la SHCP; la finalidad de estas

---

<sup>66</sup> Ibidem, Pág. 183.

empresas en el segundo reconocimiento será revisar los conceptos declarados por el contribuyente, buscando la verdad de estos datos, para así confrontarlos con los resultados de la revisión dada por la autoridad en el primer reconocimiento permitiendo con esto el control de los funcionarios de la aduana.

### **1.7 Retiro de las mercancías.**

El retiro de las mercancías del recinto fiscalizado significa la salida legal de las mercancías del área circunscrita por la autoridad aduanera.

Es de gran interés establecer o darse cuenta del momento preciso en que las mercancías salen del recinto fiscal; pues es ése momento el que le da a la autoridad aduanera la potestad para realizar la verificación de las mercancías en transporte, ya sea carretero o a través de trenes, incluso se da la revisión de pasajeros, mediante una orden que sea emitida para tal efecto; así como cualquier otro acto de revisión en ejercicio de las facultades de revisión que posee.

### **1.8 Conclusión del despacho aduanero.**

Se puede creer que con el retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado se da por terminado el despacho aduanero en todos los casos; sin embargo existen excepciones.

El retiro de las mercancías representa la conclusión del despacho aduanero en los siguientes casos:

- Para las aduanas marítimas.
- Para las aduanas interiores.
- Para las aduanas fronterizas, en donde las mercancías sean destinadas a la franja o región fronteriza

Las excepciones antes mencionadas son las siguientes:



- Tratándose de los regímenes de tránsito, se da que las mercancías todavía no se encuentran en plena disposición de los contribuyentes interesados, por lo que tampoco entran de lleno a la actividad económica nacional, sino hasta que el tránsito es concluido en su totalidad y la mercancía es destinada a un régimen de importación y es despachada completamente.

- En el caso de depósito fiscal, se da por concluido el despacho cuando la mercancía queda sujeta a actos de dominio total es decir cuando la mercancía es extraída del almacén para entrar a la actividad económica nacional.


En conclusión tenemos que el despacho aduanero representa un conjunto de actos y formalidades a cargo de las personas obligadas a su cumplimiento, el cual va a seguir un orden cronológico inalterable.

Tabla que muestra el orden cronológico del despacho aduanero en México.

1. Inscripción en los padrones respectivos.	2. Selección y contratación del agente o apoderado aduanal.	3. Otorgamiento de la carta mandato o de encomienda al agente aduanal.	4. Arribo de la mercancía a territorio nacional por lugar autorizado.	5. Ingresar la mercancía en depósito ante la aduana.
6. Reconocimiento	7. Clasificación	8. Preparación	9. Elaboración	10. Validación

<p>previo de las mercancías en depósito ante la aduana, y toma de muestras y registro de las mismas, en su caso.</p> 	<p>arancelaria de los bienes y determinación de los tributos causados.</p>	<p>de la documentación que se debe anexar al pedimento.</p>	<p>del pedimento en el formato oficial.</p>	<p>del pedimento en el SAAI.</p>
<p>11. Impresión del pedimento validado.</p> 	<p>12. Pago ante las contribuciones, aprovechamientos y derechos en las oficinas bancarias autorizadas.</p>	<p>13. Se recoge la mercancía del almacén o patio con el pedimento, en su caso.</p>	<p>14. Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el módulo del SAAI que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o reconocimiento aduanero (luz roja).  * Si le toca desaduanamiento libre, se permitirá el paso para que se dirija al "segundo sistema de selección automatizada" en el cual se verificará el resultado anterior y se permitirá de inmediato la salida de la mercancía (verde-verde).  * Si le toca reconocimiento aduanero se presenta la mercancía y el medio de transporte ante la plataforma de reconocimiento aduanero (o primer reconocimiento).  * Revisión física o documental de la</p>	<p>15. Se presentan la mercancía con el medio de transporte ante el módulo del segundo reconocimiento que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o segundo reconocimiento (luz roja).  * Si le toca segundo reconocimiento se presenta la mercancía y el medio de transporte ante la plataforma del segundo reconocimiento.  * Revisión física y documental de la mercancía por el dictaminador y se levante el dictamen respectivo con o sin incidencia.  * Fin del segundo reconocimiento.  * Es posible que pueda ocurrir la siguiente combinación:</p>



			mercancía por el verificador y se levantan las actuaciones respectivas en el caso de incidencias. * Fin del primer reconocimiento.	verde-verde, verde-rojo, rojo-rojo o rojo-verde.
16. Si existe alguna incidencia se procederá a la retención o embargo de las mercancías y a la imposición de las sanciones respectivas. 	17. Si no existen irregularidades se permitirá de inmediato la salida del recinto de las mercancías y de sus medios de transporte.	18. Retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado	19. Conclusión del despacho aduanero.	20. Siempre se debe conservar su la documentación comprobatoria.

## 2. El despacho aduanero en Estados Unidos de América.<sup>67</sup>

Cuando un cargamento llega a los Estados Unidos, el importador debe presentar los documentos necesarios para el despacho de la mercancía al director del distrito o del puerto de entrada. Los productos importados no se consideran legalmente ingresados en el país hasta que el cargamento no se encuentre dentro de los límites del puerto de entrada, la entrega de las mercancías haya sido autorizada por el Servicio de Aduanas y los derechos aduaneros estimados se hayan pagado. Es responsabilidad del importador el arreglo de los trámites necesarios para la inspección y paso de la Aduana.

<sup>67</sup> [www.sofofa.cl/comex/Fichas/4+aduanas.pdf](http://www.sofofa.cl/comex/Fichas/4+aduanas.pdf)

### 1. Prueba del derecho de ingreso de las mercancías.

Solamente el dueño, el comprador o el agente aduanero autorizado puede tramitar la entrada de las mercancías en los Estados Unidos. Cuando la mercancía se consigna "a la orden" (To order), el conocimiento de embarque, correctamente autorizado por el consignatario puede servir como prueba del derecho de importación de las mercancías. Un conocimiento de embarque aéreo puede usarse para mercancías que llegan por esta vía.

### 2. Despacho de mercancías

El despacho de mercancías importadas es un trámite que consiste en dos fases:

A) La presentación de los documentos necesarios para determinar si las mercancías pueden retirarse de la custodia aduanera, y

B) La presentación de los documentos que contienen la información para la tasación de los gravámenes arancelarios y para las estadísticas sobre importaciones. Ambos trámites pueden realizarse electrónicamente a través de un programa llamado Automated Broker Interface perteneciente al Sistema Comercial Automatizado (ACS).

### 3. Documentos de despacho

Los documentos de despacho tienen que presentarse, salvo concesión de prórroga, en los cinco días hábiles siguientes a la llegada de un cargamento a un puerto de entrada de los Estados Unidos, en el lugar indicado por el director del distrito/ área. Estos documentos consisten en.

- Cualquiera de los siguientes: Manifiesto de Despacho (Entry Manifest, formulario aduanero 754333) Solicitud y Permiso Especial para Despacho Inmediato (Application and Special Permit for Immediate Delivery, formulario aduanero 3461); algún otro formulario de despacho de mercancías exigido por el director del distrito.

- Prueba del derecho de ingreso de la mercancía en el país.
- Factura comercial o una factura pro-forma, cuando no se pueda presentar la factura comercial.

- Lista de bultos, si procediera.
- Otros documentos necesarios para determinar la admisibilidad de la mercancía.

- La declaración de despacho de la mercancía tiene que ir acompañada de la prueba de que se ha pagado una fianza para cubrir posibles gravámenes, impuestos y sanciones. Se presenta normalmente en forma de fianza asegurada por una compañía fiadora domiciliada en los Estados Unidos.

#### 4. Resumen de la documentación de despacho

Después de la presentación de la declaración de despacho, el cargamento puede ser revisado por la Aduana, quien permitirá la entrada del cargamento siempre y cuando no se haya incurrido en alguna infracción legal o reglamentaria.

En los diez días hábiles siguientes a la autorización de entrada de la mercancía, se deberá presentar un resumen de la documentación de despacho,

acompañado de una estimación monetaria de los derechos de aduana. El resumen de la documentación de despacho consiste en:

La declaración de despacho, que se devuelve al importador, agente aduanero u otro agente autorizado después de la entrega de las mercancías.

Formulario Entry Summary (formulario aduanero 7501).

Otras facturas y documentos necesarios para fijar los aranceles, utilizar con fines estadísticos o determinar que se han cumplido todos los requisitos de importación

#### 5. Reconocimiento de la mercancía

Antes de la entrega de mercancías el director del distrito o del puerto recogerá una muestra de las mismas para su examen por los funcionarios de aduanas bajo unas condiciones adecuadas que aseguren la protección de la mercancía. La función del reconocimiento es determinar:

El valor de las mercancías y su tratamiento arancelario.

Si las mercancías deben ser marcadas con el nombre del país de origen o si se requiere algún marcado o rótulo especial; en este último caso, se comprueba si se ha llevado a cabo de forma reglamentaria.

Si el cargamento contiene artículos prohibidos.

Si la mercancía está correctamente descrita en la factura.

Si hay alguna diferencia (por exceso o por defecto) entre la cantidad de mercancía importada y la indicada en la factura.

Si contiene algún tipo de drogas. Debido a que los contrabandistas usan cualquier medio posible para esconder narcóticos, se examinan todos los aspectos del cargamento como recipientes, paletas, cajas, etc.

Los funcionarios de aduanas comprobarán la cantidad de la mercancía importada, permitiendo una reducción de los derechos aduaneros en los casos en los que falte mercancía y cobraran derechos adicionales en los casos de exceso.

#### 6. Embalaje

Un embalaje ordenado permitirá que los funcionarios de aduanas examinen, pesen, midan y concedan la entrega de la mercancía sin demora. Los importadores pueden acelerar el proceso de inspección estableciendo junto con el Servicio de Aduanas una serie de normas estándar de embalaje que permitirán un reconocimiento eficaz de la mercancía con un mínimo de retraso, dado y coste. Se facilita mucho la labor de reconocimiento si los bultos contienen productos de un solo tipo, o su contenido y valor son uniformes. Si los contenidos y los valores varían, se aumenta la posibilidad de demora y confusión.

Algunas sugerencias para agilizar el despacho de mercancías en la Aduana son:

Asegurarse de que las mercancías están registradas en la factura de manera sistemática.

Mostrar la cantidad exacta de artículos contenidos en cada caja, bulto, cajón u otro paquete.

Todas las mercancías que ingresan a los Estados Unidos están sujetas o exentas de aranceles, la clasificación del producto y por ende su arancel correspondiente esta determinado por el "Harmonized Tariff Schedule (HTS)", (Lista Armonizada de Aranceles).

Para obtener una mayor seguridad en la debida clasificación del producto, se recomienda solicitar un dictamen del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos.

### **3. El despacho aduanero en Europa.<sup>68</sup>**

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE.), se han dado pasos importantes para la simplificación de los trámites administrativos a cumplimentar en los intercambios intracomunitarios , habiendo sustituido varios de los tramites que se utilizaban en cada país integrante de la CEE.

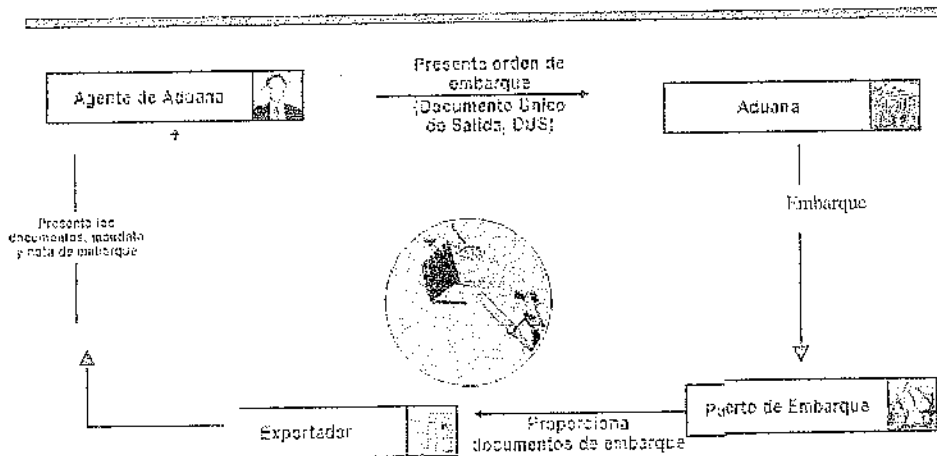
La comunidad Económica Europea busca crear un espacio sin frontera interior entre los doce países miembros.

Este espacio interior sin frontera supondrá la desaparición de los controles internos de las mercancías, lo cual no conlleva consigo, como a primera vista podría suponer, la desaparición de la función aduanera , sino por el contrario la transformación sustancial de la misma y esto en cuanto se refiere al resto de la

---

<sup>68</sup> Véase. ALMAJANO GARCÉS. Luis, Almajano Pablos José Javier. "Derecho Aduanero". España, Ediciones Internacionales Universitarias, 1993.

## PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS A LA ADUANA EN CASOS DE EXPORTACIÓN <sup>70</sup>



e) Verificación del documento por parte del Servicio Nacional de Aduanas, operación que tiene por objeto revisar la consistencia interna de la Declaración, liquidación y cuentas y valores presentados y la circunstancia que cumpla con todos los requisitos reglamentarios.

f) Aforo de la declaración, operación que consiste en que la Aduana examina que la clasificación arancelaria indicada por el Agente de Aduana, la valoración indicada por éste, la liquidación de gravámenes y montos a cancelar sean correctos.

Al aceptar la corrección de las materias indicadas, se entiende que el Servicio Nacional de Aduanas clasifica la mercancía, la avalúa y aplica los tributos correspondientes, legalizando el documento.

<sup>70</sup> Idem.

Como se expresó, de acuerdo a un sistema de sorteo selectivo, el Agente de Aduana debe presentar al Servicio Nacional de Aduanas los antecedentes y documentos que le sirvieron de base para la confección de las declaraciones y se procede al aforo con revisión física de las mercancías.

g) La Declaración tramitada, es devuelta al Agente de Aduana para los efectos del pago de los tributos aplicados.

Si se presenta el despacho vía electrónica, el Despachador deberá:

a) Confeccionar la declaración en su sistema computacional, según documentos de base y conforme a la normativa aduanera.

b) Convertir la declaración en mensaje, según instrucciones impartidas.

c) Firmar electrónicamente el mensaje.

d) Enviar a la casilla electrónica del Servicio Nacional de Aduanas, a través de la Red de Transmisión Electrónica de Datos (VAN).

e) El Servicio de Aduanas retira los mensajes, los autentica, los ordena según "orden de llegada", los convierte en los formatos internos y valida la declaración transmitida electrónicamente.

f) Si la validación es exitosa, la declaración se acepta, se numera, se determina el tipo de revisión, ya sea documental o física.

g) Se elabora la respuesta, convirtiéndola en mensaje, firmándose por el Servicio Nacional de Aduanas.

h) Envío del mensaje a la casilla del usuario de la VAN.



i) Retirado el mensaje por el usuario, éste lo autentica, lo convierte según software traductor, y puede ser impreso en el formulario "Declaración de Ingreso", rubricándose con su firma.

El artículo 220 de la Ordenanza de Aduanas define al Agente de Aduana como un auxiliar de la función pública aduanera. La participación del agente en la ejecución de las funciones propiamente aduaneras es activa. Este efectúa lo que anteriormente constituía la comprobación, desde el momento en que en la actualidad no se acompañan al Servicio de Aduanas los antecedentes necesarios para confeccionar la declaración. El agente lleva a efecto el reconocimiento físico de las mercancías en aquellos casos en que los documentos no permiten efectuar una declaración segura y clara. El agente de aduana indica específicamente la clasificación arancelaria de las mercancías y, lo que es de suma importancia en la actualidad, hace aplicación de las normas sobre valoración aduanera, para la fijación de la base imponible de los tributos. El agente de aduana efectúa la liquidación de todos los gravámenes, incluso los tributos de carácter interno que afectan la importación, indicando los valores a cancelar.

Todas las funciones señaladas corresponden por naturaleza, al servicio fiscalizador y llevan a la conclusión de que la calidad de auxiliar de la función pública no es una mera declaración simbólica de la ley, sino que constituye una concepción inserta en un sistema consistente y establecido sobre bases definidas.

## **Despacho aduanero de Argentina.<sup>71</sup>**

De acuerdo con el propio código aduanero de Argentina las disposiciones del mismo rigen en todo el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina, así como también en los enclaves constituidos a su favor.

En ese sentido los importadores y los exportadores, para solicitar destinaciones aduaneras, deben inscribirse en el Registro de Importadores y Exportadores, pero no será necesaria la inscripción cuando importaren o exportaren sin habitualidad, en cuyo caso deberá mediar en cada operación autorización de la administración Nacional de aduanas, la que podrá exigir a los importadores y exportadores que acrediten la solvencia necesaria o que otorguen una garantía, adecuadas a las circunstancias, y en el caso de que las importaciones o las exportaciones se efectuaren con habitualidad, los importadores o los exportadores no deberán inscribirse en el registro cuando se tratare de operaciones realizadas bajo los regímenes de equipaje, del rancho, provisiones de a bordo y suministros del medio de transporte, de la pacotilla, de franquicias diplomáticas, de envíos postales sin finalidad comercial, de tráfico fronterizo y de asistencia y salvamento. No obstante, será necesaria la inscripción cuando se pretendiere la percepción de los estímulos a la exportación que pudieren corresponder.

---

<sup>71</sup> Véase Código Aduanero de Argentina. [www.aduanaargentina.com/leyes/cod\\_aduanero.htm](http://www.aduanaargentina.com/leyes/cod_aduanero.htm)

Las personas de existencia visible sólo podrán gestionar ante las aduanas el despacho y la destinación de mercaderías, con la intervención del despachante de aduana, con la excepción de las funciones que este Código prevé para los agentes de transporte aduanero y de aquellas facultades inherentes a la calidad de capitán de buque, comandante de aeronave o, en general, conductor de los demás medios de transporte. No obstante se podrá prescindir de la intervención del despachante de aduana cuando se realizare la gestión ante la Aduana en forma personal por el importador o exportador.

Los despachantes de aduana deberán acreditar ante el servicio aduanero la representación que invocaren por cualquiera de las formas siguientes:

a) Poder general para gestionar despachos, en cuyo caso el despachante podrá solicitar del servicio aduanero el registro del instrumento pertinente;

b) Poder especial para gestionar el despacho de la mercadería de que se tratare;

c) Endoso en procuración del conocimiento o de otro documento que autorizare a disponer jurídicamente de la mercadería.

Los poderes aludidos en los incs. a y b podrán suplirse mediante una autorización otorgada ante el servicio aduanero, en las condiciones que determinare la administración Nacional de Aduanas.

El servicio aduanero ejercerá el control sobre las personas y la mercadería, incluida la que constituye medio de transporte, en cuanto tuvieren relación con el tráfico internacional de mercadería.

Tratándose de importaciones todo medio de transporte procedente del exterior, que arribare al territorio aduanero o que se detuviere en él, deberá:

a) Hacerlo por o en los lugares habilitados y, en su caso, por las rutas y dentro de los horarios establecidos.

b) Presentar inmediatamente después de su llegada, o en la oportunidad en la que el Servicio Aduanero ejerciere el derecho de visita, la documentación que en este título se exige y la que la Administración Nacional de Aduanas pudiere determinar, según la vía que se utilizare.

La administración Nacional de aduanas determinara las formalidades a que habrá de ajustarse la confección, presentación y trámite de la documentación que debe presentarse al tiempo de arribar el medio de transporte, incluidas las formalidades relativas al modo de descripción de la mercadería.

Todo buque debe traer a bordo para su presentación al servicio aduanero:

a) La declaración de los datos relativos al buque;

b) El o los manifiestos originales de la carga, incluida la declaración del equipaje no acompañado y de las encomiendas marítimas;

c) El manifiesto del rancho;

d) El manifiesto de la pacotilla.

No habrá obligación de manifestar los aparejos y utensilios del buque ni el equipaje acompañado en los pasajeros.

Todo automotor de carga debe traer a bordo para su presentación al servicio aduanero:

a) La declaración de los datos relativos al medio de transporte y a su conductor;

b) La o las guías internacionales correspondientes a la mercadería transportada;

c) El o los manifiestos originales de la carga, incluida, en su caso, la declaración de equipajes no acompañados y de las encomiendas.

Quando al concluir la descarga resultare sobrar mercadería con relación a la que hubiera sido declarada de conformidad con lo dispuesto en el art. 148 del código aduanero, deberán justificarse las diferencias con la respectiva carta de rectificación o en las demás formas previstas en el código o en sus disposiciones reglamentarias. El pedido de justificación deberá efectuarse en el plazo de un día, debiendo acreditarse las causas invocadas dentro de los 3 días contados ambos plazos desde la finalización de la descarga.

Todo ferrocarril que transporte mercadería debe traer a bordo para su presentación al servicio aduanero:

a) La o las guías internacionales correspondientes a la mercadería transportada;

b) La o las papeletas correspondientes a la mercadería que transportare cada vagón.

Finalmente y de acuerdo con el artículo 160 del código aduanero de Argentina, toda aeronave debe traer a bordo para su presentación al servicio aduanero:

a) La declaración general, que incluirá los datos relativos a la aeronave, su itinerario, tripulación y cantidad de pasajeros, y de manifiestos originales de la carga;

b) El o los manifiestos originales de la carga, incluida la declaración internacional de equipaje no acompañado de pasajeros.

Asimismo, toda aeronave debe traer a bordo la lista detallada de las provisiones de a bordo y demás suministros, cuya exhibición podrá ser requerida por el servicio aduanero.

Salvo disposición especial en contrario y sin perjuicio de las obligaciones inherentes a los pasajeros, no será necesario manifestar el equipaje acompañado de éstos.

Posteriormente la descarga sólo podrá realizarse, previa autorización y bajo control del servicio aduanero, en los lugares y durante los horarios habilitados para ello.

El servicio aduanero permitirá que toda o parte de la mercadería destinada al lugar de arribo del medio transportador, que se hallare incluida en la declaración de la carga y que no hubiere sido aun descargada, permanezca a bordo, siempre que así se lo solicitare.

- a) En la vía acuática, dentro de los 4 días, contados desde su arribo;
- b) En la vía terrestre, cuando se tratase de automotor, en la oportunidad de la presentación de la declaración de la carga;
- c) En la vía terrestre, cuando se tratase de ferrocarril, dentro de un día, a contar desde su arribo;
- d) En la vía aérea, en la oportunidad de la presentación de la declaración de la carga.

La reglamentación podrá modificar los plazos previstos en el apartado 1 para representar la solicitud de permanencia, con el fin de adecuarlos a la evolución de las técnicas operativas y a las prácticas comerciales.

La descarga sólo podrá efectuarse, previa autorización y bajo control del servicio aduanero, en los lugares y durante los horarios habilitados para ello.

La totalidad de la mercadería incluida en el manifiesto de la carga que estuviere destinada al lugar de arribo deberá ser descargada, con excepción de aquella cuya permanencia o transbordo hubiere sido autorizado por el servicio aduanero.

La mercadería descargada, desde que fuere recibida en el lugar de depósito hasta tanto se autorizare o se le asignare de oficio, según el caso, alguna destinación aduanera, queda sometida al régimen de depósito provisorio de importación previsto en este capítulo.

El depositario de la mercadería ingresada en depósito provisorio de importación asentará su recepción cotejando las constancias obrantes en el o los manifiestos de la carga con las referencias que ostentaren los bultos o envases, o la mercadería misma cuando ésta no se encontrase embalada, en cuanto a números, marcas y otras características relativas a su individualización, expresando asimismo su estado y condiciones extrínsecas.



El transportista, su agente o el interesado, según el caso, podrá presenciar la recepción de la mercadería en el depósito provisorio de importación a los fines de tomar conocimiento de las constancias que registre el depositario y efectuar por escrito las observaciones que estimare pertinentes.

El transportista o su agente que ingresare la mercadería en depósito provisorio de importación como así también el interesado podrán exigir del depositario una constancia de la recepción.

Cuando la mercadería presentada para su ingreso en depósito provisorio de importación o su envase o embalaje exterior ostentare indicios de deterioro o signos de haber sido violados deberán ser separados por el depositario al momento de su recepción, a fin de que el servicio aduanero proceda a controlar su peso y determinar su contenido en forma detallada.

Cuando el transportista, su agente o el interesado, según el caso, no concurriere al acto de la recepción de la mercadería o, en el supuesto previsto en el párrafo anterior, al de su reconocimiento, las constancias que al respecto se registraren no podrán ser objeto de reclamación posterior alguna.

El ingreso de la mercadería en depósito provisorio de importación se hará bajo el control del servicio aduanero y en los horarios habilitados al efecto.

En el caso de la exportación la declaración contenida en la solicitud de destinación de exportación es inalterable una vez registrada y el servicio

aduanero no admitirá del interesado rectificación, modificación o ampliación alguna, salvo las excepciones prevista en el código aduanero. (Cuando su inexactitud hubiera podido configurar una infracción aduanera siempre que tal inexactitud fuera comprobable de su simple lectura o de los documentos complementarios a ella y fuera solicitada con anterioridad a que la diferencia hubiera sido advertida por cualquier medio por dicho servicio, a que hubiera un principio de inspección aduanera o a que hubieran iniciado los actos preparatorios del despacho ordenado por el agente verificador. Asimismo el servicio aduanero podrá autorizar la rectificación, modificación o ampliación de la declaración aduanera siempre que la misma no configure delito o infracción.

A los efectos de exportación, el libramiento es el acto por el cual el servicio aduanero autoriza la salida con destino al exterior de la mercadería objeto de Despacho.

La destinación de exportación para consumo es aquella en virtud de la cual la mercadería exportada puede permanecer por tiempo indeterminado fuera del territorio aduanero.

a) La solicitud de destinación de exportación para consumo debe formalizarse ante el servicio aduanero mediante declaración escrita.

b) La declaración a que se refiere el apartado 1 debe indicar, además de la destinación solicitada, la mención de la posición de la mercadería en la nomenclatura arancelaria aplicable así como la naturaleza, especie, calidad,

estado, peso, cantidad, precio, lugar de destino y toda otra circunstancia o elemento necesario para permitir la correcta clasificación arancelaria y valoración de la mercadería de que se tratare por parte del servicio aduanero.

El exportador o, en su caso, el despachante de aduana que actuare en su representación debe concurrir al acto de verificación de la mercadería.

En el supuesto de no hacerlo perderá el derecho a reclamar contra el resultado de la verificación establecido por el servicio aduanero.

Concedido el libramiento, salida la mercadería y efectuado el pago de los tributos o, en su caso, cancelada la garantía correspondiente, las acotaciones se remitirán para su revisión al administrador de la Aduana respectiva.

Posteriormente todo medio de transporte que hubiere de salir del territorio aduanero debe:

- a) Hacerlo por los lugares habilitados y, en su caso, por las rutas y dentro de los horarios establecidos;
- b) Poner el medio de transporte a disposición del servicio aduanero a los fines del ejercicio del control a su cargo;
- c) Presentar al servicio aduanero, dentro de los plazos que estableciere la reglamentación la relación de la carga, e n la que se incluirá el equipaje no

acompañado. No será necesaria la declaración de al pacotilla ni del rancho, provisiones de a bordo o suministros.

La administración Nacional de aduanas determinara las formalidades a que deberá ajustarse la confección, presentación y trámite de la relación de la carga, incluidas las relativas al modo de descripción de la mercadería.

Tanto en la importación como en la exportación el servicio aduanero permitirá que en toda o parte de la mercadería transportada transborde a otro medio de transporte, siempre que se encuentre incluida en la declaración de la carga y no hubiere sido aun descargada.

Efectuados los trámites relativos al despacho de la mercadería y, en su caso, pagados o garantizados los tributos correspondientes, se procederá a su libramiento.

Concedido el libramiento, retirada la mercadería y efectuado el pago de los tributos o, en su caso, cancelada la garantía correspondiente, las actuaciones se remitirán para su revisión al administrador de la Aduana respectiva o quien cumpliera sus funciones.

## **CAPITULO IV.**

### **Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.**

En este capítulo se estudiara y desarrollara el procedimiento administrativo en materia aduanera, originado por las irregularices detectadas en el despacho aduanero.

Accesoriamente se proporcionaran los diferentes medios de defensa a los cuales tiene derecho el particular a ejercer a favor de sus intereses.

#### **1. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.**

Se denomina PAMA "al conjunto de actos previstos en la ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretendan justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional."<sup>72</sup>

Este procedimiento se encuentra previsto en los artículos 150, 151, 153, 154 y 155 de la Ley Aduanera vigente, en dichos artículos encontraremos los lineamientos y elementos esenciales que conforman al PAMA.

---

<sup>72</sup> HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. " *Estudio Practico de los PAMAS* ", México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, Pág. 23.

De igual manera existen definiciones propuestas conforme a lo que es la practica, tal es el caso del Lic. Arturo Hernández de la cruz, el cual nos dice que el PAMA es "el conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable, lo anterior después de que el particular ha tenido la oportunidad de expresar en su favor los alegatos que ha juzgado pertinentes y presentar las pruebas correspondientes."<sup>73</sup>

De lo anterior se desprende que la Ley Aduanera confiere derecho a la autoridad competente para que embargue precautoriamente mercancías provenientes del extranjero, de las cuales se sospeche que no han cumplido con los requisitos y formalidades que marca nuestra legislación; conforme a las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación o las contenidas en la propia Ley; permitiendo al particular demostrar lo que a su derecho convenga, justificando la importación, tenencia o estancia de las mercancías en territorio nacional.

Respecto a la duración que marca la ley para la resolución del PAMA, la Ley Aduanera contempla un determinado tiempo para que la autoridad pueda resolver dicho procedimiento, asimismo se establecen ciertos tiempos para que se presente el derecho de replica o garantía de audiencia a favor del particular.

---

<sup>73</sup> Idem.

Dicho término será de cuatro meses y empezará a contar al día siguiente de que surta efectos la notificación del acto de inicio.

Por tanto tenemos que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera va a ser un procedimiento que se va a componer de diversas etapas o elementos como lo veremos a continuación.

### **1.1 Acta de inicio.**

Antes de explicar lo que es la carta de inicio del PAMA, tenemos que ver lo que marca el artículo 46 de la Ley Aduanera que a la letra dice: " cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos del artículos 150 a 153 de esta ley. El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero".

Del anterior artículo se desprende que la legislación da dos opciones a las autoridades aduaneras para hacer constar las irregularidades que se observen

al momento de ejercer las diversas facultades de comprobación de las cuales es titular.

Una de estas opciones es el levantamiento de un escrito de irregularidades, el cual se encuentra regulado en el artículo 152 de dicha ley. Dicho escrito deberá versar sobre las irregularidades o inconsistencias que se observen respecto a la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones en la cual de ninguna manera procederá el embargo como en el caso del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Por otra parte tenemos el acta de inicio del procedimiento administrativo, la cual es el otro supuesto que hace mención el artículo 46 de la presente ley.

Es así que el inicio del PAMA procede cuando se da alguno de los supuestos contenidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera, dichas irregularidades quedaran por escrito en el acta de inicio, la cual deberá notificarse al particular. Los supuestos de embargo podrán determinarse en el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte, en una visita domiciliaria, auditoria o en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridad aduanera, caso en el cual procederán a embargar precautoriamente las mercancías y los medios en que se transporten, cumpliéndose para tal efecto las formalidades de la ley.

Dicha acta va a ser reglamentada de acuerdo al artículo 150 de esta misma ley, la cual deberá hacer constar lo siguiente:

- La identificación de la autoridad que practica la diligencia.



- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- La toma de muestras de las mercancías en su caso y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Adicionalmente deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción, apercibiéndolo de que, de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique las diligencias los designará.

Aquí cabe mencionar que si los testigos no firman el acta porque se negaron a ello, o si el interesado no señala domicilio para oír y recibir notificaciones, dichas circunstancias siempre que se asienten en el acta, no invalidan la misma, pues la ley es omisa al respecto.

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

Finalmente, la autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado en ese mismo acto, copia del acta de inicio del procedimiento,

momento en el cual se considerará notificado. De igual forma, el inicio y cierre del acta podrá hacerse en fechas diferentes, lo cual es común cuando el inventario es respecto a grandes cantidades o volúmenes de mercancías, siempre que se motive dicha circunstancia en la misma, pues al contener el acta diversos actos, éstos se consideran parciales respecto de la misma acta de inicio del procedimiento.

## **1.2 Supuestos de embargo.**

De acuerdo al artículo 151 de la Ley Aduanera, se contemplan diversos supuestos, en los que la autoridad aduanera podrá realizar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten; los supuestos contenidos en este precepto son los siguientes.

I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II, del artículo 176 de la ley aduanera y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el

incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como el medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

Cabe hacer la diferencia entre mercancía no declarada y excedente.

Por mercancía no declarada se entiende la mercancía idéntica o similar a la declarada en un pedimento, ejemplo de esto será; si en el pedimento se declaran 1000 plumas y se detectan 150 plumas de mas, éstas serán mercancías no declaradas.

Mientras que la mercancía excedente, será, la mercancía que es diferente a la declarada en un pedimento; por ejemplo, si se declaran 1000 plumas y se

encuentran 150 gomas en el mismo pedimento, estas constituirán la mercancía considerada como excedente.

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

VI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa. Aquí faltaría incluir el caso de que no se pueda localizar al importador.

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de la ley Aduanera.

En los casos a que se refieren las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el administrador general o el administrador central de investigación aduanera de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

En los casos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI y VII el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se cumpla con los requisitos y las condiciones que establezca el reglamento.

Por lo que se refiere a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en este caso, sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose inmediatamente la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

En lo que respecta al embargo de dinero, cheques, armas o drogas, éstos van a tener un procedimiento con reglas especiales, las cuales encuentran sus bases en lo siguientes ordenamientos jurídicos; que las aduanas deberán observar conforme a los lineamientos o manuales de los procedimientos respectivos, los cuales son emitidos por el SAT o la Administración General de Aduanas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 102. Ley Aduanera, en sus artículos 1º, 9º, 44, 50, 151, 152, 144 fracciones III, VI, IX, XI y XXX, 184 fracción VIII, 185 fracción VII, 186 fracción XIII, en relación con el artículo 187 fracción V. Código Fiscal de la Federación, artículos 31 y 105 último párrafo. Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 181. Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, artículo 22. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículos 8, 11 y 63. Ley General de Salud, artículos 235, 237, 240, 241, 247, 248, 291 y 295. Ley Orgánica de Nacional

Financiera, artículo 7º. Reglamento de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, artículo 92. Reglamento de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Reglas 1.2.1., 2.1.2., 2.1.3.

### **1.3 Sustanciación del PAMA.**

Una vez notificado al interesado el Acta de Inicio del PAMA, este gozará de un periodo de 10 días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acta, para ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad que levanto el acta; tal como lo señala el artículo 153 de la Ley Aduanera.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

En relación a los efectos de las pruebas cuando el particular presente pruebas documentales que: acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio; acrediten que el valor declarado fue determinado correctamente conforme al Título III, Capítulo III, (Del Impuesto General de Importación) Sección Primera de la ley Aduanera, en los casos a que se refiere el artículo 151 fracción VII de la propia Ley, la autoridad que levanto el Acta de Inicio del PAMA dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución, si se

da el caso que las mercancías se encontraren embargadas se pedirá su devolución.

Generalmente las pruebas aportadas por el interesado en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera buscan varios fines como son:

Demostrar que no se cometieron infracciones administrativas previstas en la Ley Aduanera, así como desmentir los supuestos de infracciones administrativas previstas en la Ley.

Que el valor de las mercancías en aduana fue declarado correctamente.

Acreditar la legal estancia o tenencia de las mercancías de comercio exterior en nuestro país

Acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias; y

Desvirtuar los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio las mercancías o los medios de transporte.

El mismo artículo 153, señala los plazos para que la autoridad emita su resolución definitiva al PAMA.

Dichos plazos se expondrán posteriormente.

#### **1.4 Mercancías excedentes o no declaradas.**

En este punto se verá de manera particular que pasa con las mercancías excedentes o no declaradas, embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizadas por la Secretaría de Economía.

Si dentro de los 10 días siguientes a la notificación del Acta de Inicio del PAMA, el interesado presenta escrito en el cual manifieste su consentimiento con el contenido del acta, es decir, que se allana, la autoridad aduanera podrá emitir la resolución definitiva en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan.

Si es así, el interesado contará con un plazo de 5 días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución para que acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, procediendo la autoridad a la devolución de las mercancías embargadas.

En este caso dichas empresas podrán verse beneficiadas con la reducción de las multas de un 50% conforme al artículo 199, fracción IV de la ley Aduanera, sin que para ello sea necesario modificar la resolución definitiva.

### **1.5 Embargo precautorio en visitas domiciliarias.**

La Ley Aduanera prevé otra forma o procedimiento específico para efectuar el PAMA; éste se da a través de un acto de fiscalización fuera del despacho aduanero que hace la autoridad, como es la visita domiciliaria, y en el cual se encuentra mercancía extranjera la cual el particular no puede demostrar su legal tenencia o estancia en territorio nacional. Esto conforme a lo que marca el propio artículo 155 de la Ley aduanera.



Por tanto, si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151 y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de esta Ley.

El acta de embargo en estos casos hará la veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas. En este supuesto, el visitado contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo.

Los documentos que demuestran la legal estancia de las mercancías en territorio nacional son los siguientes: pedimentos, facturas, notas de venta emitida por autoridad fiscal, y cualquier otro documento, de conformidad al artículo 146 de la Ley Aduanera.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Desahogadas las pruebas se dictará la resolución determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectuó el embargo.

## **1.6 Resolución a los PAMAS.**

La Ley Aduanera establece que la autoridad que levanto el Acta de Inicio del PAMA tendrá un tiempo en específico para dictar la resolución, éste empezara a contar a partir del día siguiente al que surte efectos la notificación del Acta de Inicio y será de cuatro meses; conforme a lo que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera vigente en nuestro país

A) Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

B) En el caso en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levanto el acta que dio origen al PAMA.

De no emitirse la resolución definitiva al procedimiento dentro del término ya antes señalado, las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad, quedaran sin efectos.

Al procedimiento administrativo en materia aduanera, se le pone fin con la emisión de un documento oficial dictado y firmado por la autoridad aduanera

competente, y se le llamara resolución o liquidación, este documento deberá contener elementos que lo hagan válido como son el número de oficio, la firma de la autoridad competente y la alusión al número de acta con el que se dio inicio al procedimiento.

Este documento será notificado por la propia autoridad aduanera que instruyo el Procedimiento en caso de que fuere absolutorio, pero en caso de que fuere condenatorio corresponderá enviarlo a la Autoridad que el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria establece como competente.

En el caso de que la resolución fuere condenatoria, se hará mención de las infracciones que se cometieron, así como de las sanciones a que se hace acreedor el interesado.

También se señala si debe de pagar, donde puede hacer el pago, en que tiempo y la fecha hasta la que se encuentran calculadas las cantidades a pagar, y asimismo se hacen las indicaciones al interesado de los descuentos a los que puede tener derecho si paga su crédito fiscal en los términos que se le fijan.

### **1.8 Infracciones y sanciones más comunes en los PAMAS.**

La infracción es definida como "una trasgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma moral, lógica o doctrinal"<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Versión electrónica 1.1 en CD-ROM, 21 Edición, Espasa, Calpe, S.A., España, 1998.

El convenio de Kyoto , define a la infracción como "cualquier Vulneración o tentativa de vulneración de la legislación aduanera"<sup>75</sup>.

Ya en materia aduanera al ser las infracciones de naturaleza administrativa, son consideradas como supuestos de acto u omisión que constituyen una trasgresión o violación a las disposiciones administrativas previstas por la Ley Aduanera, en la cual se encuentran también sus respectivas sanciones.

En el Título Octavo, de la ley Aduanera se prevé las infracciones aduaneras con sus respectivas sanciones; estas son

- Infracciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías.
- Infracciones relacionadas con actos de enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancía extranjera.
- Infracciones de circulación indebida dentro del recinto fiscal.
- Infracciones relacionadas con el uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal.
- Infracciones relacionadas con el destino de las mercancías.
- Infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentos y declaraciones.
- Infracciones relacionadas con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios y contabilidad.

---

<sup>75</sup> Convenio Internacional para la Simplificación y Harmonización de los Regímenes Aduaneros. Anexo H-2 del Convenio de Kyoto relativo a las infracciones aduaneras, en vigor en junio de 1982.

- Infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior.
- Infracciones relacionadas con la clave confidencial de identidad.
- Infracciones relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación.
- Infracciones relacionadas con la seguridad e integridad de las instalaciones aduaneras.
- Infracciones relacionadas con la omisión de enterar contribuciones y aprovechamientos.

Las sanciones a determinarse por parte de la autoridad aduanera pueden ser multas de carácter pecuniario y adicionales a éstas también pueden ser acompañadas de otro tipo de sanciones como la pérdida de las mercancías, la cual pasará a ser parte del fisco federal.

Los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera involucran solo algunos supuestos de los ya mencionados, así como sus respectivas sanciones, como se vera a continuación.

1) Infracciones y sanciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías.

a) Comete esta infracción cualquier persona que omita el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y , en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.

La sanción respectiva será multa del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar.

Cuando la infracción a que se refiera este supuesto sea cometida por pasajeros, se impondrá una multa del 80% al 120% del valor comercial de las mercancías, salvo que se haya ejercido la opción a que se refiere la fracción I del artículo 50 de la Ley Aduanera, en cuyo caso, la multa será del 70% al 100% de dicho valor comercial.

b) Comete la infracción relacionada con la importación y exportación quien sin permiso de autoridad competente introduzca al país mercancías de procedencia extranjera, así mismo quien no demuestre que se colocó en el pedimento de importación la firma electrónica del permiso de autoridad competente, antes de que se realizaran los trámites del despacho aduanero, o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora y fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualesquiera otra regulación.

Para estos casos de incumplimiento de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario la Ley Aduanera establece una sanción consistente en una multa que oscila entre el 70% y el 100% del valor comercial de las mercancías, siempre y cuando no se trate de vehículos.

Además las mercancías podrán pasar a ser propiedad del fisco federal si el interesado no da cumplimiento con la regulación y restricción de tipo no arancelario que le fue observada, dentro de los siguientes treinta días a la

notificación del acta del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que para tal efecto levante la autoridad correspondiente.

c) También comete esta infracción quien sin permiso de la autoridad competente introduzca al país vehículos de procedencia extranjera. para esta infracción corresponde una multa de \$2,000.00 a \$5,000.00 cuando no se haya obtenido permiso de autoridad competente. En estos casos el vehículo pasara a ser propiedad del fisco federal.

Es importante hacer mención que las cantidades expresadas en moneda nacional, deberán actualizarse conforme lo establece el artículo 5º de la Ley Aduanera.

d) Se comete esta infracción cuando la importación o exportación de mercancías esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de la Ley Aduanera, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

La multa en este supuesto será del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías. En estos supuestos las mercancías de igual manera pasaran a ser parte del fisco federal.

Cuando se ejecuten actos encaminados a realizar las infracciones anteriores, y éstos no llegaran a consumarse por causa ajena a la voluntad del agente. La autoridad procederá a la aplicación de sanciones de la misma manera que si se hubiesen realizado.

e) Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores. En este caso se aplicara las sanciones que se han señalado anteriormente para la omisión del pago total o parcial del impuesto general de importación, y en su caso la del incumplimiento de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario.

En este caso la autoridad aduanera determinará que las mercancías pasan a ser propiedad del fisco federal.

f) Cuando se extraigan o pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello. La multa correspondiente será del 100% al 150% del valor comercial de las mercancías declaradas, y se determinará que las mercancías pasan a ser propiedad del fisco federal.

g) Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en un lugar señalado para tal efecto.

La multa equivalente a este supuesto será del 5% al 10% del valor declarado de las mercancías.

h) Se comete también esta infracción cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno. Procederá una



multa del 70% al 100% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor.

i) Se realiza esta infracción cuando se introduzca o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada. En este sentido se aplicara una multa del 10% al 20% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor. En estos supuestos también las mercancías pasarán a ser propiedad del fisco federal

j) Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.

En estos casos la sanción o multa se impondrá conforme a lo siguiente:

- Si las mercancías causan el impuesto general de importación y se omitió totalmente su pago con una multa del 130% al 150% del mismo, el cual deberá debidamente actualizado en términos de lo que dispone el Código Fiscal de la Federación.

- Si las mercancías se encuentran sujetas al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y no se acredita tal cumplimiento, se impondrá una multa entre el 70% y el 100% del valor comercial de las mercancías.

▪ En caso de que las mercancías no estén sujetas al cumplimiento de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario, y asimismo se encuentren exentas del pago del impuesto general de importación, se impondrá una multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías.

Si cuando se hayan ejercido facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera, el interesado aporta a la autoridad el pedimento de importación, que indique que las mercancías ya habían sido sometidas a los trámites que establece la Ley Aduanera, pero no se contaba con él al momento del ejercicio de las facultades, la sanción variará para imponerse una multa que va de \$1,500.00 a \$2,500.00.

II) **Infracciones y sanciones relacionadas con el destino de las mercancías.**

Cometen las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, quienes sin autorización de la autoridad aduanera:

a) Destinen las mercancías por cuya importación fue concedida alguna franquicia, exención o reducción de contribuciones o se haya eximido del cumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria, a una finalidad distinta de la que determinó su otorgamiento.

b) Trasladen las mercancías a que hace referencia el inciso anterior a lugar distinto del señalado al otorgar el beneficio.

c) Las enajenen o permitan que las usen personas diferentes del beneficiario.

La sanción correspondiente a estos supuestos será una multa equivalente del 130% al 150% del beneficio obtenido con la franquicia, exención o reducción

de impuestos concedida o del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando se haya eximido del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

d) Enajenen o adquieran vehículos importados o internados temporalmente; así como faciliten su uso a terceros no autorizados.

El infractor se hará acreedor a una multa equivalente del 30% al 50% del impuesto general de importación que habría tenido que cubrirse si la importación fuera definitiva o del 15% al 30% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas.

Tratándose de yates y veleros turísticos la multa será del 10% al 15% del valor comercial de las mercancías.

En este caso las mercancías pasarán a ser propiedad del fisco federal, excepto en los casos de yates y veleros turísticos.

e) Enajenen o adquieran vehículos importados en franquicia, o a la franja fronteriza sin ser residente o estar establecido en ellas.

En este caso procederá una multa equivalente del 30% al 50% del impuesto general de importación que habría tenido que cubrirse si la importación fuera definitiva o del 15% al 30% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas.

Tratándose de yates y veleros turísticos la multa será del 10% al 15% del valor comercial de las mercancías.

De igual manera las mercancías pasarán a ser propiedad del fisco federal, excepto en los casos de yates y veleros turísticos.

f) Comete esta infracción quien facilite a terceros no autorizados su uso, tratándose de vehículos importados a franja o región fronteriza, cuando se encuentren fuera de dichas zonas.

La sanción correspondiente será una multa equivalente del 130% al 150% del beneficio obtenido con la franquicia, exención o reducción de impuestos concedida o del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando se haya eximido del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

g) Cuando se exceda el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente: no se lleve cabo el retorno al extranjero de las importaciones temporales o el retorno a la franja o región fronteriza en la internaciones temporales de vehículos; transformen las mercancías que debieron conservar en el mismo estado o de cualquier otra forma violen las disposiciones que regulen el régimen aduanero autorizado en cuanto al destino de las mercancías correspondientes y la finalidad específica del régimen.

Si la infracción consistió en exceder los plazos concedidos para el retorno de las mercancías de importación o internación, según el caso, multa de \$ 500.00 a \$ 750.00 si el retorno se verifica en forma espontánea, por cada periodo de quince días o fracción que transcurra desde la fecha de vencimiento del plazo hasta que se efectúe el retorno. El monto de la multa no excederá del valor de las mercancías.

No se aplicará la multa del párrafo anterior, a las personas que retornen en forma espontánea los vehículos importados o internados temporalmente.

Así mismo, se aplicara una multa equivalente a las señaladas por el artículo 178, fracciones I, II, III y IV, de la Ley Aduanera, según se trate, o del 30% al 50% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, si la omisión en el retorno de las mercancías importadas o internadas temporalmente es descubierta por la autoridad.

En el caso de que la omisión en el retorno sea descubierta por la autoridad aduanera, la mercancía además de las multas antes señaladas pasará a ser aparte del fisco federal.

h) Cuando se importen temporalmente vehículos sin tener alguna de las calidades migratorias señaladas en el inciso a) de la fracción IV del artículo 106 de la Ley Aduanera ; importen vehículos en franquicia destinados a permanecer definitivamente en franja o región fronteriza del país, sin tener su residencia en dicha franja o región, o sin cumplir los requisitos que se establezcan en los Decretos que autoricen las importaciones referidas.

La Ley Aduanera establece que para estos supuestos la sanción será de una multa equivalente al 30% al 50% del impuesto general de importación que habría tenido que cubrirse si la importación hubiese sido definitiva. O del 15% al 30% del valor comercial de las mercancías cuando este exentas.

Tratándose de yates y veleros turísticos la multa será del 10% al 15% del valor comercial de los mismos.

En estos casos las mercancías pasarán a ser propiedad del fisco federal, excepto en los casos de yates y veleros turísticos.

i) Cuando retiren las mercancías del recinto fiscalizado autorizado para operar el régimen de elaboración, transformación o reparación con una finalidad distinta de su exportación o retorno al extranjero.

Procederá a este caso multa de \$30.000.00 a \$ 40,000.00.

j) Cuando no presenten las mercancías en el plazo concedido para el arribo de las mismas a la aduana de despacho o de salida, tratándose del régimen de tránsito interno.

k) Presenten los pedimentos de tránsito interno o internacional con el fin de dar por concluidos dichos tránsitos en la aduana de despacho o en la de salida, sin la presentación física de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados.

l) Realicen la exportación, el retorno de mercancías o el desistimiento de régimen, en el caso de que se presente el pedimento sin las mercancías correspondientes en la aduana de salida.

En estos últimos supuestos corresponder una multa equivalente del 70% al 100% del valor en aduana de las mercancías.

III. Infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones.

a) Cometen la infracciones relacionadas a este rubro quienes omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que

transporten o que almacenen , los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancía y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste la garantía de depósito en cuenta aduanera de garantía.

De igual manera comete esta infracción, quien omite presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o por la Ley Aduanera.

Procederá una multa de \$2,000.00 a \$ 3,000.00, en casos de omisión. La multa se reducirá un 50% cuando la presentación sea extemporánea.

b) Se comete esta infracción cuando se presenten los documentos a que se refiere el inciso anterior, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato; siempre que se altere la información estadística.

La sanción que corresponde será multa de \$700.00 a \$1,000.00 por cada documento. No se aplicara esta multa, cuando el agente o apoderado aduanal presente la rectificación correspondiente dentro de los diez días siguientes contados a partir del día siguiente a aquél en que le fuera notificado el escrito o acta correspondiente en el que se haga constar la irregularidad detectada en el reconocimiento o segundo reconocimiento, así como de la revisión de documentos siempre que se presente copia del pedimento correspondiente ante la aduana que emitió el escrito o el acta, dentro del plazo de diez días otorgado para el ofrecimiento de pruebas y alegatos. No obstante lo anterior, la aduana

procederá a aplicar las multas que correspondan cuando no se rectifiquen todos los datos a que se refiera el escrito o acta.

c) Caerá en el supuesto de infracción quien omita presentar o lo haga extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.

La multa aplicable será de \$ 1,500.00 a \$ 2,500.00 moneda nacional.

d) Comete la infracción relacionada con la obligación de presentar documentos quien omita declarar en la aduana de entrada al país o en la de salida, que llevan consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.

La multa que corresponde a esta infracción será de 20% al 40% de la cantidad que exceda al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.

### **1.8 Medios de defensa contra los PAMAS.**

Los medios de impugnación en materia aduanera que operan en contra de los procedimientos administrativos los cuales realiza la autoridad en ejercicio de sus facultades y que afecten la esfera de intereses de los particulares; serán los instrumentos de naturaleza jurídico administrativa o judicial, previstos en la



ley y tienen por finalidad, la de corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones emitidos por las autoridades aduaneras; pues se considerara que éstos procedimientos revisten una total ilegalidad o injusticia.

En el sistema aduanero mexicano se tendrán tres medios de impugnación.

- Recurso de revocación;
- Juicio de nulidad o juicio contenciosos administrativo; y
- Juicio de amparo.

En el caso en particular del procedimiento administrativo en materia aduanera son operables estos tres medios de defensa, dotando al particular de una gama de medios con los cuales no quede en absoluta desprotección ante el acto de autoridad, que afecten de forma directa o indirecta sus intereses.

### **1.8.1 Recurso de revocación.**

El artículo 203 de la Ley Aduanera establece que en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el código fiscal de la federación.

Así mismo la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por tanto, el recurso de revocación es un medio de defensa o procedimiento de impugnación administrativo, optativo, a favor del particular interesado,

interpuesto y seguido ante la propia autoridad que emitió la resolución, la cual se considera que carece de toda legalidad, donde se busca que el acto impugnado quede sin efectos.

Este medio de defensa cumple con los requisitos de procedencia marcados por el Código Fiscal de la Federación, al plantear que este medio de impugnación procederá contra resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras.

Dicho recurso no será procedente en los siguientes casos<sup>76</sup>:

1) Cuando no se afecte el interés jurídico de quien recurre o promueve, o en su caso cuando se trate de resoluciones que ya hayan sido dictadas en recurso administrativo en cumplimiento de éstas o en sentencias emitidas por la autoridad correspondiente

2) La promoción del recurso tendrá validez siempre y cuando la resolución de que se trate no haya sido materia de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3) No procederá el recurso contra actos consentidos por el afectado, es decir que no promovió el recurso en el tiempo que debía haberlo hecho.

4) De igual manera no procederá este recurso contra actos que se anexen conexos a otro que haya sido impugnado por algún otro medio de defensa diferente.

---

<sup>76</sup> HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. " *Estudio Práctico de los PAMAS* ". Op.Cit., Pág. 140.

5) Tampoco procederá el recurso, si la autoridad que inició el procedimiento o alguna que tenga facultad para hacerlo, revoca los actos contra los que se intenta promover.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que sea competente en función del domicilio que tenga registrado el contribuyente para efectos de la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, o bien ante aquella autoridad que haya emitido o ejecutado el acto que se impugne.

Esta interposición deberá hacerse dentro del término de 45 días hábiles a aquel en que hay surtido efectos la notificación de la resolución definitiva que se impugne.

Es importante hacer mención que en el escrito de interposición se señalará la resolución o el acta que se impugna, los agravios que cause el acto impugnado o resolución impugnada, y las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate; sin dejar de olvidar los puntos que debe traer cualquier escrito de esta naturaleza, como el nombre, denominación social, domicilio fiscal o en su caso domicilio para oír y recibir notificaciones, etcétera.

Una vez interpuesto el recurso la autoridad correspondiente dictará resolución, con lo cual podrá pasar alguno de los siguientes supuestos.

a) Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso;

b) Confirmar la validez del acto impugnado;

c) Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución;

d) Dejar sin efectos el acto impugnado o

e) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

### 1.8.2 Juicio de nulidad.

El juicio de nulidad puede ser llamado de igual forma juicio contencioso administrativo y es definido como el procedimiento jurídico donde una autoridad diversa a la autora de los actos que se impugnan, conoce y resuelve la legalidad de los actos de la misma.<sup>77</sup>

La demanda se interpondrá ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el término de 45 días siguientes a aquél en que hay surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda debe de cumplir necesariamente con una serie de requisitos para que pueda ser admitida y por consecuencia se logre el emplazamiento o notificación legal a la autoridad correspondiente, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La demanda deberá contener los siguientes datos a efecto de que sea procedente su aceptación.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Ibidem, Pág. 141.

<sup>78</sup> Véase Título VI. "Del Juicio Contencioso Administrativo", del Código Fiscal Federal.

- I. El nombre y domicilio fiscal y en su caso el domicilio para recibir notificaciones para el demandante.
- II. El número de oficio de la resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre o domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la interposición de la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca o presente el promovente.
- VI. En caso de que se ofrezcan pruebas periciales o testimoniales se precisarán los hechos sobre los que deben de versar y señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando éste exista.

### **1.8.3 Juicio de amparo.**

El juicio de amparo es una institución procesal de rango constitucional que tiene por objeto proteger las garantías individuales y sociales de los particulares.

Se ejercita a petición de parte agraviada; la titularidad de la acción se encuentra en manos de los particulares, que son las personas físicas o morales.

La parte demandada será la autoridad responsable que emitió o ejecuto el acto o resolución que lesiono la esfera de las garantías individuales del interesado.

Se encuentra reglamentado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de la Ley de Amparo.

Se dice que es un juicio autónomo y no un recurso, ya que el amparo no nace con la solicitud de "volver a dar curso" a un asunto, ni tampoco con la sustitución del juez inferior por el juez superior donde contienden las partes en el juicio. El juicio de amparo se identifica por la acción que ejerce, pues a diferencia de otros procedimientos, en el que nos ocupa la motivación del agraviado es la acción constitucional que protege al individuo de la autoridad que vulneró sus derechos o garantías individuales.<sup>79</sup>

El juicio de amparo esta revestido de importantes principios como son:

- Iniciativa de parte agraviada;
- Agravio personal y directo, debe existir una lesión en la esfera jurídica del gobernado;
- Relatividad de la sentencia, por lo cual solo surte efectos en relación con las personas que promovieron el juicio;
- Definitividad, significa que se han agotado todos los recursos dados por la ley para emitir el acto de autoridad;
- Estricto derecho, por el cual el tribunal únicamente resolverá y valorará sobre la constitucionalidad del acto reclamado; y

---

<sup>79</sup> GIACINTI VALDÉZ, Gregorio A. "El Juicio de Amparo como mecanismo de protección del agente aduanal". Aduanas, Eje de Comercio Exterior. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Año 1, No. 9, julio de 2002, Pág. 57.

▪ **Prosecución judicial**, origina la substanciación del juicio de amparo conforme a los artículo 103 y 107 de la Carta Magna en los cuales se establecen las formas procesales que se deben de seguir.

El tiempo para presentar la demanda de amparo es de quince días, el cual se contará a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que se reclame.

## **Conclusiones.**

### **Capítulo I.**

El derecho es un elemento esencial en la política comercial que mantiene México hacia su exterior, en donde pretende garantizar la soberanía nacional y salvaguardar los principios constitucionales

De conformidad al artículo 26 constitucional es el Poder Ejecutivo quien dará los lineamientos sobre el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del cual encontraremos a la política exterior; la cual impulsara el desarrollo nacional en todos sus rubros, como es la política, lo social, cultural y jurídico; imprimiendo solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía en donde se buscara el bienestar de los mexicanos respecto a los países con los cuales se tenga relación.

Por tanto México deberá integrarse a las grandes economías de una manera inteligente y limitativa, buscando el bienestar nacional.

Es así que resulta de gran valía estar en la vanguardia en todo lo concerniente al sistema aduanero en donde el derecho deberá salvaguardar los intereses tanto públicos como privados.

Se concluye a su vez, que la aduana en México será la oficina administrativa dependiente del poder Ejecutivo Federal, encargada de realizar las funciones de fiscalización al comercio exterior, y servirá como instrumento facilitador en las operaciones sobre este rubro.



## Capítulo II.

El marco jurídico que tiene en la actualidad la aduana en México, se localiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se erige como la principal fuente de la normatividad jurídica aduanera y de comercio exterior, tanto en su régimen interno como externo.

En este tenor el artículo 131 de la Carta Magna representa la base fundamental de la actividad aduanera en donde se delega la función aduanal a la Federación; y por consiguiente restringe a los Estados de la Federación que actúen en esta materia.

Es de destacar que los despachos aduaneros se han facilitado en sus trámites gracias al Convenio de Kyoto, el cual tiene como objetivo armonizar los procedimientos aduaneros a nivel mundial. En su versión revisada; México no ha querido adherirse, dado que, entre otros puntos importantes, plantea la utilización del agente aduanal como opcional, con lo cual se debería reestructurar todo el sistema aduanero mexicano.

La Organización Mundial de Aduanas o Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, constituye la más importante organización destinada a la actividad aduanera, siendo esta la que ha creado los más importantes convenios sobre este rubro.

Al ser la actividad aduanal una materia multidisciplinaria, requiere no solo de Leyes y Reglamentos específicos en la materia, sino de demás ordenamientos

legales que constituyen todo el haber jurídico para que esta cumpla con sus fines.

### Capítulo III.

El despacho aduanero comprende un conjunto de actos y formalidades ordenados cronológicamente, para introducir o extraer mercancías del territorio nacional, según sea el tráfico por el cual se transporten las mercancías, el tipo de mercancías y el régimen aduanero al que van a ser destinadas. Hasta que queden a libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen.

En la figura del despacho aduanero se implementa el principio de autodeclaración, el cual consiste en la autodeterminación de los impuestos y derechos a pagar, permitiendo a la autoridad aduanera que intervenga en lo que expresamente se le ha conferido por ley.

Existe una obligación a los sujetos que intervienen en el despacho aduanero, de cumplir con los actos y formalidades marcados por la normatividad aduanera. Dichos sujetos son: las autoridades aduaneras, los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Para que se logre dar continuidad a los pasos que se deben seguir en el despacho aduanero, es necesario hacer uso del denominado sistema

automatizado aduanero integral, el cual es un sistema de apoyo en las actividades que realiza la aduana en nuestro país.

La implementación del SAAI en las aduanas mexicanas trajo beneficios en la eficiencia y agilización de las operaciones de comercio exterior, incorporándonos al esquema de intercambio electrónico de información que actualmente existe en el mundo.

En comparación con las formas de despacho aduanero utilizadas en Estados Unidos de América y España concluyo que México esta haciendo un gran esfuerzo en dar un procedimiento eficaz y sencillo, en donde la legalidad se ve reflejada tanto en las actuaciones de la autoridad como en los beneficios y oportunidades que nuestro sistema legal impone a los usuarios de la aduana; respetando las reglas internacionales a las cuales México ha querido ser parte.

Con lo que respecta al despacho aduanero en América Latina, en particular tratándose de la República de Chile; a contrario sensu en el sistema aduanero mexicano es necesario que los documentos presentados por el agente aduanal a favor de su representado acrediten la legan tenencia y estancia de la mercancía en el país.

#### **Capítulo IV.**

El despacho aduanero da lugar a dos importantes procedimientos aduaneros, como son el procedimiento de irregularidades en materia aduanera (PIMA), y el procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA).

En el PIMA solo procede la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones. Mientras que en el PAMA opera el embargo precautorio de mercancías.

El PAMA se define como el conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable.

La legislación aduanera, dota al particular de medios de defensa contra el PAMA, cuando éste se sienta que se le ha afectado su esfera de derechos de una manera ilegal o arbitraria. Tales medios son: el recurso de revocación, el juicio de nulidad y el juicio de Amparo.

### Anexo de pedimento.

El formato de Pedimento es un formato dinámico conformado por bloques, en el cual únicamente se deberán imprimir los bloques correspondientes a la información que deba ser declarada.

A continuación se presentan los diferentes bloques que pueden conformar un pedimento, citando la obligatoriedad de los mismos y la forma en que deberán ser impresos.

Cuando en un campo determinado, el espacio especificado no sea suficiente, éste se podrá ampliar agregando tantos renglones en el apartado como se requieran.

La impresión deberá realizarse de preferencia en láser en papel tamaño carta y los tamaños de letra serán como se indica a continuación:

INFORMACIÓN	FORMATO DE LETRA
Encabezados de Bloque	Arial 9 Negritas u otra letra de tamaño equivalente. De preferencia, los espacios en donde se presenten encabezados deberán imprimirse con sombreado de 15%.
Nombre del Campo	Arial 8 Negritas u otra letra de tamaño equivalente.
Información Declarada	Arial 9 u otra letra de tamaño equivalente.

El formato de impresión para todas las fechas será:

**DD/MM/AAAA** Donde

**DD** Es el día a dos posiciones. Dependiendo del mes que se trate, puede ser de 01 a 31.

**MM** Es el número de mes. (01 a 12)

AAAA Es el año a cuatro posiciones.

**ENCABEZADO PRINCIPAL DEL PEDIMENTO**

El encabezado principal deberá asentarse en la primera página de todo pedimento. La parte derecha del encabezado deberá utilizarse para las certificaciones de banco y selección automatizada.

El código de barras bidimensional deberá imprimirse entre el acuse de recibo y el nombre de la aduana/sección de despacho.

<b>PEDIMENTO</b>						<i>Página 1 de N</i>			
<b>NUM. PEDIMENTO:</b>		<b>T. OPERCVE. REGIMEN:</b>		<b>PEDIMENTO:</b>		<b>CERTIFICACIONES</b>			
<b>DESTINO:</b>		<b>TIPO CAMBIO:</b>		<b>PESO BRUTO:</b>		<b>ADUANA E/S:</b>			
<b>MEDIOS DE TRANSPORTE</b>		<b>VALOR DOLARES:</b>							
<b>ENTRADA/SA ARRIBO:</b>		<b>SALIDA</b>		<b>VALOR ADUANA:</b>					
<b>LIDA:</b>		<b>:</b>		<b>PRECIO PAGADO:</b>					
<b>DATOS DEL IMPORTADOR /EXPORTADOR</b>									
<b>RFC:</b>		<b>NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL:</b>							
<b>CURP:</b>									
<b>DOMICILIO:</b>									
<b>VAL.SEGUR OS</b>	<b>SEGUR OS</b>	<b>FLETES</b>	<b>EMBALAJES</b>	<b>OTROS INCREMENTABLES</b>					
<b>ACUSE ELECTRONICO DE VALIDACION:</b>				<b>CLAVE DE LA SECCION ADUANERA DE DESPACHO:</b>					
<b>MARCAS, NUMEROS Y TOTAL DE BULTOS:</b>									
<b>FECHAS</b>			<b>TASAS A NIVEL PEDIMENTO</b>						
			<b>CONTRIB.</b>	<b>CVE. T. TASA</b>					
<b>CUADRO DE LIQUIDACION</b>									
<b>CONCE PTO</b>	<b>F. P.</b>	<b>IMPOR TF</b>	<b>CONCE PTO</b>	<b>F.P</b>	<b>IMPOR TE</b>	<b>TOTALES</b>			
						<b>EFFECTIVO</b>			
						<b>OTROS</b>			



Con el fin de identificar la conclusión de la impresión del pedimento, en la última página, se deberá imprimir la siguiente leyenda, inmediatamente después del último bloque de información que se haya impreso.

\*\*\*\*\*FIN DE PEDIMENTO \*\*\*\*\*NUM. TOTAL DE PARTIDAS: \*\*\*\*\*CLAVE

PREVALIDADOR: \*\*\*\*\*

### ENCABEZADO DE DATOS DEL PROVEEDOR O COMPRADOR

Se deberá imprimir la información de las facturas que ampara el pedimento. En caso de que varias facturas sean del mismo proveedor en la importación o sean para el mismo comprador a la exportación, la información de éste se imprimirá una sola vez, seguida del detalle de cada una de sus facturas.

DATOS DEL PROVEEDOR O COMPRADOR						
ID. FISCAL	NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL			DOMICILIO:		VINCULACION
NUM. FACTURA	FECHA	INCOTERM	MONEDA FACT	VAL.MON.FACT	FACTOR MON.FACT	VAL.DOLARES

### ENCABEZADO DE DATOS DEL DESTINATARIO

Cuando se trate de exportación, se deberá imprimir la información del destinatario inmediatamente después del encabezado de datos del comprador, cuando dicha información sea distinta a la del comprador. En caso de que se cuente con varios destinatarios, el bloque se imprimirá tantas veces como destinatarios amparen el pedimento.

DATOS DEL DESTINATARIO
------------------------



ID. FISCAL	NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL	DOMICILIO:
------------	-------------------------------------	------------

**TRANSPORTE**

TRANSPORT E	IDENTIFICACION:	PAIS:
-------------	-----------------	-------

**GUIAS, MANIFIESTOS O CONOCIMIENTOS DE EMBARQUE**

Se podrán imprimir tantos renglones como sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres números de guías, manifiestos o números de orden del conocimiento de embarque (número e identificador).

NUMERO EMBARQUE/ID:	(GUIA/ORDEN						
---------------------	-------------	--	--	--	--	--	--

**CONTENEDORES**

Se podrán imprimir tantos renglones como sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres contenedores (número y tipo).

NUMERO CONTENEDOR:	TIPO DE						
--------------------	---------	--	--	--	--	--	--

**IDENTIFICADORES (NIVEL PEDIMENTO)**

Se podrán imprimir tantos renglones como sean necesarios y en cada uno se podrá declarar la información hasta de tres identificadores (clave y complemento).

CLAVE IDENTIFICADOR	COMPL.						
---------------------	--------	--	--	--	--	--	--

**CUENTAS ADUANERAS Y CUENTAS ADUANERAS DE GARANTIA A**

**NIVEL PEDIMENTO**

CUENTAS ADUANERAS Y CUENTAS ADUANERAS DE GARANTIA				
TIPO CUENTA:	CLAVE GARANTIA:	INSTITUCION EMISORA	NUMERO DE CUENTA:	
FOLIO CONSTANCIA:		TOTAL DEPOSITO:		FECHA CONSTANCIA:

### DESCARGOS

DESCARGOS				
NUM. ORIGINAL:	PEDIMENTO	FECHA DE OPERACION ORIGINAL:	CVE. ORIGINAL:	PEDIMENTO

### OBSERVACIONES

El bloque correspondiente a observaciones deberá ser impreso cuando se haya enviado electrónicamente esta información, por considerar el Agente, Apoderado Aduanal o de Almacén conveniente manifestar alguna observación relacionada con el pedimento.

OBSERVACIONES

### ENCABEZADO DE PARTIDAS

#### PARTIDAS

En la primera página que se imprima información de las partidas que ampara el pedimento, así como en las páginas subsecuentes que contengan información de partidas, se deberá imprimir el siguiente encabezado, ya sea inmediatamente después de los bloques de información general del pedimento o inmediatamente después del encabezado de las páginas subsecuentes.

Para cada una de las partidas del pedimento se deberán declarar los datos que a continuación se mencionan, conforme a la posición en que se encuentran en este encabezado.

PARTIDAS															
	FRAC CION	SU BD.	VIN C.	MET VAL	UM C	CANTIDA D UMC	U MT	CANTID AD UMT	P. V/C	P. O/D					
SE C	DESCRIPCIÓN (REGLONES. VARIABLES SEGUN SE REQUIERA)										CO N.	TA SA	T.T.	F.P.	IMPOR TE
	VAL ADU/US D	IMP. PRECIO PAG.		PRECIO UNIT.	VAL. AGREG.										
	MARCA			MODELO			CODIGO PRODUCTO								

**NOTAS:** El renglón correspondiente a "Marca", "Modelo" y "Código del Producto" únicamente tendrá que ser impreso cuando esta información haya sido transmitida electrónicamente.

A la exportación, deberá declararse en el campo 13 (Val. Adu/Usd) como valor comercial de la mercancía en dólares de los Estados Unidos de América.

### MERCANCIAS

VIN / SERIE	NUM. E	KILOMETRAJ E	VIN / SERIE	NUM. E	KILOMETRA JE

### REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

PERMI SO	NUMERO PEPMISO	FIRMA DESCARG O	VAL. COM. DLS.	CANTIDAD UMT/C

**IDENTIFICADORES (NIVEL PARTIDA)**

IDENTI F.	COMPLEM ENTO	IDEN TIF.	COMPLE MENTO	IDEN TIF.	COMPLEM ENTO

**CUENTAS ADUANERAS DE GARANTIA A NIVEL PARTIDA**

CVE GAR.	INST. EMISORA	FECH A C.	NUMERO DE CUENTA	FOLIO CONSTANCI A
TOTAL DEPOSITO		PRECIO ESTIMADO	CANT. EST.	U.M. PRECIO

**DETERMINACION Y/O PAGO DE CONTRIBUCIONES POR APLICACION**

**DEL ART. 303 TLCAN A NIVEL PARTIDA**

Quando la determinación y pago de contribuciones por aplicación del Artículo 303 del TLCAN se efectúe al tramitar el pedimento que ampare el retorno se deberá adicionar, a la fracción arancelaria correspondiente, el siguiente bloque:

**DETERMINACION Y/O PAGO DE CONTRIBUCIONES POR APLICACION**

**DEL ART. 303 TLCAN A NIVEL PARTIDA**

<b>DETERMINACION Y/O PAGO DE CONTRIBUCIONES POR APLICACION DEL ART. 303 TLCAN</b>
---

VALOR MERCANCIAS NO ORIGINARIAS	MONTÓ IGI
------------------------------------	-----------

**OBSERVACIONES A NIVEL PARTIDA**

El bloque correspondiente a observaciones a nivel partida deberá ser impreso cuando se haya enviado electrónicamente esta información, por considerar el Agente, Apoderado Aduanal o de Almacén conveniente manifestar alguna observación relacionada con la partida.

OBSERVACIONES A NIVEL PARTIDA

**RECTIFICACIONES**

**DATOS DE LA RECTIFICACION**

Cuando se trate de un pedimento de rectificación, el Agente o Apoderado Aduanal deberá imprimir el siguiente bloque en donde se hace mención al pedimento original y a la clave de documento de la rectificación inmediatamente después del encabezado de la primera página.

RECTIFICACION				
PEDIMENTO ORIGINAL	CVE. ORIGINAL	PEDIM.	CVE. PEDIM. RECT.	FECHA PAGO RECT.

**DIFERENCIAS DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PEDIMENTO**

Después de la información de la rectificación, citada en el párrafo anterior, se deberá imprimir el cuadro de liquidación de las diferencias totales del

pedimento de rectificación en relación a las contribuciones pagadas en el pedimento que se esté rectificando.

Cabe mencionar que los valores citados en este cuadro deberán coincidir con la certificación bancaria.

DIFERENCIAS DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PEDIMENTO						
CONCEPTO	F.P.	DIFERENCIA	CONCEPTO	F.P.	DIFERENCIA	DIFERENCIAS TOTALES
						EFFECTIVO
						OTROS
						DIF. TOTALES

**NOTA:** Cuando se esté rectificando información a nivel pedimento, en el campo de Observaciones a Nivel Pedimento se deberá citar la corrección que se haya realizado.

### PEDIMENTO COMPLEMENTARIO

#### ENCABEZADO DEL PEDIMENTO COMPLEMENTARIO

Cuando se trate de un pedimento complementario debido a la aplicación del Art. 303 del TLCAN, el Agente o Apoderado Aduanal deberá imprimir el siguiente bloque inmediatamente después del encabezado principal del pedimento de la primera página.

**PEDIMENTO COMPLEMENTARIO**

Después del bloque de descargos, se deberá imprimir el siguiente bloque, esto cuando el pedimento lo requiera

**PRUEBA SUFICIENTE**

PRUEBA SUFICIENTE		
PAIS DESTINO	NUM. PEDIMENTO EUA/CAN	PRUEBA SUFICIENTE

NOTA: Este encabezado sustituye al encabezado a nivel partida cuando se trate de pedimentos complementarios

**ENCABEZADO PARA DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PARTIDA PARA PEDIMENTOS COMPLEMENTARIOS AL AMPARO DEL ART. 303 DEL TLCAN.**

DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES A NIVEL PARTIDA							
SE C	FRACCI ON	VALOR MERC NO ORIG.	MONTO IGI	TOTAL ARAN. EUA/CAN	MONTO EXENT.	F. P.	IMPORTE
	UMT	CANT. UMT	FRACC. EUA/CAN	TASA EUA/CAN	ARAN. EUA/CAN		

NOTA: Cuando se trate de un pedimento complementario, para el cual existan diversas mercancías que fueron destinadas a EUA y a Canadá indistintamente, se deberán imprimir primero los bloques de "Prueba Suficiente" y "Encabezado para Determinación de Contribuciones a

Nivel Partida para Pedimentos Complementarios al Amparo del Art. 303 del TLCAN", para las mercancías destinadas a EUA y en forma inmediata se imprimirán los mismos bloques para las mercancías destinadas a Canadá.



## Bibliografía.

ACOSTA ROCA, Felipe. *Tramites y Documentos: En Materia Aduanera*. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2001 223 p.

ALMAJANO GARCÉS, Luis, Almajano Pablos José Javier. *Derecho Aduanero*. Ediciones Internacionales Universitarias España, 1993.

BASALDUA, Ricardo Xavier. *Introducción al Derecho Aduanero*. Abeledo-Perrot. Argentina, P. 229.

CARPISO, Jorge. *La Interpretación del artículo 133 Constitucional*. Estudios Constitucionales. UNAM. México. 1980.

CARRAZCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Oxford, 4ª Edición, México, 2000.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*. Porrúa, 10ª. Edición. México, 1997. 501 p.

GIACINTI VALDÉZ, Gregorio A. *El Juicio de Amparo como mecanismo de protección del agente aduanal*. Aduanas, Eje de Comercio Exterior, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Año 1, No.9, julio del 2002.

HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. *Estudio Práctico de los PAMAS*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002. 142 p.

HERRERA CANALES, Inés. *El Comercio Exterior de México 1821 – 1875*. El Colegio de México. México, 1977. 193 p.

MONTOYA CASTRO, Jorge. *Sistema Aduanero Automatizado Integral*. Administración Central de Informática de la Administración General de Aduanas, s/f.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Derecho Aduanero*. 2ª Edición. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera 1978. Mexico. 505 p.

PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. *Derecho de Integración Económica*. Porrúa. 2ª Edición. México, 2002. 640 p.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México*. UNAM, Porrúa, México, 1989.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. *Manual Aduanero: Consultas Básicas y sus Respuestas*. Pac. 2ª Edición. México. 1996. 321 p.

REYES DIAS-LEAL, Eduardo. *Sistema Aduanero Mexicano*. Bufete Internacional, México, 1997.

ROHDE PONCE, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2000. 543 p.

SIERRA BRAHATA, Carlos. *Historia y Legislación Aduanera de México*. México., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones 1973. 327 p.

TARDIFF, Guillermo. *Historia General del Comercio en México: Antecedentes, documentos, glosas y comentarios 1503-1847*. Panamericana. México. 1961.

TORRES GAYTÁN, Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*. Siglo XXI, México, 1980.

TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*. Aduana México, 2003. 469 p.

TREJO VARGAS, Pedro. Moreno Castellanos jorge A. Moreno Valdez Hadar. *Comercio Exterior Sin Barreras : Todo lo que usted necesita Saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior*. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2002.

VELÁSQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Ángel. *Ley Aduanera Comentada : Legislación, Jurisprudencia y Doctrina* México. 1991.

304 p.

WITKER, Jorge, Hernández Iaura. *Regimen Jurídico del Comercio Exterior de México* . UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

WITKER VELAZQUEZ, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995

#### Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 146ª Edición, 2005.

Ley Aduanera y reglamento, ISEF, 12ª Edición, México, 2005.

Ley de Comercio Exterior y reglamento, ISEF, 12ª Edición, México, 2005.

Código Fiscal de la Federación.

Convenio Internacional para la Simplificación y Harmonización de los regimenes aduaneros. Anexo H-2 del Convenio de Kyoto relativo a las infracciones aduaneras en vigor en junio de 1982

Diario Oficial de la Federación del 22 de marzo del 2001.

GAMIZ PARRAL, Máximo N. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos : Comentada*. Limusa. México : 1997. 728 p.

MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos : Comentada*. México : Df : UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, Diario Oficial de Federación, 30 de mayo de 2001.

### **Diccionarios y Enciclopedias.**

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo III, Argentina, Heliasa S. R. L., 1986.

CODERA MARTÍN, José María. *Diccionario de Comercio Exterior*. Pirámide. Madrid. 1986.

DE PINA, Rafael. De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. Porrúa. 27ª Edición. México. 1999.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III Bibliográfica, Argentina, 1967.

MASCAREÑAS, Carlos E., Dirigida por Buenaventura Pellisé Prats. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Tomo I, Francisco Seix España, 1985.

PINEDA, Fanny. *Diccionario Jurídico mexicano*. T. P-Z. UNAM, Porrúa, 9ª Edición, México, 1996.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, versión electrónica 1.1 en CD ROM, 21ª edición, Espasa Calpe S.A., España 1998.

SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. T. A-C, UNAM, Porrúa, México, 1998.

#### **Otras fuentes.**

[www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

[www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

[www.aladi.org/nsfaladi/glosario.nsf/](http://www.aladi.org/nsfaladi/glosario.nsf/)

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm>

[www.wcoomd.org/ie/en/conventions](http://www.wcoomd.org/ie/en/conventions)

[www.sosofa.cl/comex/Fichas/4+aduanas.tdf](http://www.sosofa.cl/comex/Fichas/4+aduanas.tdf)

[www.prochile.cl/servicios/exportar\\_paso\\_a\\_paso/proceso2.php#1](http://www.prochile.cl/servicios/exportar_paso_a_paso/proceso2.php#1)

[www.aduanaargentina.com/leyes/cod\\_aduanero.htm](http://www.aduanaargentina.com/leyes/cod_aduanero.htm)