



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## EL SISTEMA ADUANERO MEXICANO Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

### VARGAS LOPEZ SANDRA

ASESOR: MTR. JAVIER PACHECO MICETE



CIUDAD UNIVERSITARIA,

JULIO 2005.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

*Doy gracias a dios por estar  
siempre conmigo y haberme dado  
la dicha de vivir.*

*Dedico esta tesis con todo mi amor y cariño a mis padres Luchita y Fernando porque con su amor y respeto lograron darme la fortuna de vivir en una familia integrada y han hecho de mi la persona que soy.*

*A mis abuelitos: Vicentito, Lupita, Chelito y Juanito. (Q.E.P.D.)*

*A mis tíos que siempre me apoyaron a lo largo de mi carrera acompañándome en los momentos en que más los necesité: Mary, Odilón, Rebequita, Pedro (Q.E.P.D.) Chelito, Manuel, Toñita y Miguel.*

*A mis primos y primas: Leo, Wendy, Daniel, Dulce, Carlitos, Erika, Alejandro, Gabriel, Bety, Olga, Miguel, Sandra, Alfredo y Yaqui.*

*A mis amigos: Verito, Daniela, Rosangela, Cinthia, Areli, Lula, Ruth, Rodolfo, Irene, Lalito, Marín, Edgar, Daniel, Isaac y Manuelito.*

*A mi asesor de tesis el Mtro. Javier Pacheco Micete, por su apoyo incondicional en la culminación de mis estudios de licenciatura.*

*Y a todas aquellas personas que me han brindado su apoyo, cariño y confianza y por tanto han sido importantes en mi vida. Gracias*

*A mis hermanos y sobrinos: Armando, Itzel, Juan, Dayanni, Cristian, Toñito, Brenda y Vicentito quienes siempre me han apoyado a lo largo de mi vida.*

*A Mauricio por ser la persona que siempre ha estado conmigo de manera incondicional, apoyando todos mis sueños y mis metas incluso éste que sin su apoyo, cariño y amor no habría sido posible.*

*A su familia por el cariño brindado: Sra. Juanita, Sr. Jesús (Q.E.P.D.), Oscar y Alberto.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme formado académicamente y porque en ella aprendí que lo más importante en la vida es luchar por nuestros sueños y que no hay imposibles cuando existen personas para lograrlos.*

*A mis sinodales que amablemente aceptaron revisar esta tesis: Agustín Acevedo, Alejandro Merigo, Elma del Carmen Trejo y Roberto Tenorio.*

*Atentamente,  
Sandra Vargas López.*

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO 1. Nociones generales del Sistema Aduanero Mexicano

1.1	Conceptualización del Sistema Aduanero .....	1
1.1.1	Concepto .....	1
1.1.2	Funciones de una Aduana Moderna.....	2
1.2	Organización .....	7
1.2.1	La Administración General de Aduanas .....	7
1.2.2	Estructura .....	8
1.2.3	Ubicación en la Administración Pública y su relación con el Poder Ejecutivo .....	12
1.3	Comercio de Bienes y Servicios .....	14
1.3.1	La Importación y Exportación de Mercancías .....	14
1.3.2	Concepto de Territorio Aduanero .....	15
1.3.3	Concepto de Mercancías .....	16
1.4	Controles al Comercio Exterior Distinto de los Aranceles .....	18
1.4.1	Prohibiciones, Regulaciones y Restricciones No Arancelarias.....	18
1.4.2	Naturaleza de las Normas Oficiales Mexicanas .....	20
1.4.3	Otros Instrumentos de la Política Comercial .....	21
1.5	Usuarios de las Aduanas .....	21
1.5.1	Importadores .....	22
1.6	Control de la Aduana en el Despacho	
1.6.1	Entrada, Salida y Control de mercancías .....	25
1.6.2	Deposito de Mercancías .....	26
1.6.3	Despacho Aduanero de Mercancías .....	27
1.6.4	Mecanismo de Selección Automatizado .....	28

## **CAPÍTULO 2. La influencia de la Organización Mundial de Aduanas sobre el Sistema Aduanero Mexicano**

2.1 Antecedentes de la OMA .....	31
2.2 Misión .....	33
2.3. Organización .....	34
2.4 Estructura .....	35
2.4.1 Comité Técnico Permanente .....	36
2.4.2 Comité Técnico de Sistema Armonizado .....	38
2.4.3 Comité Técnico de Valoración de Mercancías .....	39
2.4.4 Comité Técnico de Reglas de Origen .....	39
2.5 Convenios de la OMA .....	40
2.6 Influencia de la OMA en el Sistema Aduanero Mexicano .....	43
2.6.1 Valor en Aduana (Artículo VII del GATT) .....	43
2.6.2 Nomenclatura de Bruselas .....	47
2.6.3 Origen de mercancías .....	48
2.7 Proceso de transformación en el despacho de mercancías .....	51
2.7.1 Aduana Modelo .....	54
2.7.1.1 Rayos Gamma .....	57
2.7.1.2 Sistema de Supervisión y Control Vehicular .....	58
2.7.2 Cooperación entre México y Estados Unidos .....	61

## **CAPÍTULO 3. Entorno internacional del Sistema Aduanero Mexicano**

3.1 Funcionamiento del Sistema Aduanero Estadounidense .....	67
3.1.1 Aduanas de Estados Unidos .....	69
3.2 Despacho de Mercancías .....	72
3.2.1 Prueba del derecho de ingreso de las mercancías .....	72

3.2.2 Fases del despacho de las mercancías .....	72
3.2.3 Despacho de mercancías .....	73
3.2.4 Reconocimiento de las mercancías .....	75
3.3 Custom Broker .....	78
3.4 Ventajas y desventajas del Sistema Aduanero Mexicano con relación a su contraparte .....	79
3.5 Niveles de competitividad del Sistema Aduanero Mexicano .....	81
3.6 Desventajas de las Aduanas Mexicanas: Factor Humano .....	84
3.6.1 Falta de capacitación .....	84
3.6.2 Corrupción como consecuencia de mal salario .....	85
3.6.3 Burocracia en los trámites .....	86

## **CONCLUSIONES**

## **GLOSARIO**

## **INTRODUCCIÓN**

Inmersos en un mundo globalizado que representa un panorama más amplio de oportunidades pero también de retos a los que se debe hacer frente, México ha reconocido el papel fundamental que juega el comercio exterior del país como puerta de entrada a las interacciones con otras economías. Frente a toda esta gama de retos, de tratados internacionales, de globalización y de la participación activa de México en foros mundiales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), entre otros, han hecho imperante el fortalecimiento del comercio exterior del país así como del Sistema Aduanero para acrecentar nuestra competitividad frente a otras economías.

México reconoció a finales de la década de los ochenta que el modelo económico de libre mercado permitiría desarrollar su economía, por lo que firmó una serie de convenios y tratados bilaterales y multilaterales en busca de adoptar y adherirse a las exigencias de la economía internacional contemporánea. Dadas las nuevas exigencias en el entorno del comercio internacional, se fue incrementando la importancia que juega el papel de la actividad aduanera, como herramienta de la nueva política comercial, por lo que actualmente se ha requerido de la participación de una Aduana que cuente con un servicio íntegro, transparente y modernizado para formar un servicio aduanero ágil y de esta forma ser competitivo a nivel internacional.

Sin embargo a lo largo de esta investigación tratamos de conocer hasta que punto se ha hecho frente a este nuevo modelo de comercio internacional y conocer el grado de competitividad que se tiene frente a Estados Unidos como su principal socio comercial.

Lo anterior, en virtud de que anteriormente con el modelo de sustitución de importaciones las tareas de la aduana se encontraban al otro extremo de las que

se le encomiendan actualmente, así por ejemplo principalmente se dedicaba a la restricción del paso de mercancías para fomentar a la industria nacional y se dejó de comprar afuera lo que adentro se podía elaborar. Sin embargo y dado el fracaso para México de este proyecto se optó por adoptar un nuevo modelo económico totalmente opuesto que representaba una mejor propuesta para el país, por lo que en 1986 se incorporó al Acuerdo 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. El ingreso de México al GATT marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, y con diversos tratados comerciales suscritos posteriormente por nuestro país con otras naciones del mundo.

Estos acuerdos, han sido un instrumento, entre otros, benéfico para el desarrollo económico del país, lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera directa, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.

El 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. 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.

Otra de las reformas importantes a la Ley Aduanera de 1996, fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 1º de enero de 2002; esta tuvo como objetivos fundamentales: a) promover la inversión y la tecnología, b) incrementar la seguridad jurídica, y c) establecer nuevas responsabilidades, derechos y obligaciones.



Bajo la dirección del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Lic. José Guzmán Montalvo, Administrador General de Aduanas, a partir de diciembre del 2002 la Aduana de México renueva su imagen y redefine su papel en la política comercial del país como instrumento facilitador y de fiscalización de las operaciones de comercio exterior, así como de los programas de fomento al comercio exterior.

Toda esta evolución trajo como consecuencia una nueva tarea para las aduanas del país, es decir la facilitación del comercio exterior surge prácticamente como un nuevo rol aduanero en nuestro país cobrando gran importancia, ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho de mercancías, el costo del almacenaje, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de "justo a tiempo" o *just in time* con el que se manejan actualmente infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. Es decir, se sabía que la aduana debía dejar los momentos de restricción para pasar a uno en donde la competencia se limitaba a un solo concepto: *competitividad*.

Pero ¿qué tan competitivo resulta ser la Aduana Mexicana en relación con otros países o por lo menos con su principal socio comercial: Estados Unidos?, a fin de observar en que situación nos encontramos y hacia donde vamos, es por ello que antes de comenzar debemos desarrollar este concepto con sus principales exponentes. En virtud de lo anterior podemos empezar por decir que es un concepto muy utilizado en la discusión común para referirse al desempeño de una firma, una industria o un país en la economía internacional. Sin embargo, un concepto aparentemente tan obvio ha dado lugar a las más variadas definiciones, toda vez que su campo de aplicabilidad resulta ser tan amplio que sus variantes se relacionan de acuerdo al contexto con el que se le vincule.

En primer lugar, tenemos aquellas definiciones que se centran en la firma y que, a veces, extienden el concepto de Competitividad Internacional de una firma a la de un país, por ejemplo Alic J. en su libro "Evaluating industrial competitiveness at the Office of Technology Assessment", dice que la competitividad internacional "significa la capacidad de las empresas de un país dado de diseñar, desarrollar, producir y vender sus productos en competencia con las empresas basadas en otros países".

Asimismo, tenemos que Araujo de Tavares dice que una economía es competitiva en la producción de un determinado bien cuando puede por lo menos igualar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y a calidad del bien.(\*)

En segundo lugar, tenemos aquellas definiciones que se centran en la capacidad de una economía nacional en el comercio internacional, como el concepto de CI utilizado por Michael Porter o más claramente aún la siguiente definición de CI:

La capacidad de un país (o grupo de países) de enfrentar (to meet) la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar y vender en los mercados externos como su capacidad de defender su propio mercado doméstico respecto a una excesiva penetración de las importaciones.

De lo anterior hemos podido observar que existen palabras claves dentro del concepto de competitividad por un lado la capacidad y por el otro la innovación. Sin embargo el interés de este trabajo se vincula directamente con analizar el grado de competitividad que tiene el Sistema Aduanero Mexicano en comparación con Estados Unidos en función de los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas por lo que debemos aplicar un concepto lejos de la diversidad, uno que considere los elementos claves para este trabajo.

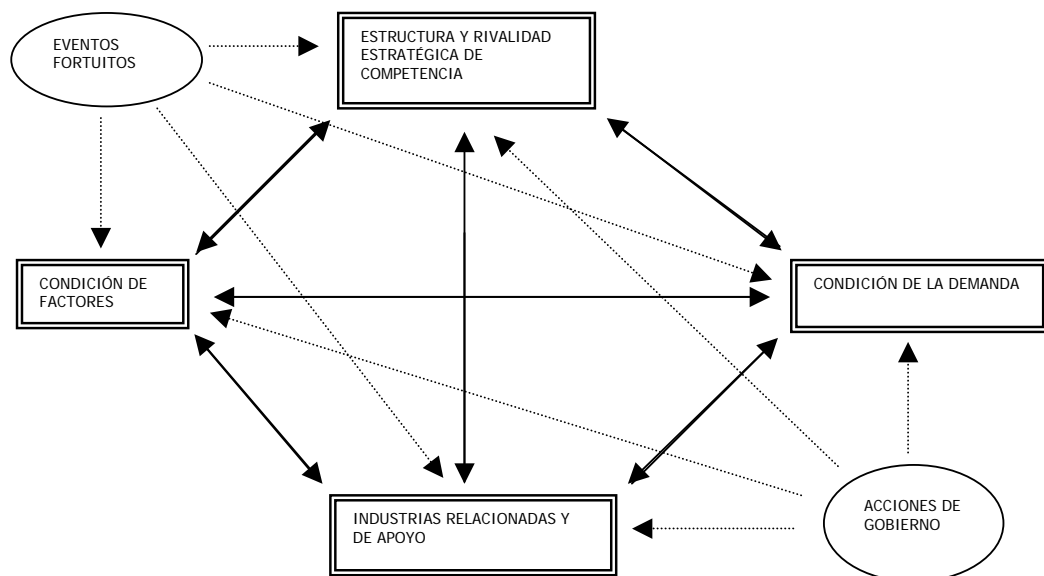
---

\* Ver bibliografía

Por lo anterior Michael Porter relaciona de manera más profunda el planteamiento central de esta investigación, en el sentido de que él considera que un país es competitivo cuando es capaz de por lo menos asemejarse o en el mejor de los casos superar a otros y mantenerse dentro del mercado. Asimismo considera que las empresas generan y conservan sus ventajas competitivas primordialmente a través de la innovación: “La única forma de mantener una ventaja competitiva a nivel internacional es actualizando y revolucionando constantemente las condiciones técnicas de la producción.

El profesor Porter desarrolló su hipótesis a través de un esquema teórico llamado “Diamante” en el que plantea los factores que intervienen en la competitividad de las naciones en determinadas industrias. Éste marco conceptual consta de cuatro atributos: Condición de los factores; Condiciones de demanda; Empresas relacionadas horizontal o verticalmente; y la estructura y rivalidad de las industrias. Todos estos atributos constituyen el sistema del diamante. Dos variables importantes, pero auxiliares también, constituyen parte de este esquema: el gobierno y los eventos fortuitos.

### MODELO DEL DIAMANTE DE PORTER



El primer atributo del diamante lo constituye la condición de los factores. En este sentido el Dr. Porter consideraba un elemento muy importante para generar ventajas competitivas. Su argumento era que *"La abundancia normalmente genera una actitud complaciente, mientras que ciertas desventajas selectivas contribuyen al éxito de una industria por su impacto en la estrategia, dado que presiona hacia la innovación. Las naciones tienen éxito en aquellas industrias en las que son particularmente creativas e innovadoras."*

Los factores los divide en generales vs. especializados y en básicos vs. avanzados. Resumiendo, los factores especializados son por ejemplo la infraestructura, investigación, desarrollo, educación así como habilidades específicas para cada segmento industrial. Por su parte, los factores avanzados requieren niveles elevados de inversión, recursos humanos altamente calificados, una avanzada infraestructura de comunicaciones y habilidades.

En general la idea de Porter, en cuanto a los factores se estimulan a partir de la percepción de retos internos. En este sentido podemos decir que, si bien es cierto que la aduana tiene deficiencias y actualmente existen todavía muchas metas por cumplir, tales como el combate al contrabando, la recaudación de impuestos y el ágil despacho de mercancías, entre otras, forman parte de la base para la creación de los factores a los que Porter hace referencia tales como innovación tecnológica, investigación, recursos humanos, educación y desarrollo a fin de cumplir con estos objetivos.

Otro atributo valioso es el contar con una demanda local, ya que representa un poderoso incentivo para desarrollar una posición sólida internacional, esto se ve claramente reflejada en cuanto a que si la aduana cuenta con tecnología de punta e infraestructura adecuada a fin de ofrecer eficiencia en los despachos de mercancías, esto se vería reflejado en los costos para los usuarios y la demanda

por importar o exportar mercancía a territorio nacional sería elevada y México sería competitiva en relación con otras naciones.

Un tercer atributo, es el que se refiere a las empresas relacionadas y de apoyo entre las que se crea una interacción encaminada a favorecer competitivamente la una a la otra, al que podemos enfocar directamente con el nivel internacional de este trabajo, esto es la correlación que existe entre el Sistema Aduanero Mexicano y el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, donde cada uno por su parte busca el mismo objetivo y hasta cierto punto depende el uno del otro a fin de cumplir objetivos comunes tal como el combate contra el contrabando, estableciendo políticas y medidas mutuas o bien intercambiando información, tal como lo plantea Porter cuando habla de las empresas *clusters* o aliadas que surgen a través de la relación de determinadas industrias.

Finalmente se encuentra la competencia interna: estructura y rivalidad industrial que se relaciona con la rivalidad interna, lo que obliga a las industrias a competir en forma más agresiva innovadora y a tomar una actitud global.

Porter desarrolló dos elementos más dentro del desarrollo del Diamante, por un lado se encuentra el papel gubernamental y por el otro se encuentra el de los eventos fortuitos. El primero de ellos influye decisivamente dentro de la competitividad que cierto sector pueda tener, en virtud de que su papel debe fungir como catalizador para la innovación y el cambio, forzar al sistema a que mejore y crear un entorno fértil para el desarrollo de las industrias. Por otra parte los eventos fortuitos si bien no pueden ser controlados, también es cierto que permiten cambios en las posiciones competitivas.

De lo anterior, podemos decir que la Aduana México de acuerdo con la definición de Porter en cuanto a la competitividad, pretende ser un país competitivo en el sentido de que por lo menos trata de asemejarse y mantenerse al mismo nivel de sus principales competidores como lo es Estado Unidos. Lo

anterior es así en virtud de que si el Sistema de Aduanas en Estados Unidos puede ofrecer a los importadores o exportadores menores costos y mayores servicios para agilizar el tránsito de sus mercancías por las aduanas, las Aduanas mexicanas se ven obligadas a *por lo menos* contar con los mismos medios para ser tan atractivas como Estados Unidos y mantenerse dentro del mercado internacional.

Así como ya vimos con el modelo de Porter, asimismo considera que las empresas generan y conservan sus ventajas competitivas primordialmente a través de la innovación así como actualizando y revolucionando constantemente las condiciones técnicas de la producción, por lo que en este trabajo estudiaremos cuales han sido las nuevas aplicaciones técnicas con las que la Aduana México ha enfrentado las cada vez mayores exigencias dentro del comercio internacional, no sólo para acelerar el trámite aduanero sino para hacer frente y prevenir el contrabando y el comercio "hormiga" (ilegal) que cada vez más aqueja a esta sociedad.

Resumiendo podemos decir que la Aduana en México juega un papel muy importante pero no por eso óptimo sin embargo es objetivo de este trabajo el estudio de este gran sistema y comprender si existe falta de coordinación de las estructuras y sistemas que componen al Sistema Aduanero Mexicano que afectan el nivel de desarrollo de las actividades encomendadas, por lo que su nivel de competitividad es inferior al de sus contrapartes en Estados Unidos. Finalmente y una vez realizado esta investigación trataremos de detectar oportunidades de crecimiento y desarrollo para elevar la competitividad en la coordinación, estructuras y sistemas relacionados al Sistema Aduanero Mexicano.

En este sentido, el trabajo aborda dos niveles de análisis, por un lado en el primer capítulo, el escenario nacional, es decir el Sistema Aduanero Mexicano; que se enfoca principalmente al estudio técnico de la Aduana México a fin de

comprender, estudiar y analizar el marco jurídico que lo regula, los alcances y enfoques que lo rige y que tanto resultado le ha dado al país, en un segundo capítulo, el escenario internacional que se enfocará principalmente a la Organización Mundial de Aduanas, qué es, cómo se conforma, cuáles son los lineamientos que presenta para otros países, etc., así como un análisis breve del Servicio de Aduanas Estadounidense para que finalmente en el tercer apartado analizar que se está haciendo a nivel aduanero en México, hacia donde vamos y cuáles son los vicios que afectan el nivel de competitividad que tenemos frente al mercado estadounidense. A fin de estar en posibilidades de dar algunas alternativas y propuestas a partir el estudio realizado.

Por lo anterior el presente trabajo se divide en tres capítulos el primero aborda grosso modo la operación aduanera en México, para comprender como se desenvuelve el aparato aduanero del país, sus principales actores y el espacio físico donde se desarrolla, lo anterior a fin de facilitar el estudio de las contribuciones realizadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), mismo que se estudia en un segundo capítulo, en el que se observa hasta que punto resultan óptimas las políticas planteadas por éste organismo para el país e incluso ver hasta que punto han sido aplicadas por México así como el impacto que han presentado. Finalmente y a partir de este panorama más amplio del Sistema Aduanero Mexicano en relación con organismos como la OMA y de la influencia que ha representado en el mismo, se estudiara el Servicio de Aduanas estadounidense y los niveles de competitividad con el mismo, así como los vicios que sigue teniendo el aparato aduanero nacional.

## CAPÍTULO I. Nociones Generales del Sistema Aduanero Mexicano

### 1.1 Conceptualización del Sistema Aduanero

#### 1.1.1 Concepto

Existen diferentes corrientes que establecen la definición etimológica del vocablo "aduana". Algunos autores designan su origen en la palabra "divanum", "aduana", y finalmente en "aduana". Otra corriente importante es la que señala que esta voz proviene del vocablo persa "divan", que significa, el lugar de reunión de los administradores de finanzas y ha llegado hasta nosotros del árabe "diovan" luego pasó al italiano "dogana" y quedo en aduana.

Sin embargo al referirnos a la Aduana como un Sistema debemos desmembrar el significado de este concepto, de esta manera y de acuerdo con la Gran Enciclopedia Ilustrada del Reader´s Digest un Sistema (del latin systema) es un conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí<sup>1</sup> y por lo que se refiere a aduana, de acuerdo con Máximo Carvajal en su libro Derecho Aduanero, es el órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional<sup>2</sup>. Por otra parte el Consejo de Cooperación Aduanera establece que:

*"las aduanas son los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías"*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, tomo VII, Selecciones del Reader´s Digest, España, 1972, p. 333.

<sup>2</sup> Carvajal, Contreras Máximo. "Derecho Aduanero", Edit. Porrúa, México 1995, p. 5

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 5



De lo anterior podemos concluir que el Sistema Aduanero es el conjunto de reglas y principios que interactúan a fin de regular la actividad del comercio y de bienes y servicios a la importación y exportación, a través de un ente regulador de la Administración Pública Federal encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ejecutado por las aduanas del país y sus Administraciones Centrales.

Actualmente, con la política económica de apertura comercial de nuestro país basada en un modelo de exportaciones y la celebración de numerosos tratados comerciales suscritos por México con otros países, lejos de restarle importancia a la aduana mexicana la ha redefinido dándole mayor importancia. Si bien la aduana mexicana ha visto disminuir su recaudación de impuestos al comercio exterior por la consolidación de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales de las mercancías que se importan y exportan, las aduanas siguen representando una importante fuente de ingresos de impuestos internos tales como: el impuesto al valor agregado (IVA), así como el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y por otro lado las cuotas compensatorias (C.C.)

De igual forma, la aduana mexicana ha incrementado el número de sus operaciones aduaneras debido al crecimiento económico del país, pues el comercio exterior representa en la actualidad aproximadamente el 60% del Producto Interno Bruto (PIB). Todo esto convierte a la "Aduana México" en un instrumento importantísimo del comercio exterior.

### 1.1.2 Funciones de una Aduana Moderna

La aduana juega un papel importante para la economía nacional, por lo que ya no solamente se dedica a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo sino que se ha convertido en un

instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, acorde a la política de libre comercio. De esta forma la aduana evoluciona al igual que lo hacen las tecnologías, la informática, las comunicaciones, los transportes, los sistemas de producción y comercialización, eficientando y mejorando sus formas y métodos de operación, que continua como una unidad administrativa del gobierno, que sin embargo, tiende a privatizarse en algunas funciones y depositan en actores no públicos responsabilidades derivadas del despacho aduanero de las mercancías.<sup>4</sup>

En este sentido, dentro del proceso de modernización aduanero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Administración General de Aduanas (AGA), a partir de 2002, incrementaron la autorización o concesión de servicios aduaneros a los particulares, privatizando estos servicios de manera importante y mejorando los mismos; lo cual se refleja como una tendencia del futuro de las aduanas en México.

Dentro de esta tendencia modernizadora, se destacan los siguientes servicios aduaneros privados:

- a) El otorgamiento de patentes de agentes aduanales y las autorizaciones de apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.
- b) La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Así por ejemplo la SHCP autoriza al agente aduanal para promover el despacho aduanero de las mercancías, así como clasificar y determinar el valor en aduana de la misma.

<sup>5</sup> Se denominan recintos fiscales, a los lugares donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas; y recinto fiscalizado el inmueble en donde los particulares presentan dichos servicios, ya sean un inmueble colindante con un recinto fiscal un inmueble ubicado dentro o colindante a un recinto portuario.

- c) La autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero (ISOSA).
- d) Autorización a las Confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM), a las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales.
- e) También el SAT podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores (SAAIT).
- f) Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, a fin de que éstos puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones de Crédito, ya sea para que las mercancías puedan importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; retornarse al extranjero las de esta procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficios se desistan del régimen de depósito fiscal, e importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (Depósito Fiscal)
- g) Autorización a empresas transportistas para que efectúe el transporte de comercio exterior.
- h) Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición u venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura. (*Duty Free*)<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> En este caso las mercancías no se sujetan al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrada de dicha mercancía se realice en los puntos de salida de territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero.

- i) Autorización a particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías (dictaminadores aduaneros).
- j) Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscales estratégicos, y la autorización para su administración.
- k) Autorización al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.N.C. (Banjército), para realizar el trámite de importación temporal de vehículos.
- l) El cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como de las cuotas compensatorias que deban pagarse en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior.

Así, dentro de las funciones básicas sustantivas de la aduana en su carácter de entidad gubernamental pública, hoy en día encontramos las siguientes:

1. De facilitación. De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza del despacho aduanero y por el costo de almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de "justo a tiempo" con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país actualmente contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que se deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación así como el *just ing time*.

2. De recaudación. De los impuestos al comercio exterior principalmente, de los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y de exportación.
3. De fiscalización. Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM´s), así como del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros sustantivos en el pago de impuestos al comercio exterior.
4. De verificación. De los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.
5. De prevención. De las infracciones y delitos aduaneros, y de la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo. La aduana moderna tiene como otra característica la de ser una aduana inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero, ya sea técnico (documental) o bronco (sin documentos), que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.
6. De estadística. Del comercio exterior y de las operaciones aduaneras que se reflejan en la balanza comercial y para la toma de decisión de las autoridades.

## 1.2 Organización

De conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria<sup>7</sup> (RISAT), la Administración General de Aduanas (AGA) como unidad administrativa está a cargo de un Administrador General<sup>8</sup>, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, una pluralidad de Administraciones Centrales y las diversas aduanas del país. Cada una de estas unidades tiene su propia competencia y facultades delimitadas en la Legislación Aduanera.

### 1.2.1 La Administración General de Aduanas

Con la nominación Administración General de Aduanas (AGA) 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, como los demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT).

Por Servicio Aduanero, entendemos que es el conjunto de capital humano y sus servicios que brindan a los usuarios de las aduanas siguiendo los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal.<sup>9</sup> Anteriormente a la AGA había sido denominada Dirección General de Aduanas. De esta forma la misión de la denominada Aduana México es “controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero integral, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales”; así como

---

<sup>7</sup> Publicado en el DOF del 22 de marzo de 2001.

<sup>8</sup> Actualmente el Administrador General de Aduanas es el Lic. José Guzmán Montalvo que tomó su posesión a partir del 2000.

<sup>9</sup> Trejo Vargas, Pedro. El Sistema Aduanero Mexicano. Edit. SHCP, México 2003, p. 123.

“Proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente”.<sup>10</sup>

La Aduana 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.

#### 1.2.2 Estructura

La Administración General de Aduanas como parte integrante del SAT, se estructura por un titular de la Administración General, 10 Administraciones Centrales, 48 aduanas y aproximadamente 180 puntos de servicios, 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 las siguientes:

- Regulación del Despacho Aduanero (ACRDA)
- Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC)
- Investigación Aduanera (ACIA)
- Contabilidad y Glosa (ACCG)
- Planeación Aduanera (ACPA)
- Informática (ACI)
- Fiscalización Aduanera (ACFA)

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 125.

- Visitaduría (ACV)
- Seguimiento y Evaluación Aduanera (ACSEA)
- Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (ACUAIFA)



FUENTE: Pedro Trejo Vargas. *El Sistema Aduanero Mexicano*, Edit. SHCP, México, 2003, p. 127

Por su parte, las aduanas del país son las siguientes:

ADUANA	SEDE
ADUANA DE TIJUANA	Con sede en la ciudad de Tijuana, en el Estado de Baja California.
ADUANA DE TECATE	Con sede en la ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California.
ADUANA DE MEXICALI	Con sede en la ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.
ADUANA DE SAN LUIS RIO COLORADO	Con sede en la ciudad de San Luis Rio Colorado, en el Estado de Baja California.
ADUANA DE SONOYTA	Con sede en la ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora.



ADUANA DE NOGALES	Con sede en la ciudad de Nogales, en el Estado de Sonora.
ADUANA DE NACO	Con sede en la ciudad de Naco, en el Estado de Sonora.
ADUANA DE AGUA PRIETA	Con sede en la ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora.
ADUANA DE ENSENADA	Con sede en la ciudad de Ensenada, en el Estado de Baja California.
ADUANA DE GUAYMAS	Con sede en la ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora.
ADUANA DE PUERTO PALOMAS	Con sede en Puerto Palomas Municipio de Ascención, en el Estado de Chihuahua.
ADUANA DE CIUDAD JUAREZ	Con sede en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.
ADUANA DE OJINAGA	Con sede en la ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua.
ADUANA DE CIUDAD ACUÑA	Con sede en Ciudad Acuña, en el Estado de Coahuila.
ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS	Con sede en la ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.
ADUANA DE CHIHUAHUA	Con sede en el Estado de Chihuahua.
ADUANA DE TORREÓN	Con sede en el Ferropuerto Laguna, en la ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila.
ADUANA COLOMBIA	Con sede en la ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.
ADUANA DE NUEVO LAREDO	Con sede en la ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.
ADUANA DE CIUDAD MIGUEL ALEMÁN	Con sede en Ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.
ADUANA DE CIUDAD CAMARGO	Con sede en Ciudad Camargo, en el Estado de Tamaulipas.
ADUANA DE CIUDAD REYNOSA	Con sede en Ciudad Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.

ADUANA DE MATAMOROS	Con sede en la ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.
ADUANA DE MONTERREY	Con sede en el Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.
ADUANA DE MANZANILLO	Con sede en la ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.
ADUANA DE GUADALAJARA	Con sede en el Aeropuerto Internacional denominado "Miguel Hidalgo y Costilla", Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara, Jalisco.
ADUANA DE MAZATLÁN	Con sede en la ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa.
ADUANA DE LA PAZ	Con sede en la ciudad de La Paz, en el Estado de Baja California Sur.
ADUANA DE LÁZARO CÁRDENAS	Con sede en la ciudad de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán.
ADUANA DE QUERÉTARO	Con sede en la ciudad de Querétaro, en el estado de mismo nombre.
ADUANA DE AGUASCALIENTES	Con sede en la ciudad de Aguascalientes, en el estado del mismo nombre.
ADUANA DE ALTAMIRA	Con sede en la ciudad de Altamira, en el estado de Tamaulipas.
ADUANA DE TAMPICO	Con sede en la ciudad de Tampico, en el Estado de Tamaulipas.
ADUANA DE TUXPAN	Con sede en la ciudad de Tuxpan, en el Estado de Veracruz.
ADUANA DE VERAZCRUZ	Con sede en la ciudad de Veracruz, en el estado del mismo nombre.
ADUANA DE COATZACOALCOS	Con sede en la ciudad de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz.
ADUANA DE SALINA CRUZ	Con sede en la ciudad de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca.
ADUANA DE CIUDAD DEL CARMEN	Con sede en Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.

ADUANA DE PROGRESO	Con sede en la ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.
ADUANA DE CANCÚN	Con sede en la ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.
ADUANA DEL SIBTENIENTE LÓPEZ	Con sede en la población de Subteniente López, en el Estado de Quintana Roo.
ADUANA DE CIUDAD HIDALGO	Con sede en Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas.
ADUANA DE ACAPULCO	Con sede en la ciudad de Acapulco, en el Estado de Guerrero.
ADUANA DE PUEBLA	Con sede en la ciudad de Puebla, en el estado del mismo nombre.
ADUANA DE TOLUCA	Con sede en la ciudad de Toluca, en el Estado de México.
ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO	Con sede en el Aeropuerto Internacional "Lic. Benito Juárez", con jurisdicción en el propio aeropuerto, en la Ciudad de México, D.F.
ADUANA DE MÉXICO	Con sede en la Ciudad de México, D.F.
ADUANA DE DOS BOCAS	Con sede en el municipio de Paraíso, en el Estado de Tabasco.

FUENTE: Pedro Trejo Vargas. *El Sistema Aduanero Mexicano*, Edit. SHCP, México, 2003.

De esta forma observamos que las aduanas se encuentran estratégicamente distribuidas a lo largo y ancho de la República Mexicana, contando de esta manera con 19 aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 aduanas marítimas y 10 aduanas interiores.

### 1.2.3. Ubicación en la Administración Pública y su relación con el Poder Ejecutivo

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.<sup>11</sup> Por lo anterior, la Administración Pública Federal, incluidas la SHCP y la Administración General de Aduanas, están sujetos a su mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplina y competencia.

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 de la Administración Pública Federal con la competencia que le establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria e su artículo 29 fracción I:

“I.- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las Aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.”

Asimismo, en su fracción III le confiere la facultad de Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos internacionales en materia aduanera y dar

---

<sup>11</sup> Sandoval Hernández, Sergio. “Centralización Administrativa”. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. T.A.C. Editorial Porrúa, S.A.- UNAM, México, 1998, p. 519.

cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia.<sup>12</sup>

La situación jurídica de que el SAT sea un órgano desconcentrado, del cual depende la Administración General de Aduanas, tiene como fin primario que ésta realice una atención eficaz a los usuarios de las aduanas, así como un eficiente despacho de los asuntos de su competencia de conformidad con las disposiciones aplicables. De igual forma, el fin secundario es que tanto el SAT como la Administración General de Aduanas y las aduanas del país se sujeten al poder jerárquico de la SHCP y en consecuencia al Poder Ejecutivo Federal<sup>13</sup>.

### 1.3 Comercio de Bienes y Servicios

La noción de comercio exterior se encuentra vinculada con las transacciones físicas de mercancías y productos; sin embargo, en la actualidad engloba también a los servicios, a los capitales y las transacciones de tecnologías y el cruce fronterizo de personas, que en muchos casos son más importantes que las transacciones tangibles, sobre todo en materia de servicios y capitales, debido en buena medida al vertiginoso avance de los medios de comunicación y de informática, así como a la búsqueda de lugares seguros para la inversión indirecta. Sin embargo trataremos únicamente dentro de este apartado el comercio de bienes y servicios como forma de abordar la operación aduanera.

#### 1.3.1 La Importación y Exportación de Mercancías

La regulación aduanera y la existencia de las aduanas tienen su razón de ser cuando la mercancía cruza las fronteras de los países, y es en este momento

---

<sup>12</sup> Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el D.O.F. el 22 de marzo de 2001.

<sup>13</sup> Pedro Trejo Vargas, Ob. Cit., p. 133.

cuando se aplican las prohibiciones y atributos relacionados con la introducción y salida de las mercancías.

De esta forma, en la terminología aduanera se utilizan las palabras "importación" y "exportación", para referirse a la legal entrada o salida de mercancías de un territorio aduanero a otro. En este sentido podemos definir a la importación como la acción de introducir legalmente en un territorio aduanero una mercancía cualquiera, pudiendo ser virtual cuando se cumplan los requisitos que señale la autoridad; y la exportación como la acción de hacer salir legalmente de un territorio aduanero una mercancía cualquiera. En el caso de que no se cumplan los requisitos legales para la introducción al país de las mercancías o su salida del mismo, la autoridad podrá determinar las infracciones y sanciones respectivas, por el contrabando de las mercancías.

Con forme a la legislación vigente, es importante que para efectos aduaneros las operaciones de importación y exportación, siempre recaen sobre bienes tangibles. Así mismo las mercancías pueden traer incluidos, servicios tecnologías, derechos de propiedad intelectual, etc. entre otros intangibles, para efectos aduaneros y para la aduana si son importantes en la determinación del valor en aduana de las mercancías, que pueden incrementar la base para el pago de las contribuciones respectivas al momento de la importación de bienes.

### 1.3.2 Concepto de Territorio Aduanero

De acuerdo con Xavier Basaldúa, el territorio aduanero es *el territorio delimitado por las fronteras dentro de un único sistema tributario aduanero (derechos de importación y exportación) y de prohibición a la introducción y a la salida de las mercaderías*.<sup>14</sup> . La ley Aduanera considera como territorio aduanero para efectos fiscales lo que señala el artículo 8º del Código Fiscal de la Federación, de

---

<sup>14</sup> Basaldúa, R. Xavier. Derecho Aduanero. Abeledo-Perrot, Argentina, 1992, p. 49.

aplicación supletoria a la Ley Aduanera, entendiéndose como tal, México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

En nuestro país las aduanas tienen jurisdicción a lo largo y ancho del país, esto es, el territorio aduanero mexicano se encuentra delimitado por los 3,152 km. De frontera norte, los 1,149 km. Sur y los 11,122 km. de costas, más la zona económica exclusiva.

Observando lo anterior, así como la realidad internacional, se pone de manifiesto que las fronteras aduaneras no siempre coinciden con las fronteras políticas de los distintos Estados. En tales casos, el territorio político y el territorio aduanero geográficamente presentan contornos diferentes. Esto nos lleva a concluir que la noción de territorio aduanero abarque el territorio nacional correspondiente a varios Estados, tal es el caso de la Unión Europea que es solo territorio aduanero conformado por varios países.

### 1.3.3 Concepto de Mercancías

La Ley Aduanera señala en su artículo 2 fracción III una definición descriptiva de las mercancías señalando como tal "los productos, artículos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular"<sup>15</sup>, dentro de este concepto se abarca a las drogas, estupefacientes, armas y cualquiera otros bienes, incluyendo aquellos cuya importación se encuentre restringida o prohibida. Sin embargo, no todos los bienes tangibles son mercancías para efectos aduanales, ya que las Reglas Complementarias de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE) establecen que no se considerarán como tales y, en consecuencia, no se gravarán:

---

<sup>15</sup> Compilación de Legislación Aduanera 2004, Edit. DOFISCAL, México 2004.

- a) Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos;
- b) Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia;
- c) Los efectos importados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que al efecto establezca la SCHP, mediante Reglas de carácter general en materia aduanera; y
- d) Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial.

Asimismo, se entienden que no tienen valor comercial los bienes que:

- a) Han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o
- b) Por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen, sin lugar a dudas, que sólo pueden servir de muestras o muestrarios.

En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor. De lo anterior se desprende que nuestra legislación considera, en esencia, mercancía a todos los bienes tangibles, excluyendo a los servicios y derechos de propiedad intelectual los cuales tienen un tratamiento especial en la legislación nacional e internacional, así como aquellos efectos que por razones humanitarias y convencionales no tienen valor comercial.

Aunque la Ley Aduanera no hace una clasificación exacta de las mercancías, pues sólo en un caso hace referencia a mercancías nacionales y nacionalizadas, y extranjeras, para efectos del régimen de recinto fiscal estratégico, es importante decir que las mercancías las podemos clasificar en: a) Nacionales, aquéllas que conforme a las reglas de origen se consideran originarias de un determinado país y



se encuentran circulando dentro de la actividad económica del mismo, por ejemplo, el calzado fabricado en México; b) Extranjeras, las que no cumplen con las reglas de origen nacional y se encuentran circulando dentro de la actividad económica de un país diferente al de su origen, por ejemplo los vehículos importados temporalmente por residentes en el extranjero; y c) Nacionalizados, las que siendo de origen extranjero han sido desaduanadas o importadas definitivamente en un país de destino.

#### 1.4 Controles al Comercio Exterior Distinto de los Aranceles

Los controles del comercio exterior, conocidos como prohibiciones, restricciones y regulaciones al comercio exterior, se justifican en términos del bienestar nacional, la salud humana, la salud animal, el medio ambiente y la seguridad nacional, así como para proteger a las industrias que se verían perjudicados por importaciones o exportaciones que representan un peligro de consecuencias desagradables para la nación o su economía.

##### 1.4.1 Prohibiciones, Regulaciones y Restricciones No Arancelarias

Las regulaciones y restricciones no arancelarias son diferentes de los aranceles<sup>16</sup>, siendo este un gravamen que se impone sobre un bien cuando éste cruza la fronteras nacionales y es utilizado como uno de los principales instrumentos de política comercial que intentan proteger a la industria nacional, mientras que las no arancelarias se dirigen a salvaguardar la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud humana, animal y vegetal, entre otros, así como guardar el equilibrio de su economía nacional. Las medidas no arancelarias pueden consistir en permisos

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Joaquín López Flores en su libro "El Contexto del Comercio Exterior de México: Retos y Oportunidades en el Mercado Global", un arancel es un instrumento que proporciona certidumbre, tanto al importador como al exportador, en cambio las restricciones no arancelarias no son tan claras y en ocasiones constituyen verdaderas estrategias de comercio desleal disfrazadas de medidas no arancelarias, pues con frecuencia son difíciles de interpretar adecuadamente, lo cual dificulta su cumplimiento.

previos, autorizaciones, cupos, marcado del país de origen, certificaciones, salvaguardas, contingentes, cuotas compensatorias, normas oficiales y otros instrumentos que se consideren adecuados para el logro de la política comercial de un país. Los artículos 15 y 16 de la Ley de Comercio Exterior enumeran en forma enunciativa las principales formas de regulaciones y restricción no arancelarias aplicables.

A fin de distinguir las regulaciones no arancelarias de las restricciones no arancelarias, sostenemos que las primeras tienen como propósito salvaguardar la salud y la seguridad humana, animal y vegetal, el equilibrio ecológico y otras cuestiones relacionadas con el bienestar humano y de lo que nos rodea. Mientras que las restricciones no arancelarias, obstaculizan o restringen las mercancías a la importación o exportación a fin de salvaguardar los sectores industriales del país, y la economía nacional, pudiendo consistir en medidas de carácter económico o administrativas; en esta tesitura, la prohibición a la importación de ciertas mercancías, tales como: huevos de tortuga, semilla de amapola, marihuana, heroína, sulfato de talio, pieles de tortuga o caguama, totoaba, peces vivos depredadores, estampas o calcomanías, conocidas como "Garbage Pail Kids", etc. generalmente se consideran una regulación no arancelaria.

Sin embargo, existen autores que señalan que las restricciones no arancelarias requieren de la existencia de un acto administrativo, es decir, son aquellas donde la autoridad interviene autorizando o permitiendo mediante medios electrónicos o documentos la importación o exportación de las mercancías al interesado, así como las regulaciones no arancelarias tiene carácter de autoaplicativas pues no requieren de un acto expreso de autoridad, esto es, que el importador únicamente debe cumplir con los requisitos establecidos en los instrumentos jurídicos respectivos, sin que recaiga algún permiso o autorización directamente de la autoridad.

Las regulaciones y restricciones no arancelarias, también se aplican a la circulación o tránsito de mercancías por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior.

Asimismo, deberán someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) dependiente de la Secretaría de Economía y publicarse en el Diario Oficial de la Federación señalando las mercancías a nivel fracción arancelaria.

#### 1.4.2 Naturaleza de las Normas Oficiales Mexicanas

El artículo 3º, fracción XI de la Ley sobre Metrología y Normalización definen a las Normas Oficiales Mexicanas (NOM´s) 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 aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento o aplicación.

Las Normas Oficiales Mexicanas para efectos aduaneros son formalmente regulaciones y restricciones no arancelarias, ya que el Título IV "Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior" contenido en la Ley de Comercio Exterior, las considera como tales al incluirlas dentro de dicho Título; y materialmente también son regulaciones y restricciones por el fin que persiguen. De esta forma, las regulaciones y restricciones no arancelarias son el género y las Normas Oficiales Mexicanas son una especie de aquellas, por lo que algunos ordenamientos jurídicos como la Ley Aduanera y la propia Ley de Comercio Exterior hacen referencia expresa a las regulaciones y

restricciones no arancelarias, así como a las Normas Oficiales Mexicanas, permisos, cupos, certificaciones, etc.

#### 1.4.3 Otros Instrumentos de la Política Comercial

Además de los aranceles y de las regulaciones y restricciones no arancelarias, existen otros diversos e innumerables instrumentos de política comercial, en los cuales en algunos de ellos, las aduanas en menor medida se ocupan de vigilar su cumplimiento y aplicación en los puntos de entrada y salida de nuestro país. Estos otros instrumentos son: las implantaciones de los tratados de libre comercio (TLC´s), medidas antidumping, la política cambiaria de la moneda, la inversión extranjera, y las políticas de modernización de las aduanas y de procedimientos aduaneros ágiles y eficientes.

#### 1.5 Usuarios de las Aduanas

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, etc. 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.

De esta forma, los usuarios de las aduanas, en términos del 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 transportan 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.

Sin embargo para efectos de esta investigación sólo haremos referencia a los importadores, ya que México al tratar de regular su comercio exterior no perjudicando a su industria nacional, encamina en mayor medida las normas aduaneras y de comercio exterior sobre los importadores como sujetos fiscales.

### 1.5.1 Importadores

Así mismo los importadores y exportadores, como usuarios de las aduanas se caracterizan porque son los que tienen una relación jurídica más directa con las mercancías de comercio exterior en la operación aduanera, y en consecuencia con la aduana.

En este sentido, los importadores –personas físicas y morales (incluyendo a las entidades públicas)- son los que introducen mercancía de comercio exterior al territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su introducción, ya sea que la traigan consigo o las introduzcan a través de un transportista empresa autorizada.

Los importadores deben cumplir ciertos requisitos previos para actuar como tales ante la aduana, diferentes a los requisitos establecidos para las mercancías que importan en el despacho aduanero. Estos requisitos para operar como importadores están establecidos en el artículo 59 de la Ley Aduanera.

- a) Llevar un control de inventarios en forma automatizada registrado en contabilidad, actualizado y a disposición de la autoridad aduanera.

- b) Comprobar el país de origen y procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias cupos y otras medidas.
- c) Entregar por escrito al agente o apoderado aduanal una manifestación de valor de las mercancías que importa, así como una carta de encomienda.<sup>17</sup>
- d) Estar inscritos en el Padrón de Importadores y en su caso, en los Padrones de Importadores de Sectores Específicos.
- e) Los demás requisitos que establezca el SAT.

Sin embargo existen excepciones en el cumplimiento de estos requisitos, así en el caso de los pasajeros internacionales que llevan consigo mercancías en franquicia y las personas que efectúen importaciones a través de empresas de mensajería y paquetería y por vía postal mediante un proceso al cual se le denomina pequeña importación.

Asimismo, los importadores se encuentran sujetos al cumplimiento de ciertas obligaciones, que se pueden clasificar en aquellas que se presentan antes del despacho aduanero, durante el despacho aduanero y después del despacho aduanero.

Dentro de las que se deben cumplir antes del despacho aduanero, básicamente se refieren a realizar el despacho mediante agente aduanal, ubicar la aduana por la cual se debe realizar (si es que el tipo de mercancía de que se trate requiera entrar por una determinada aduana), determinar el valor en aduana de la mercancía, su descripción y clasificación arancelaria, así como decidir el régimen aduanero al que se sujetarán las mercancías.<sup>18</sup> Así como determinar las

---

<sup>17</sup> Es el documento por el cual el importador o exportador autoriza y concede representación legal al agente aduanal para que le tramite el despacho aduanero de las mercancías.

<sup>18</sup> El artículo 90 de la Ley Aduanera establece los regímenes aduaneros a los cuales pueden ser sujetos las mercancías.

contribuciones y cuotas compensatorias así como realizar el pago en las instituciones autorizadas.

La obligación a la que se encuentran sujetos los importadores durante el despacho de las mercancías es el de presentar el pedimento con un determinado régimen aduanero y la documentación aduanera correspondiente anexa al mismo ante la aduana, que demuestre el pago de los tributos correspondientes, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables.

Finalmente después del despacho aduanero de las mercancías, las obligaciones de los importadores puede dividirse en:

- a) Obligaciones con respecto de la calidad de importador registrada ante la SHCP. Su aplicabilidad no se termina con el despacho aduanero de las mercancías sino que continúa. Por ejemplo una de las obligaciones es la de llevar el control de inventarios en forma automatizada como reflejo de sus operaciones.
- b) Obligaciones relacionadas con la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías importadas.

Esta obligación deriva de la relación jurídica entre el importador y las mercancías importadas, así como por la relación jurídica entre las mercancías importadas y un nuevo sujeto a quien el importador original le transfirió las mercancías, pudiendo tener este tercero la calidad de propietario, poseedor, tenedor o transportista de las mercancías importadas, derivado de un contrato de transporte, de compraventa, de arrendamiento, etc. Esta categoría se traduce en acreditar en todo momento la legal estancia de las mercancías en el territorio nacional.

Asimismo el artículo 146 de la Ley Aduanera establece que la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera se deberá amparar

en todo tiempo con documentación aduanera que acredite su legal importación, nota de venta expedida por la autoridad fiscal federal o institución autorizada por ésta, o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

## 1.6 Control de la Aduana en el Despacho

### 1.6.1 Entrada, Salida y Control de mercancías

Como anteriormente habíamos mencionado, México tiene una extensión de 3,152 kilómetros de frontera norte, 1,149 kilómetros de frontera sur y 11,112.5 kilómetros de costas, dentro de los cuales la Administración General de Aduanas tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y competencia para vigilar la entrada de mercancías al país y su salida del mismo, a través de las 48 aduanas distribuidas en todo la nación.

Los transportistas o porteadores están obligados a presentar ante la aduana autorizada para introducir o extraer del país la mercancía objeto del despacho. En el caso de que se introduzcan o extraigan por lugares no autorizados por las autoridades aduaneras y en horas y días hábiles, cumpliéndose las formalidades aplicables para el despacho; se cometerían ilícitos e infracciones aduaneras.

Por otra parte es importante señalar que existen diferentes formas de introducir legalmente mercancías al territorio nacional. La Ley Aduanera reconoce el tráfico marítimo, el terrestre, el aéreo, el fluvial y la vía postal, así como otros tipos de conducción.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> La Ley Aduanera y su Reglamento reconocen otros tipos de conducción de las mercancías diferentes a las señaladas en los tráficos mencionados, tales como: tuberías, cables, ductos u otros



Así mismo en el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías a la aduana le corresponde realizar estas tareas, así como realizar las funciones de carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, actos de fiscalización y el despacho aduanero dentro de sus instalaciones complementarias a las oficinas administrativas o en los lugares establecidos para ello, módulos de verificación documental, plataformas de reconocimiento, almacenes fiscales, patios fiscales, incluso las áreas establecidas para la ubicación de bancos, etc. A este espacio físico se le denomina recinto fiscal.

Por su parte, los recintos fiscalizados son los lugares donde los particulares, personas morales prestan los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, o en un inmueble colindante con un recinto fiscal o recinto portuario.

Cabe señalar que tanto las aduanas como los recintos fiscalizados pueden realizar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, ya que para poder ser autorizados como tales, deben sujetarse a las formalidades y requisitos establecidos en la Ley Aduanera.

#### 1.6.2 Deposito de Mercancías

Los servicios a que nos referíamos anteriormente se realizan en bodegas o en patios habilitados para ello donde físicamente se depositan ante la aduana las mercancías extranjeras que arriban al territorio nacional generalmente por vía marítima o aérea, que serán sometidas a un régimen aduanero de importación, o ingresan mercancías nacionales que se exportaran conforme a los procedimientos aduaneros correspondientes. Para ello, existen ciertas aduanas autorizadas por la

---

medios susceptibles de conducirlos; sin embargo estas formas de conducción se da para cierto tipo de mercancías mediante una autorización previa de las autoridades aduaneras, ya que por sus características, se requiere de un trato especial, tal como el gas, electricidad, derivados del petróleo, etc.

SHCP en donde se pueden realizar este depósito. Incluso se puede permitir el depósito ante la aduana de mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas o sólo descargarse siempre que se cumpla con los requisitos establecidos por la autoridad.

Las mercancías que se encuentran en depósito ante la aduana pueden ser motivo de actos de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no se altere o modifique las bases gravables para fines aduaneros. De esta forma podemos decir que el depósito ante la aduana es la acción previa a la que se somete una mercancía de comercio exterior antes de destinarla a un régimen aduanero, o bien que podrá retornarse al extranjero la de esa procedencia o reincorporarse al territorio nacional las de este origen, quedando en suspenso el cumplimiento de las obligaciones fiscales y regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables hasta que la misma mercancía se presente ante el mecanismo de selección automatizado.

### 1.6.3 Despacho Aduanero de Mercancías

Se debe definir el despacho aduanero de conformidad al artículo 35 de la Ley Aduanera 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."

A partir de que el gobierno mexicano optó por una política económica neoliberal a finales de la década de los años 80's, y a partir de la necesidad que surgió con este hecho de agilizar, simplificar y mejorar el desahorro de mercancías en las aduanas del país, a partir de 1989, se tomó la decisión de modernizar a

fondo el aparato administrativo que controla la ejecución de las operaciones de comercio exterior, es decir, el Sistema Aduanero Mexicano.

Se comenzó con los procedimientos de despacho, que ahora se realizan a través de medios informáticos, sustituyendo la revisión total de los cargamentos por una revisión sistematizada. Esta revisión efectuada mediante un sistema informático inteligente, a través del cual la autoridad electrónicamente decide que mercancía revisa y cuál no entra en marcha durante el despacho de las mercancías.

Asimismo se instrumentó el principio de auto declaración, consistente en la autodeterminación de los impuestos y derechos a pagar, dejando a la aduana únicamente la facultad de revisar por excepción. De esta manera se invirtió el orden tradicional del procedimiento, comenzando por el pago de los impuestos en las instituciones bancarias establecidas en la propia infraestructura de las aduanas, siguiendo por el paso de las mercancías a territorio nacional para ser sometidas al entonces "sistema aleatorio", dando como resultado que los pasos para el despacho de las mercancías se redujeran sustancialmente. Adicionalmente se creó la figura del segundo reconocimiento para asegurar la efectividad y transparencia que realiza el personal de la aduana en la primera revisión de las mercancías. Dicha modernización continúa dándose actualmente, cobrando cada vez más importancia hoy en día debido a las reformas a la Ley Aduanera vigentes a partir del 2002 y sus modificaciones en 2003.

#### 1.6.4 Mecanismo de Selección Automatizado

El despacho de mercancías es un procedimiento de carácter público el cual debe efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico conocido como "Sistema Automatizado Aduanero Integral" (SAAI), utilizando un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos en los términos que señale el SAT.

Los objetivos fijados por la AGA para el SAAI son:

- a) El soporte en tiempo real del despacho aduanero
- b) La validación normativa de los pedimentos de importación y exportación
- c) La captación de la información confiable y oportuna de operaciones aduaneras y su empleo para la integración estadística;
- d) La recolección de la información necesaria para el control de la operación, su auditoría y la toma de decisiones a nivel aduana; y
- e) Homologación de los procedimientos aduanales y aplicación de los mismos criterios jurídicos en todo el país.

Lo anterior, se dirige al control de la operación de todas las aduanas del país, sus secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión, mediante la auto declaración electrónica de pedimentos por parte de los agentes y apoderados aduanales, hasta la entrada al territorio nacional o de su salida de mercancías.

## **CAPÍTULO II. La influencia de la Organización Mundial de Aduanas sobre el Sistema Aduanero Mexicano**

A lo largo del desarrollo de este capítulo nos daremos cuenta, cómo desde los antecedentes de la Organización Mundial de Aduanas, la visión siempre se encaminó hacia la homologación de trámites aduaneros. Es decir, desde que se conformó el Comité Aduanero se le había encomendado la tarea de estudiar las diferentes técnicas aduaneras aplicadas en los distintos países a fin de homogeneizar dichos procedimientos, y fue hasta 1950 año en el que se celebró el Convenio mediante el cual se creó el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), en el cual se expresó lo siguiente:

“Considerando que conviene asegurar en sus regímenes aduaneros el más alto grado de armonización y de uniformidad, y especialmente estudiar los problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica aduanera y de su legislación...

Convencidos que es de interés para el comercio internacional el promover entre los Gobiernos la cooperación en estas materias, habida cuenta de los factores económicos y de la técnica aduanera que ello implica”<sup>20</sup>

Es decir, este Organismo auspiciado por los lineamientos del GATT, inicialmente trabajó de manera conjunta con algunos países europeos a fin de crear criterios uniformes y un lenguaje común en materia aduanera y de esta forma eficientar el despacho de mercancías dentro de la región. Sin embargo y como se verá más adelante los resultados fueron aceptados no sólo por las partes contratantes sino por el resto del mundo, siendo 162 partes contratantes<sup>21</sup>, lo que llevó a este organismo de un carácter intraregional a uno mundial.

---

<sup>20</sup> Preámbulo del Convenio por el que se creó el Consejo de Cooperación Aduanera firmado en Bruselas el 15 de Diciembre de 1950.

<sup>21</sup> José María Álvarez Gómez-Pallete. La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C., México, 2002, p. 21

## 2.1 Antecedentes de la OMA

Desde comienzos del siglo, se realizaron trabajos continuos para estandarizar y armonizar los procedimientos aduaneros a fin de simplificar y facilitar el comercio internacional. Sin embargo no existía un cuerpo especializado responsable exclusivamente para examinar los procedimientos aduaneros o realizar propuestas para facilitar dichos procedimientos. De esta manera en 1947, trece gobiernos europeos representados en el Comité para la Cooperación Económica Europea acordaron establecer un Grupo de Estudio con el fin de analizar el establecimiento de una o más Uniones Aduaneras con un arancel externo común, basándose en los principios del GATT.<sup>22</sup>

De tal manera que en 1948, este Grupo de Estudio formó dos comités: un Comité Económico y otro de Asuntos Aduaneros. El Comité Económico suspendió sus labores ya que sus funciones se duplicaban en relación a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en tanto al Comité Aduanero se le confirieron las funciones de estudiar comparativamente las diferentes técnicas aduaneras aplicadas en los diferentes países con el objetivo de uniformarlas. De esta forma sus trabajos se enfocaron a formar una nomenclatura arancelaria, la adopción de un sistema común de valoración en aduana y otros aspectos relativos a la regulación aduanera.

Posteriormente, los trabajos que se realizaron hicieron necesaria la firma de Convenios en las distintas materias que se habían venido estudiando, a fin de formar una base legal tangible en cuanto a las aportaciones y giros que daría la nueva actividad aduanera, de esta forma el 15 de diciembre de 1950 se firmaron en Bruselas los siguientes Convenios:

---

<sup>22</sup> Jorge, Witker, Derecho Tributario Aduanero, Instituto de Investigaciones Económicas, Edit. UNAM, No. 27, México, 1995.

- a) Convenio que establece un Consejo de Cooperación Aduanera (entró en vigor el 4 de noviembre de 1952).
- b) Convención para la Valuación de Mercancías para Propósitos Aduaneros (entró en vigor el 28 de julio de 1953)
- c) Convención para la Nomenclatura para la Clasificación en las Mercancías para los Aranceles de Aduanas (entró en vigor el 11 de septiembre de 1959)

El primero de estos Convenios, es sin duda el más importante ya que constituyó los antecedentes de lo que hoy conocemos como Organización Mundial de Aduanas, otorgándole la facultad de ejecutar los otros dos Convenios en materia de Nomenclatura y de Valoración de Mercancías. Asimismo el CCA tenía una labor muy importante que era "asegurar el máximo grado de armonía y uniformidad en sus respectivos sistemas aduaneros y, especialmente, el estudio de los problemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera y de la legislación aduanera relativa a los mismos"<sup>23</sup>.

Cabe mencionar que el 26 de enero<sup>24</sup> de 1953 se celebró en Bruselas, la sesión inicial del Consejo con la participación de los 17 países miembros del Organismo: Alemania R.F., Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía que estuvieron representados por sus Directores Generales de Aduanas.<sup>25</sup>

En esta Sesión, se conformó el Reglamento Interno, un Reglamento Financiero, la Organización del Secretariado y se procedió a la constitución de los diversos Comités Técnicos encargados de efectuar los estudios sobre

---

<sup>23</sup> Guzmán Arreola Ricardo Celso. El Sistema Aduanero Mexicano y el Consejo de Cooperación Aduanera, UNAM, México, 1994, p. 48.

<sup>24</sup> Esta fecha marcó el inicio de una nueva etapa en el ámbito aduanero mundial, siendo así reconocido, 30 años más tarde, por el Consejo quién eligió dicha fecha para conmemorar anualmente el día internacional de la aduana.

<sup>25</sup> José María Álvarez Gómez-Pallete, Op. Cit., p. 26

Nomenclatura, Valoración Aduanera y Técnicas Aduaneras, mismos que más adelante estudiaremos.

En 1994 el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) adoptó formalmente el nombre de Organización Mundial de Aduanas (OMA), lo que reflejó de manera clara su transición hacia una institución de carácter intergubernamental, con alcance mundial. Actualmente cuenta con la integración de 162 Administraciones de Aduanas de diferentes países miembros, responsables de las políticas sobre procedimientos aduaneros, equivalentes al 15% del comercio internacional.

## 2.2 Misión

Como se ha mencionado, la OMA tiene como misión principal, la de unificar los procedimientos aduaneros, a fin de agilizar las técnicas del despacho de mercancías fomentando el desarrollo del comercio internacional desleal, mediante la promoción de prácticas aduaneras honestas, transparentes y predecibles. Asimismo podemos decir que la misión de la OMA se dirige a:

- Establecer, mantener y promover instrumentos internacionales que logren la armonización y uniformidad en la aplicación de sistemas y procedimientos aduaneros;
- Apoyar y asesorar a sus miembros para que puedan enfrentar los cambios que surgen en el comercio internacional, promoviendo la comunicación y cooperación entre ellos y con otras organizaciones internacionales; e
- Impulsar el desarrollo y capacitación de los recursos humanos, además de la transparencia de los procedimientos y métodos de trabajo, fomentando el intercambio de experiencias entre los Administradores de Aduanas.



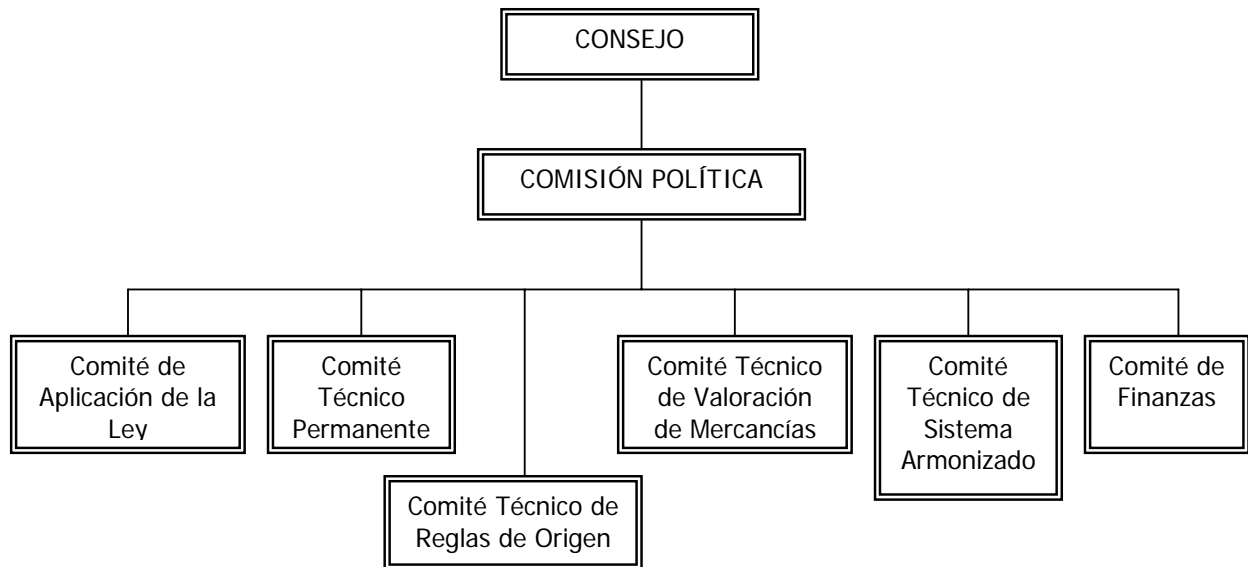
Cabe señalar que otra de las misiones que tiene encomendada la Organización Mundial de Aduanas es la de dar seguimiento a los 16 Convenios que administra, así como las nueve recomendaciones, mismas que más adelante se señalarán.

### 2.3. Organización

A fin de cumplir con su misión, la OMA se encuentra estratégicamente dividida implementando las políticas necesarias en los ámbitos que desde su inicio quedaron establecidos: valor en aduana, nomenclatura y origen de mercancías fundamentalmente. De esta forma los 162 miembros, dentro de los cuales se encuentra México se representa cada uno por un Administrador o Director General que a su vez forman un Consejo el cual sesiona dos veces al año, que tiene como una de sus funciones la de elegir a un Secretario General quién es responsable del buen funcionamiento de la OMA. Por otra parte las funciones a las que hicimos referencia anteriormente se encuentran cubiertas por los siguientes Comités:

- a) Técnico Permanente
- b) Técnico de Sistema Armonizado
- c) Técnico de Valoración Aduanera de Mercancías
- d) Técnico de Reglas de Origen
- e) De Aplicación de la Ley
- f) De Finanzas

## ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS



FUENTE: Pedro Trejo Vargas. *El Sistema Aduanero Mexicano*, Edit. SHCP, México, 2003, p. 223

### 2.4 Estructura

Como ya quedó asentado, cada Comité tiene una función principal que gira en torno a la homologación de procedimientos aduaneros entre los países miembros. De esta forma estudiaremos cuáles son estas funciones y de qué manera contribuye a la uniformidad de dichos procedimientos entre los estados contratantes y por ende fomentando la agilidad en el comercio internacional. Sin embargo es importante mencionar que además de los Comités que anteriormente mencionamos, existen una serie de Grupos y Sub-Grupos de trabajo especializados en temas diversos, que enriquecen el conocimiento y debates de temas importantes relacionados con cada Comité, como son los relativos a la lucha contra el fraude comercial, Convenio Cites, revisión de Kyoto, etc.

Estos grupos suelen reunirse antes de la sesión del Comité al que se encuentran vinculados temáticamente. Cabe mencionar que existe otro tipo de

Subcomité al que podríamos llamarle auxiliar ya que desempeña funciones de carácter científico e informático, solventando dudas de carácter técnico y unificando información.<sup>26</sup>

#### 2.4.1 Comité Técnico Permanente

Este Comité es también conocido como Comité de Facilitación de Procedimientos, y tiene como objetivo la simplificación y armonización de todos los procedimientos y regímenes aduaneros de las Administraciones de Aduanas de los países contratantes. Como resultado de su trabajo se llevó a cabo el Convenio Internacional para la Simplificación de los Procedimientos Aduaneros, también llamado Convenio de Kyoto. Este Convenio surgió el 18 de mayo de 1973 por iniciativa de España y constituye una importante base para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y colaboró en gran medida a los trabajos realizados en aquellos momentos por el CCA (actualmente OMA).

La contribución de este Convenio radicó en que su adhesión compromete a cumplir las normas y prácticas recomendadas, pudiendo cualquier parte otorgar libremente mayores facilidades que las propuestas. Sin embargo este Convenio puede decirse que resulta ser muy flexible en cuanto a la posibilidad de aceptar anexos individuales y de formalización de reservas, lo que pone en tela de juicio su aplicabilidad, dejándola al libre albedrío por parte de cada país.

Además de garantizar la interpretación y aplicación uniforme de los convenios sobre nomenclatura y valoración, con apoyo en este Comité, la OMA realiza el estudio de todos los aspectos relacionados con las técnicas aduaneras a fin de encontrar el mayor nivel de uniformidad entre cada sistema aduanero nacional.

---

<sup>26</sup> Pedro Trejo Vargas, Op. Cit., p. 223.

Otra de las funciones muy importantes de este Comité es la de promover la asistencia mutua entre las Administraciones Aduaneras Nacionales en materia de prevención de delitos aduaneros, investigando, previniendo y en su defecto, sancionando a los mismos, tal como lo expresé Michael Danet, Secretario de la OMA: *"Un elemento clave para alcanzar la facilitación de las operaciones comerciales y la modernidad en sus operaciones ha sido la cooperación y asistencia entre las aduanas de diferentes países."*

Por lo anterior y desde los inicios de la OMA, se creó el Convenio Internacional sobre Asistencia Mutua para la Prevención de Delitos en Materia Aduanera en 1977.

De esta manera se refleja la intención de la OMA en buscar los medios para arbitrar mecanismos de cooperación internacional, susceptibles de ayudar a las administraciones aduaneras a luchar en contra del fraude. Posteriormente se creó un sistema de centralización de datos sobre personas condenadas por fraude, que se amplió no solamente por recopilar estos datos sino los medios utilizados para la comisión del delito.

Cabe señalar que actualmente muchos países intercambian información a fin de prevenir delitos como el fraude y el contrabando, así por ejemplo México y Estados Unidos que por su cercanía geográfica e influenciados por los ataques terroristas del 11 de septiembre, han procurado mayor vigilancia y control fronteriza no sólo en materia de seguridad social sino aduanera.

A partir de este momento se implementaron diversos proyectos de trabajo en las aduanas fronterizas del país en coordinación con el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (BAPF), lo anterior ha sido posible a partir del intercambio electrónico de información a fin de armonizar los puntos de entrada de Estados Unidos hacia México. De esta manera México ha procurado

implementar los lineamientos establecidos por la OMA a fin de agilizar, simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros con el resto del mundo y principalmente con sus socios comerciales y seguir siendo competitivo.

Asimismo el Comité Técnico Permanente para agilizar el objetivo de sus funciones que es el de eficientar unificando y simplificando los procedimientos aduaneros, realizó un Glosario de Términos Aduaneros para contar con un mismo lenguaje en la materia.

#### 2.4.2 Comité Técnico de Sistema Armonizado

Este Comité al igual que el Técnico Permanente, su función radica en homologar procedimientos aduaneros, sin embargo lo hace a través del establecimiento de un criterio fundamental para el despacho aduanero, a través del establecimiento de una clasificación de mercancías reconocido y aceptado internacionalmente, a fin de facilitar la imposición de medidas arancelarias y no arancelarias para cada tipo de mercancía, el intercambio de estadísticas comerciales entre los países, la supervisión y vigilancia de mercancías peligrosas así como las reglas de origen, orientadas al bien nacional para cada Parte Contratante.

Dichos trabajos dieron como resultado el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de 1983, el cual técnica las partidas y subpartidas del Sistema Armonizado sin adhesión y modificación, así como los Códigos numéricos correspondientes. Asimismo es obligatorio la aplicación de las Reglas Generales Interpretativas y todas las normas de secciones, capítulos y subpartidas, estableciendo una igualdad en medidas arancelarias.

Un elemento muy importante que se tomó en cuenta en torno a las posibilidades de los países subdesarrollados entre los que se encuentra México, y

es que en el Art. IV se señala la obligatoriedad que permite a estos países diferir la aplicación de una parte del conjunto del Sistema Armonizado, facultando a emplear un nivel más detallado con fines nacionales.

Entre 1853 y 1908 se celebraron varios Congresos con el propósito de presentar una Nomenclatura estadística internacional. Es hasta 1913 en la Segunda Conferencia sobre Estadística Comercial en Bruselas cuando se aprueba la primera nomenclatura estadística. A principios de siglo la mayoría de las naciones manifestaban su interés por adoptar dicha nomenclatura e ir homologando criterios de clasificación de mercancías, así como de procedimientos en el despacho de las mismas.

#### 2.4.3 Comité Técnico de Valoración de Mercancías

El propósito de este Comité radica en definir un valor en aduana de las mercancías, lo cual a simple vista parece una tarea no muy complicada, sin embargo tiene un alto grado de complejidad toda vez que debe tomar en cuenta diversos elementos previsible, cuantificables, sencillos y a su vez equitativos. Al respecto se llevó a cabo el Convenio sobre Valor en Aduana de las Mercancías, mejor conocido como Definición del Valor de Bruselas (DVB) y entró en vigor el 28 de julio de 1953. Sin embargo tuvo poca aceptación, por lo que tuvo que ser sustituido para lo cual se llevó a cabo el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT, conocido como Acuerdo de Valoración Aduanera del GATT/OMC.

#### 2.4.4 Comité Técnico de Reglas de Origen

Este Comité colabora directamente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), examinando los problemas técnicos relativos a la aplicación de las Reglas de Origen por parte de sus miembros, teniendo como objetivo el establecimiento de reglas claras. Derivado de estos estudios, surgió el Acuerdo sobre Normas de

Origen y tiene como principal objetivo el establecimiento de normas de origen armonizadas, que no tenga efectos en el comercio, aspa como una mayor seguridad en el desarrollo del mismo a nivel internacional.

## 2.5 Convenios de la OMA

Desde su nacimiento, el Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente la Organización Mundial de Aduanas, ha creado diversos convenios aduaneros con el fin de alcanzar sus objetivos, siendo administrados casi todos por esta Organización, excepto algunos que si bien son promovidos por la misma, son administrados por la Organización Mundial de Aduanas (OMC) como el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen. Dentro de los instrumentos jurídicos de la OMA se destacan los siguientes:

<b>CONVENIO QUE ADMINISTRA</b>	<b>ENTRADA EN VIGOR</b>
Convenio Internacional sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto), así como la Revisión del Convenio de Kyoto	El Convenio entró en vigor el 25 de septiembre de 1974, y la Versión Revisada del Convenio de Kyoto en junio de 1999.
Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías con entrada	Con entrada en vigor el 1º de enero de 1988.
Convenio internacional relativo a la importación temporal (Convenio de Estambul)	Con entrada en vigor el 27 de noviembre de 1993.
Convenio que establece documentos aduaneros de uso internacional (Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA)	Con entrada en vigor el 30 de julio de 1963
Convenio para la importación temporal de equipo científico	Con entrada en vigor el 15 de marzo de 1962.
Convenio para la importación temporal de equipo profesional	Con entrada en vigor el 10 de septiembre de 1971.
Convenio relativo a las facilidades para la importación temporal de materiales para ferias, exhibiciones y eventos similares	Con entrada en vigor el 13 de julio de 1962.
Convenio para facilitar la importación de muestras comerciales y material de publicidad (Carnets ECS)	Con entrada en vigor el 3 de octubre de 1957
Convenio aduanero relacionado con material de salud de los marineros	Con entrada en vigor el 11 de diciembre de 1965
Convenio para la importación relativo sobre la importación temporal de envases	Con entrada en vigor el 15 de marzo de 1962

Convenio Internacional sobre asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de infracciones aduaneras (Convenio de Nairobi)	Con entrada en vigor el 21 de mayo de 1980
Convenio aduanero relativo al tránsito internacional de bienes (Convenio ITI)	Hecho el 7 de junio de 1971, no ha entrado en vigor
Convenio aduanero sobre contenedores.	Con entrada en vigor el 6 de diciembre de 1972
Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías (DVB)	Con entrada en vigor el 28 de julio de 1953
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

FUENTE: Álvarez Gómez-Pallete, José María. *La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios*, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C., México, 2002.

Al respecto valdría la pena mencionar a algunos de los Convenios más importantes para objetos de esta investigación, así señalar grosso modo el objetivo de cada uno de éstos, de la siguiente manera:

- **Convenio Kyoto.** Nace como instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los gobiernos aduaneros de los distintos países, que pudieran obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido, las normas contenidas en el Convenio están orientadas a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.

El Convenio de Kyoto sirvió de base para que México redactara la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, no obstante México no se ha adherido a este Convenio.

- **Versión Revisada del Convenio de Kyoto.** El desarrollo tecnológico, y la urgente necesidad de establecer aduanas más competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisfagan las necesidades de los usuarios de las aduanas, dieron lugar a la necesidad de revisar los métodos y procedimientos aduaneros tradicionales. De esta



forma, la OMA, revisó y puso al día el convenio de Kyoto para asegurar las demandas presentes de comercio internacional, adoptando la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999, como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas del siglo XXI.<sup>27</sup>

- **Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.** Tiene como objetivo principal agilizar el comercio internacional, facilitar la captura, comparación y análisis de las estadísticas de comercio exterior, reducir los costos, uniformar la documentación aduanera, contar con los datos exactos y comparables para una mejor negociación comercial, correlacionar las estadísticas del comercio internacional con las estadísticas de producción, estrechar la interacción de esta nomenclatura y la clasificación uniforme para el comercio internacional de Naciones Unidas. Este Convenio es la base legal de las tarifas aduaneras de aproximadamente 179 países y Uniones Económicas, lo cual representa casi el 98% de las transacciones comerciales internacionales, por lo que el Sistema Armonizado de la OMA, se ha convertido en un verdadero “idioma del comercio internacional”.
- **Acuerdo de Valoración Aduanera.** Actualmente existen dos sistemas relativos a la valoración en aduana de las mercancías importadas: el Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías, denominado Definición del Valor de Bruselas (DVB o valor normal) basado en una concepción teórica que entró en vigor en 1953; y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT. Este Acuerdo ha venido a sustituir el DVB, sobre todo en aquellos países de la OMC, a efecto de determinar la base gravable de los derechos arancelarios y tiene como objetivo reducir o

---

<sup>27</sup> Hortal López, Ricardo. La Revisión del Convenio de Kyoto, Cuadernos Aduaneros, Serie Naranja: Cuestiones Internacionales (Coord. Jorge Enrique Loera). Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000.

eliminar las medidas no arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional, y de someter dichas medidas a una disciplina internacional eficaz, que constituya un sistema de valoración en aduana de mercancías, equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios.

- **Acuerdo sobre Normas de Origen.** Tiene como objetivo el establecimiento de normas de origen armonizada, de tal manera que se elaboren y apliquen en forma parcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio mundial.<sup>28</sup>

## 2.6 Influencia de la OMA en el Sistema Aduanero Mexicano

En la primer parte de este capítulo, hemos observado grosso modo de qué manera trabaja la OMA y cuáles son sus campos de acción, sin embargo debemos observar cuál ha sido la participación de México en este organismo a fin de entender la operación y evolución del Sistema Aduanero Mexicano, hasta nuestros días.

### 2.6.1 Valor en Aduana (Artículo VII del GATT)

Como ya se ha mencionado, el Valor en Aduana es uno de los cuatro pilares de la OMA, por lo que resulta imprescindible conocer de qué manera el Sistema Aduanero de nuestro país se ha visto influenciado en estos aspectos. En este sentido podemos mencionar que con la adhesión de México a la OMA, adoptó en materia de Valoración en Aduana de las mercancías la "Noción de Valor de Bruselas" emitido en el Consejo de Cooperación Aduanera de 1953.

---

<sup>28</sup> Pedro Trejo Vargas, Op. Cit., p. 241

Éste sistema representó el marco legal mexicano relativo a la determinación de la base gravable del impuesto general de importación, a pesar de las innumerables críticas que éste sistema recibió derivado de la complejidad con que laboraba. Además un gran inconveniente de la Definición de Bruselas, fue el que, entre los países que no la aplicaban, existían varios con peso específico en el comercio internacional: Estados Unidos, Canadá, Australia, África del Sur y Nueva Zelanda, entre otros, quienes aplicaban métodos de valoración particulares, basados en la llamada "Noción Positiva del Valor".<sup>29</sup>

Derivado de las diferencias entre aquellos que operaban el valor en aduana de Bruselas con quienes lo criticaban; en 1977 se acordó la aplicación del artículo VII del GATT. Con su entrada en vigor, las partes contratantes del Convenio de Bruselas disminuyeron considerablemente, hasta que se acordó la firma del acuerdo de la OMC por la mayoría de las Partes Contratantes. La incompatibilidad de la definición del Valor de Bruselas con las Reglas sobre el Valor en Aduana del GATT, constituyeron las causas para que se recomendara y aceptara suspender todos los trabajos de la definición del Valor en Aduana de Bruselas, autorizándose derogar el Convenio de 1953.

Por lo anterior, cuando México se adhirió al GATT se reservó por un periodo de cinco años la obligación de cambiar su legislación interna (1 de enero de 1993), cuyo contenido se encontraba acogido al sistema de valoración de mercancías de Bruselas.

El debate entorno al Valor en Aduana es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los importadores mexicanos, la inercia de la anterior mecánica de valoración, ha provocado que no se actúe adecuadamente en el

---

<sup>29</sup> Norma Gómez Agüero. *La valoración aduanera como instrumento de modernización al comercio exterior: el caso de México*, México, 1985.

momento de la determinación de la base gravable del impuesto general de importación.

Lo anterior podríamos considerar que se debe a que con anterioridad prácticamente la determinación del valor y su adecuación a la realidad dependía de los agentes aduanales que efectuaran el despacho de las mercancías; ahora con el nuevo sistema la obligación es absolutamente atribuida al importador y el agente aduanal, cumple con la Ley, en el momento que obtiene una “manifestación de Valor en Aduana” que emite el importador<sup>30</sup> y es para el caso que la mayoría de éstos no han sido adecuadamente enterados del cambio, provocando su ineficacia en el momento de la determinación del valor.

La vigencia de la nueva metodología de cálculo, representó un cambio drástico, ya que ambos son diametralmente opuestos, el anterior, basado en valores arbitrarios impuestos generalmente por la autoridad y el reciente fundamentado en circunstancias reales. Pretendiendo distinguir a través de expresiones sencillas la noción de valor de Bruselas, era precisamente una noción de valor “lo que debería costar una mercancía”, en cambio el valor GATT, implicaba la declaración de “lo que costó”.

De esta manera se incluyó en el capítulo III de la Ley Aduanera en su artículo 64 en relación con el artículo 71 del mismo ordenamiento, que el valor en aduana de las mercancías será el valor de transacción de las mismas salvo no pueda determinarse conforme al valor de transacción de las mercancías importadas o no derive de una compraventa para la exportación con destino al territorio nacional, se determinará conforme a los siguientes métodos en orden sucesivo y por exclusión:

---

<sup>30</sup> Como se observó en el primer capítulo de esta investigación, la SHCP finca en el agente aduanal la facultad de tramitar el despacho de mercancías ante la aduana, de esta forma de conformidad al artículo 54 fracción I de la Ley Aduanera el agente aduanal no es responsable en caso de que el contribuyente (importador) le hubiere proporcionado datos y documentos inexactos.

- I. Valor de transacción de mercancías idénticas, determinando con base en el artículo 72 de la Ley Aduanera. Es decir, una transacción de mercancías idénticas consideradas a las que son objeto de valoración y que las mismas hayan sido vendidas para la exportación con destino a territorio nacional e importadas en el mismo momento o en uno aproximado, vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes a las que son objeto de la presente valoración.
- II. Valor de transacción de mercancías similares, determinado con base en el artículo 73 de la Ley Aduanera. Es decir, una transacción de mercancías similares consideradas, a las que son objeto de valoración y que las mismas hayan sido vendidas para la exportación con destino a territorio nacional e importadas en el mismo momento o en uno aproximado, vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes a las que son objeto de la presente valoración.
- III. Valor de precio unitario de venta determinado con base en el artículo 74 de la Ley Aduanera.
- IV. Valor reconstruido de la mercancías importadas, determinado conforme a lo establecido en el artículo 75 de la Ley Aduanera. Es decir, el costo o valor de los materiales y de la fabricación o de cualquier otra operación tendiente a producir los bienes importados, con base en la contabilidad comercial del productor, siempre que la misma se mantenga conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables en el país de producción. Ello, con fundamento en el artículo 77, fracción I del ordenamiento de referencia.
- V. Valor determinado conforme a lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley Aduanera. Es decir, cuando el valor de las mercancías importadas no pueda determinarse con arreglo a los métodos a que se refieren los artículos 64 y 71, fracciones I, II, III y IV de esta Ley, dicho valor se obtendrá aplicando los métodos señalados en dichos artículos en orden sucesivo y por exclusión,

con mayor flexibilidad, conforme a criterios razonables y compatibles en territorio nacional.

De lo anterior podemos observar que México ha unificado los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través de los Convenios que realizan, a su Legislación Aduanera a fin de concretar las políticas que siguen la mayoría de los países a nivel mundial y contar con un lenguaje uniformado en materia aduanera.

#### 2.6.2 Nomenclatura de Bruselas

Entre 1853 y 1908 se celebraron varios Congresos con el propósito de presentar una Nomenclatura Estadística Internacional. Es hasta 1913 en la Segunda Conferencia sobre Estadística Comercial en Bruselas cuando se aprueba la primera nomenclatura estadística. A principios de siglo la mayoría de las naciones manifestaban su interés por adoptar dicha nomenclatura e ir homologando criterios de clasificación de mercancías, así como de procedimientos en el despacho de las mismas.

Cabe señalar que actualmente, México tiene a su cargo la representación del continente ante la OMA, ya que está llevando a cabo un proyecto de trabajo a fin de establecer el Sistema Armonizado en el idioma español ya que los idiomas oficiales sobre los que trabaja cada Comité son el inglés y el francés. De esta forma México se comprometió a entregar un proyecto al Comité, mismo que sería evaluado por la OMA a fin de revisar que en los trabajos aplicados en la traducción al español no alteren en ningún sentido la naturaleza y alcance del Sistema Armonizado.

Por lo anterior se llevó a cabo en México la Reunión de Expertos en la que participaron representantes de algunos países hispanos entre los que formaron un equipo de trabajo a fin de realizar la versión en español y presentarla al Consejo

Técnico de Sistema Armonizado. Una vez revisada por este organismo, se espera que para el 2005 se apruebe en las Reuniones Ordinarias de la OMA y para el 2007 se este publicando a nivel mundial, en donde México pediría los derechos (reservados) sobre esta publicación. Por lo anterior, este trabajo será relevante, ya que una gran parte del comercio internacional se realiza entre países de habla hispana.

### 2.6.3 Origen de Mercancías

La apertura comercial que vive nuestro país, ha provocado que la política comercial del país cambie drásticamente así como sus procedimientos más esenciales -es decir al pasar de un modelo sustitutivo de importaciones a uno de libre comercio- de esta manera el Sistema Aduanero Mexicano ha implementado distintas medidas que permitan facilitar el intercambio de mercancías a nivel internacional. Asimismo México optó por firmar una serie de Tratados con diversos países de libre comercio, tales como el TLCAN y el TLCUEM, y a fin de garantizar que los países contratantes de estos Tratados sean los que obtengan los beneficios hacia sus productos al momento de la importación implementan un certificado de origen común, que permita dar certidumbre a los intercambios comerciales.

Asimismo toda apertura implica oportunidades de desarrollo, y también riesgos como la competencia desleal de productos provenientes del exterior, y para controlarla se han establecido regulaciones en el intercambio comercial a nivel mundial, para lo cual se han diseñado medidas mediante las cuales se establece la forma en que los países intercambian sus bienes y servicios. Una de estas regulaciones es la que se refiere a la "Certificación de Origen", que más que una regulación podríamos decir que es un mecanismo mediante el cual las autoridades competentes pueden detectar si una mercancía esta o no sujeta al cumplimiento de alguna regulación no arancelaria o bien si esta goza de la aplicación de algún trato preferencial negociado al amparo de algún tratado de libre comercio.

De esta manera el Certificado de Origen, es el documento, mediante el cual el productor o exportador de una mercancía objeto de importación a territorio de alguna de las Partes firmantes, declara bajo protesta de decir verdad que el origen de dicha mercancía. Mientras que su función es la de identificar el régimen jurídico de cada mercancía objeto de importación es originaria de una de las partes y determinar su trato arancelaria preferencial.<sup>31</sup>

Hasta mayo de 1994, en México no existía instrumento legal alguno que nos permitiera determinar el Origen de una mercancía con claridad, por lo que el Gobierno estableció las nuevas disposiciones que en materia de Certificación de Origen se aplicarían para las mercancías de importación a nuestro territorio de cualquier país a partir del 16 de julio del mismo año.

A partir de estas disposiciones se establece el pago de una cuota compensatoria por parte de aquellos importadores que introducían al país mercancías idénticas o similares a aquellas por las que se deberían pagar una cuota compensatoria provisional o definitiva, para lo cual el importador tenía que comprobar que el Origen de sus mercancías era distinto a aquellas que estaba sujetas a cuota compensatoria por estar bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional este acuerdo es el "Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias" publicado el 30 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.<sup>32</sup>

El acuerdo establecía una diferencia entre dos tipos de productos, por una parte agrupó a aquellas mercancías que estaban consideradas por la autoridad

---

<sup>31</sup> Adolfo López Sánchez. Instrumentación de la certificación de origen dentro del Sistema Aduanero Mexicano, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Relaciones Internacionales, ENEP Aragón, p. 2

<sup>32</sup> Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias, Editorial Gernika, México, p.71



como las más afectadas por productos importados a México en costos distintos a los reales, como eran el de la confección, el del calzado y el textil, y por otra parte, agrupaba al resto de las mercancías ya que hasta ese entonces en materia de certificación para cuestiones de prácticas desleales o de cuotas compensatorias, el problema radicaba en la determinación del grado de proceso productivo que da el origen a las mercancías, es decir no se contaba con un criterio uniforme que determinara cual era el grado mínimo aceptable para determinar el origen de una mercancía.

Por lo anterior, se exigió un Certificado de País de Origen llenado por el exportador, pero formalizado por el país en donde se produjo, a través de las Cámaras y Asociaciones que estuvieran acreditadas en nuestro país, a dicho certificado en el ámbito aduanero se le denominó el "duro" por las características que complicaban su emisión, al resto de las mercancías se exigía un certificado de país de origen "simple" que podía ser expedido por el propio exportador.

Dentro del Sistema Aduanero Mexicano existen tres formas distintas de Certificar el Origen de una mercancía, las cuales se clasifican de acuerdo a su uso y características, sin embargo, e muchas ocasiones los términos que se utilizan para determinarlos se prestan a confusiones, estos son la constancia de país de origen, el Certificado de País de Origen y el Certificado de Origen. Los Certificados de País de Origen deben cumplir con la función de identificar el origen de las mercancías de procedencia extranjera ara los siguientes objetivos:

- Señalar el Origen de las mercancías
- Para demostrar que el Origen de las mercancías es distinto de países que producen mercancías utilizando prácticas desleales de comercio, en este caso, con la Certificación de Origen, se evita pagar las Cuotas Compensatorias provisionales o definitivas establecidas para compensar la deslealtad del precio.

- Y aplicar tratos preferenciales negociados o suscritos al amparo de Tratados de Libre Comercio.

## 2.7 Proceso de transformación en el despacho de mercancías

A lo largo de este capítulo hemos podido observar, como México ha venido desarrollando un nivel aduanero superior, alcanzado niveles que no se habían registrado a lo largo de la historia, a partir de la apertura comercial. De esta manera valdría la pena enfatizar en este último apartado cuáles han sido los principales proyectos en los que se han trabajado a fin de alcanzar el nivel de competencia que se requiere para continuar entre los principales actores del comercio internacional, eficientando, homogeneizando y simplificando el despacho de las mercancías entre México y por lo menos sus principales socios comerciales, a partir de los trabajos más recientes que se han llevado a cabo en el seno de la Organización Mundial de Aduanas.

Si bien es cierto que a lo largo de este trabajo hemos abordado los aspectos más importantes en cuanto al Sistema Aduanero Mexicano, es decir como trabaja, el marco legal sobre el que se encuentra, cuales son los sujetos que participan en el despacho de mercancías, así como la manera en la que se opera el mismo. Por otra parte se ha estudiado a la Organización Mundial de Aduanas y los aspectos más relevantes sobre los que este organismo trabaja, recopilando que tiene como meta final establecer, mantener y promover instrumentos internacionales que logren la armonización y uniformidad en la aplicación de sistemas y procedimientos aduaneros; promoviendo la cooperación entre los miembros a fin de intercambiar información valiosa para este objetivo.

Asimismo hemos hablado del entorno liberalizador comercial en el que nos encontramos, mismo que obliga a los Estados a ser competitivos para por lo menos mantenerse dentro del mercado global.

Pero la pregunta obligada sería, ¿qué es lo que se ha hecho para lograrlo?, ¿cómo ha reaccionado México ante este nuevo reto?, en fin para poder respondernos a estas interrogantes, deberíamos empezar por señalar que de acuerdo con Fabio Contino en su ensayo sobre "La ventaja competitiva del nuevo milenio", *la logística es la ventaja competitiva del nuevo milenio. Esta idea sigue vigente y se ve potenciada en el entorno actual, ya que cada vez hay más ofertas de productos con calidades estandarizadas, con clientes cada vez más infieles que quieren mayor calidad a un menor costo.*

Lo anterior podemos aplicarlo al caso de la Aduanas, ya que si bien es cierto que se busca liberar el mercado hacia el exterior a fin de atraer mayor capital extranjero al país, y una de las entradas principales fuentes de divisas es el comercio, mismo que se realiza a través de las aduanas, de ahí la importancia por eficientar el despacho de las mercancías. Lo anterior es así ya que si bien con el modelo de sustitución de importaciones a principios de los ochentas, una constante entre los partícipes de este acto económico es la queja de la complicación aduanera, es decir, en la cantidad de pasos, papeles, gastos y tiempos que la Aduana Mexicana exige, queja que llega hasta los límites del reclamo formal y oficial de muchas dependencias, instituciones y países, actualmente y durante los últimos años, se ha tratado de enmendar este desgaste.<sup>33</sup>

En mayo del 2001, la Organización Mundial de Aduanas llevó a cabo un Simposio sobre Aduana y Competitividad organizado por el Centro de Despachantes de Aduana de Argentina, en el que el Dr, Michael Danet Director General de Aduanas, resumió varios logros del organismo en el camino hacia el objetivo planteado por este Congreso en un solo enunciado:

---

<sup>33</sup> Eduardo, Reyes Díaz Leal. *El Despacho Aduanal*, Bufete Internacional, Edit. Trafflicless , México, 2003, p. 1

“La filosofía de la gestión tiene como pilares la interacción y cooperación con organismo públicos y privados, la utilización de tecnología que favorezca controles físicos inteligentes en tiempo real y la facilitación de trámites y operaciones para los operadores de comercio exterior.”

La Aduana México ha venido trabajando para implementar diversas acciones y la más avanzada tecnología para cumplir con su misión expresada en la protección y fomento que debe hacer en el comercio exterior del país. La protección, por un lado a fin de recaudar las contribuciones, vigilando el correcto cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y prohibiendo la entrada de bienes que se presentan en condiciones desleales para el país; y fomento, con la participación de las empresas y personas con actividades empresariales en la internacionalización de sus productos.

De esta manera, México en el entendido de que el despacho de las mercancías es un estándar de medición para la competitividad de las aduanas en los diferentes países, ha impulsado diferentes proyectos para la aplicación de tecnología de punta que resuma y agilice el trámite aduanero de mercancías.

La política aduanera de México se ha venido desarrollando a partir del manejo de la información, es decir, a la INTELIGENCIA y uso de los datos, estadísticas e información en lo general que provienen del mercado.

A partir de aquí el monitoreo de los padrones de los importadores, los rojos en la aduana, la revisión de ciertos embarques durante su transporte y almacenaje posterior al despacho, la compulsas de la información con las fuentes extranjeras (proveedores y autoridades competentes), los convenios con las asociaciones y las cámaras y el rastreo de varios embarques que han intentado internarse al país por medio de distintas aduanas, se ha convertido en una parte sustancial de esta política aduanera.

El sistema informático de la aduana es un sistema INTELIGENTE que tiene la facilidad de ponerle un ROJO a cierto embarque a fin de hacer más efectiva la revisión sin hacerla aleatoria como en un inicio se hizo alcanzado mayores niveles de eficacia en el descubrimiento de embarques que vienen mal y, por lo tanto, restringiendo la entrada de mercancías en condiciones desleales. Aunque el semáforo fiscal no es aplicado solamente en la vía marítima sino terrestre y aérea, la primera de ellas tanto para los automóviles como para las personas y pasajeros y la aérea implementada en los aeropuertos, donde la luz verde da el paso por la aduana y el rojo (que se aplica de forma aleatoria) implica la revisión física de la mercancía, esto a fin de evitar revisar cada caso de forma particular y agilizar el despacho.

Asimismo la aduana ha venido implementando una serie de acciones y mecanismos en los puertos de entrada que intentan controlar físicamente a las mercancías, así por ejemplo tenemos los rayos X, los rayos gamma, las básculas, los reportes de los transportistas, las cámaras de circuito cerrado y la restricción de las entradas y salidas de personas y de los medios de transportación. Estos elementos conforman las acciones físicas del control de las mercancías, partiendo de la base de que el contrabando se limita con las revisiones físicas y no de información.

### 2.7.1 Aduana Modelo

El proyecto de la "Aduana Modelo" surgió a partir de un encargo presidencial y es patrocinado directamente por el Lic. José María Zubiría Maqueo, Jefe del SAT. Este nuevo trabajo tiene como objetivo el instrumentar los cambios y mejoras en infraestructura, procesos, plantilla de personal e interacción con el entorno necesarios tanto nacional como internacional a fin de brindar un servicio con mayor transparencia y calidad a los usuarios, que se traduzca en una mayor facilitación y control en la entrada y salida de mercancías del país.

Lo anterior se buscó implementar dentro de un programa piloto en cuatro aduanas seleccionadas: Reynosa, Veracruz, Manzanillo y Nuevo Laredo. Los medios con los cuales se pretende llevar a cabo en estas aduanas, es a través de las diversas unidades administrativas quienes aportan recursos especializados a los equipos de trabajo, según su área de competencia y la naturaleza de la línea de acción. La administración local de la aduana valida y retroalimenta, en su caso, las acciones emprendidas en los diversos proyectos y las implementa en la operación. Sin embargo para llevar a cabo todo este trabajo se requiere modernizar la infraestructura física en los recintos lo que implicaría un tiempo estimado hasta 2005.

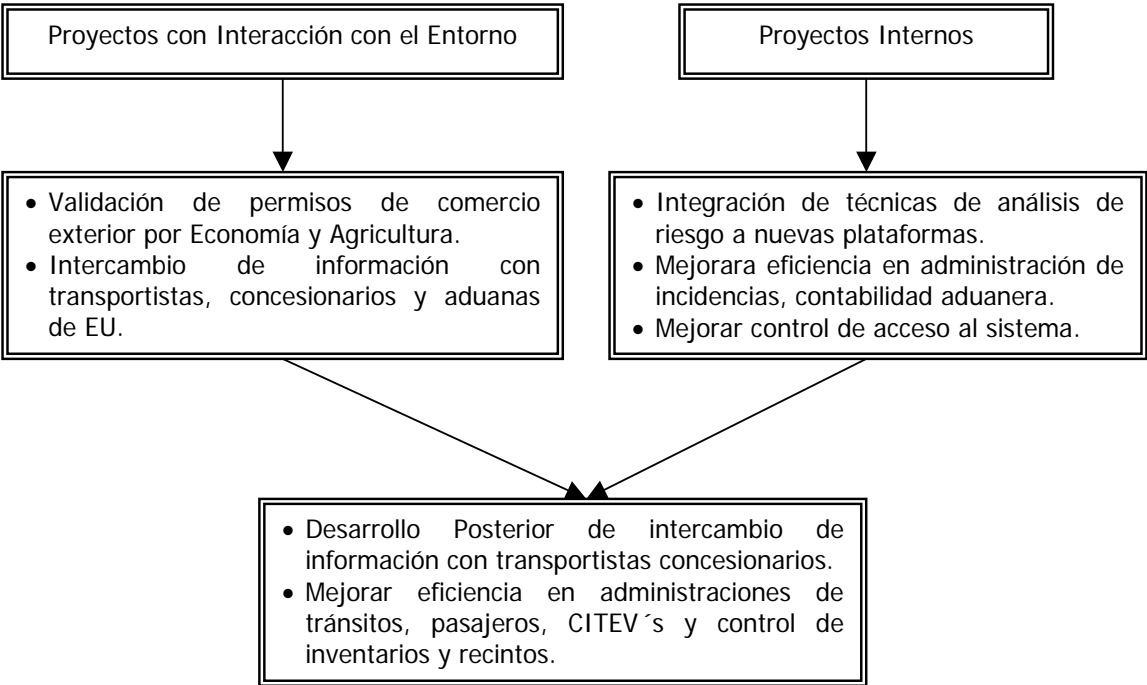
Asimismo se está implementando proyectos de equipamiento para fortalecer el despacho aduanero de las mercancías. Dentro de los cuales podemos mencionar, los siguientes:

- Rayos Gamma, enfocado a la revisión tanto de contenedores de carga y ferrocarriles ya sea llenos o vacíos,
- Rayos X que se implementa en aeropuertos para la revisión del equipaje de los pasajeros,
- Sistema de Supervisión y Control Vehicular mismo que se plantea a fin de agilizar y automatizar la revisión del despacho de vehículos ligeros,
- Esclusas Tecnológicas que busca el mejoramiento de la seguridad y eficiencia en el primer y segundo reconocimiento aduaneros, a través del registro de todos los eventos relevantes del despacho,
- Circuito cerrado de televisión que controla el peso de vehículos de carga y comprobar las cargas declaradas,
- Sistema de Información de Inteligencia que se instaló a fin de controlar y mejorar los procesos en las aduanas, a través de la vinculación del sistema con las autoridades reactivas correspondientes.

Cabe mencionar que actualmente el proceso de equipamiento de las Aduanas que forman parte del proyecto, lleva un proceso de avance del 80% en tiempo real, mismo que se pretende concluir a finales de este año. Con el fin de que la Administración General de Aduanas simplifique, integre y automatice los procesos del despacho aduanero, ha implementado una estrategia integral de Automatización de Proceso sobre la plataforma del Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI M3).

No debemos olvidarnos que el capital humano es la fuerza motora de todo gran proyecto, por lo que también se han implementado cursos de capacitación para que el personal conozca la nueva operatividad que se trata de implementar en las aduanas del país, dotándolos con un perfil adecuado y suficiente, con remuneración justa, así como incentivos y reglas de reubicación y capacitación continúa.

**AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS**



FUENTE: Administración General de Aduanas, Administración Central de Planeación Aduanera, julio de 2004.

### 2.7.1.1 Rayos Gamma

La responsabilidad de operar los rayos gamma corresponde al segundo reconocimiento, mismo que lleva a cabo dicha labor en un cuarto denominado "Puente Negro". A éste lugar, la aduana remite una relación (lista de intercambio) en la que se menciona cuál es la máquina y los vagones que van a cruzar para ser supervisados, así como la hora de su tránsito.

En el caso que se requiera verificar algún dato de la mercancía, se solicita en anexo el pedimento correspondiente. Para lo anterior se cuenta con tres operadores por turno de ocho horas, para cubrir los 365 días del año. Su labor consiste en supervisar que la mercancía relacionada en la lista de intercambio coincida con la transportada en los vagones.

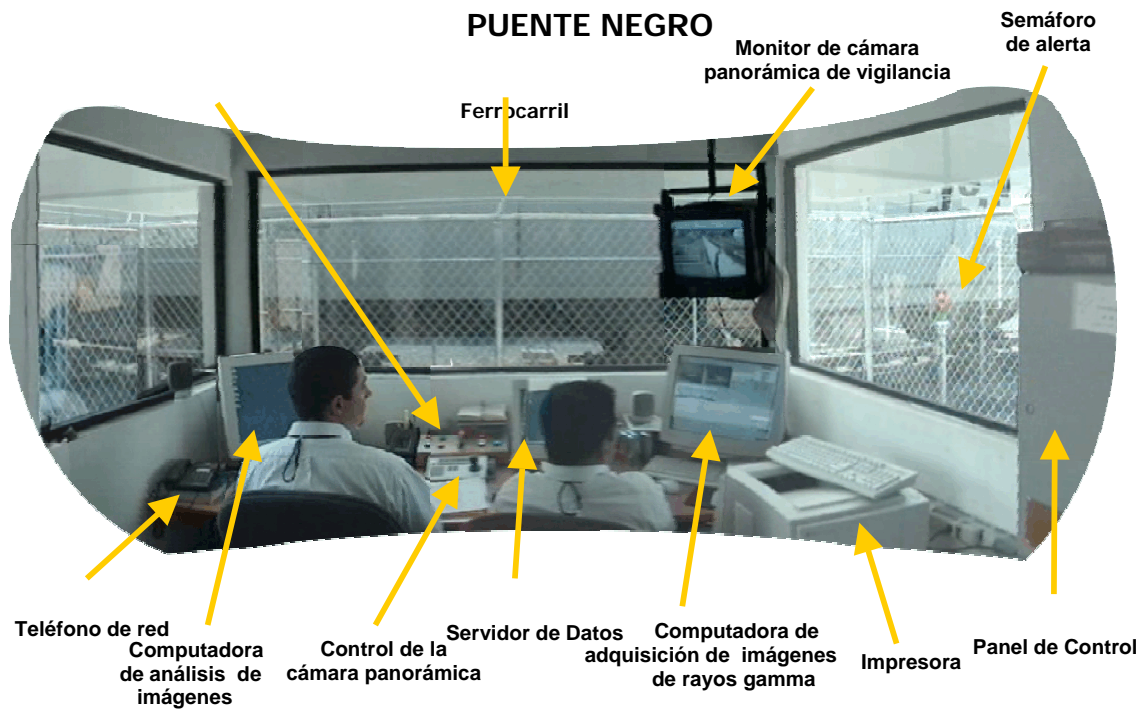
Existen tres computadoras a través de las cuales se recibe la información procesada por los rayos gamma y, de esa manera, se puede observar cual es la mercancía que se transporta en los furgones. Asimismo, aparece junto con la imagen transmitida, la fecha, hora y número consecutivo de vagones transitados.

El recorrido puede durar de 10 a 20 minutos dependiendo el tamaño por tirón. Lo anterior se lleva cuando al momento de cruzar el ferrocarril por la cámara y la torre donde se encuentran instalados los rayos gamma, éstos se encargan de desplegar una serie de datos que son sintetizados por un servidor que amortigua el voltaje y transmite las imágenes a los monitores mencionados.

Si se detecta alguna incidencia, la misma se reporta, junto con la imagen, a la aduana. Ello, con el objeto de revisar físicamente la mercancía. Dicho acto se realiza en la estación ferroviaria relativamente cerca del "puente negro".



De encontrar mercancía distinta a la declarada, se procede al embargo precautorio o se retorna y, de ser una interpretación equivocada de la imagen, se levanta un reporte.



FUENTE: Administración General de Aduanas, Administración Central de Planeación Aduanera, julio de 2004.

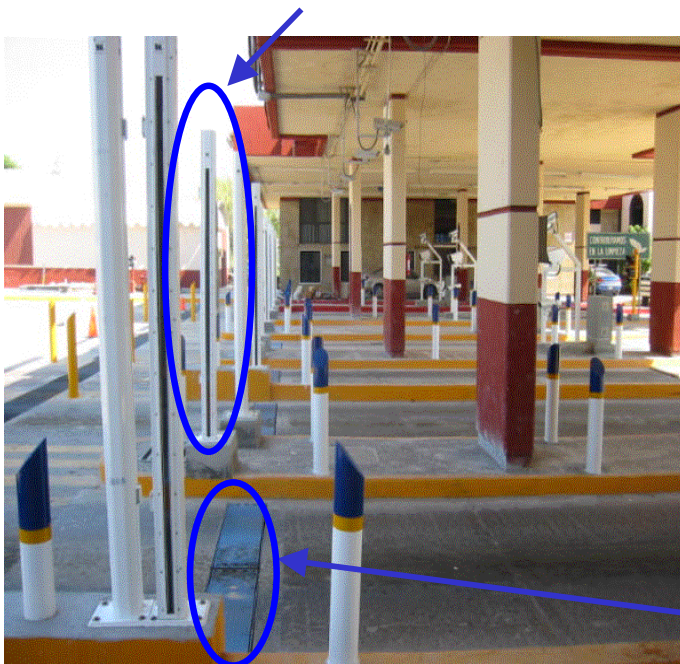
### 2.7.1.2 Sistema de Supervisión y Control Vehicular

El Sistema se desarrolló completamente en un laboratorio de pruebas implementado en la ciudad de México durante el primer semestre de 2003. Se simularon todas las variables de vehículos en un cruce fronterizo. Por otra parte permite a la Administración General el acceso a la información del cruce de manera remota desde las oficinas centrales para mejor control estadístico; agilizar y automatizar la revisión del despacho de vehículos ligeros y principalmente evitar la internación ilegal de mercancías en el país.

En el segundo semestre, se instaló, en la Aduana de Reynosa, el Sistema de Supervisión y Control Vehicular (SSCV) en los puentes Benito Juárez y Nuevo Amanecer en el marco del proyecto de la Aduana Modelo. Así como también tiene la capacidad de grabar la información más relevante del cruce y ligarla directamente con el personal de la Aduana correspondiente.

### EQUIPO INSTALADO EN CIUDAD REYNOSA

Lectores de perfil del vehículo, consta de elementos emisor y lector



Báscula



Sensores de presencia de vehículos, cámara fotográfica y lector de matrícula.

FUENTE: Administración General de Aduanas, Administración Central de Planeación Aduanera

Asimismo, se instalaron siete y cuatro carriles respectivamente, de los cuales uno es de autodeclaración<sup>34</sup> en cada puente, lo que optimizaría el flujo de la mercancía así como los tiempos en el despacho. De esta manera, es una solución aduanera integral, desarrollada específicamente para la Administración General de Aduanas que permite identificar y evaluar los vehículos ligeros a través de la integración de diferentes módulos tecnológicos.

Finalmente el proyecto de la “Aduana Modelo” ha buscado coadyuvar con los diversos actores del comercio exterior para transparentar y eficientar el despacho aduanero. Es decir no sólo con el sector público sino con la iniciativa privada, de esta forma se busca un pacto sectorial con la Cámara de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) a fin de instrumentar acciones tendientes al fortalecimiento de la transparencia y del combate a la corrupción entre los distintos actores del sector aduanero.

Por otra parte el entorno exterior del país es otro elemento sobre el que se está trabajando, lo anterior a fin de intercambiar información y prevenir delitos fiscales como el contrabando. Para México este aspecto resulta muy importante ya que a su vez homologaría los criterios del despacho de mercancías principalmente con Estados Unidos que por nuestra cercanía geográfica compartimos poco más del 80% de nuestro comercio exterior. Así mismo la Organización Mundial de Aduanas a procurado fomentar la cooperación entre las distintas administraciones aduaneras para seguir en el camino que se ha forjado: “promover la armonización y uniformidad en la aplicación de sistemas y procedimientos aduaneros”.

---

<sup>34</sup> Cuando el usuario cruza por carretera a través de alguna de las aduanas, existen dos carriles para hacerlo; uno es el que se conoce como “nada que declarar” y lo toma el contribuyente que no tiene ninguna mercancía que declarar, es decir que no se está ingresando al país mercancía o bien alguno que lleve en su poder o bien que los que lleva, entran dentro de su franquicia y no se debe pagar ningún impuesto; por otra parte se encuentra el carril de “autodeclaración” y es tomado cuando el contribuyente presenta ante los servidores públicos de las aduanas, mercancía susceptible del pago de los impuestos al comercio exterior así como del cumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria.

## 2.7.2 Cooperación entre México y Estados Unidos

Otros de los aspectos que la Organización Mundial de Aduanas ha buscado, es la cooperación entre sus miembros para que puedan enfrentar los cambios que surgen en el comercio internacional, promoviendo la comunicación entre ellos. Al respecto la cooperación, asistencia y coordinación entre México y Estados Unidos a través de la Aduana México y el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos de América (BAPF) han alcanzado niveles muy altos actualmente en comparación que otros años.

La vecindad y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) son realidades ineludibles para ambas administraciones aduaneras, las cuales encuentran en su misión causas y objetivos comunes que se traducen en proyectos bilaterales muy concretos y que van desde las investigaciones conjuntas y el intercambio electrónico de información para combatir el fraude aduanero y comercial, y la introducción ilegal de mercancías de procedencia extranjera, hasta el desarrollo de carriles exclusivos de alta tecnología para facilitar el despacho aduanero de empresas cumplidas y seguras.

Al respecto desde 1976 entró en vigor el Acuerdo de Asistencia Mutua en Materia Aduanera; uno de los primeros en el mundo y que se fomentaron en el marco de la OMA a fin de homologar criterios en el comercio internacional. El TLCAN está en vigor desde hace poco más de diez años. La Alianza para la Frontera México-Estados Unidos se firmó en marzo de 2002, lo que ha formado el marco jurídico fundamental de la cooperación y asistencia entre ambas administraciones aduaneras.

La celebración de acuerdos y tratados bilaterales nos muestra el deseo que han tenido de incrementar la cooperación. Pero han sido los hechos, muy especialmente en los últimos tres años, lo que ha permitido materializar

numerosos proyectos bilaterales. Éstos han demostrado no sólo su deseo de cooperar y sus capacidades técnicas, tecnológicas y de infraestructura para lograrlo, sino también su voluntad política y capacidad de realización.

Desde enero de 2001 el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz y el Administrador General de Aduanas, José Guzmán Montalvo, se han reunido frecuentemente con sus homólogos estadounidenses y han resuelto desarrollar e implantar numerosas iniciativas dirigidas a incrementar los niveles de cumplimiento y seguridad en los procesos del despacho aduanero, así como programas que permitan agilizar el flujo de mercancías a través de la frontera común.

Desde entonces se establecieron tres grupos de trabajo bilaterales, los cuales enfocaron sus esfuerzos a tres áreas de cooperación:

- Aduanas fronterizas
- Fiscalización
- Tecnología aplicada a procedimientos aduaneros

Los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001 marcaron una pauta que cambió radicalmente el concepto de la cooperación y ayuda fronteriza. Al respecto se aplicaron intensas medidas de seguridad en las aduanas de ambos países. La AGA no sólo reforzó sus mecanismos de seguridad, sino que también ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo e implantación de las iniciativas bilaterales que se ha diseñado para garantizar un flujo seguro y eficiente de bienes en el marco de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos.

La Aduana México colabora ampliamente con sus socios del BAPF por convicción y trabaja en coordinación con esa agencia para que las medidas de seguridad que implantan en conjunto sirvan también a otros propósitos, como son

elevant los niveles de cumplimiento y combatir al fraude aduanero y la introducción ilegal de mercancías.

Algunas de las iniciativas bilaterales son las siguientes:

- **Intercambio electrónico de información.** La Aduana México y el BAPF desarrollaron e implantaron mecanismos que les permitieron intercambiar información, de manera electrónica y en tiempo real, relativa a todas las operaciones de exportación mexicana a los Estados Unidos a través de la frontera común y de cargamentos en tránsito a través de Estados Unidos con destino a México. Además, ambas administraciones aduaneras desarrollan el mecanismo que les permitirá identificar discrepancias, también en tiempo real, en cada una de las operaciones las operaciones de exportación de Estados Unidos hacia México. Se espera que dicho mecanismo entre en operación próximamente.
- **Otro intercambio electrónico.** La Aduana México y el BAPF han iniciado el desarrollo de mecanismos que este año les permitirán intercambiar información electrónica relativa a todos los cargamentos por las vías marítima, férrea y aérea.
- **Programas con el sector privado.** La Aduana México lanzó su programa de Empresas Certificadas, dirigido a los importadores mexicanos con altos niveles de cumplimiento fiscal y en sus operaciones de comercio exterior. Al día de hoy, 260 importadores mexicanos participan en ese programa. En 2003, el BAPF lanzó su programa Alianza Industria-Aduana contra el Terrorismo (Customs Trade Partnership Against Terrorism CTPAT), dirigido a los importadores estadounidenses y exportadores mexicanos deseosos de incrementar los niveles de seguridad en sus cargamentos hacia Estados Unidos. Más de dos mil importadores estadounidenses y 60 exportadores mexicanos,

así como cientos de transportistas y choferes, han sido certificados bajo este programa. Ambas administraciones aduaneras otorgan beneficios tales como carriles exclusivos de alta tecnología a las empresas que deciden incorporarse y mantenerse en esos programas.

- **Carriles exclusivos de alta tecnología.** El uso de esos carriles se permite sólo a los arriba mencionados. Los carriles de sur a norte se denominan FAST (que en inglés significa rápido pero que a la vez son las siglas del programa Free and Secure Trade-Comercio Libre y Seguro). A ellos sólo tienen acceso las empresas y choferes que participan en el programa CTPAT. De norte a sur, los carriles se denominan Exprés y sólo tienen acceso las empresas que participan en el programa de Empresas Certificadas. El tránsito a través de los carriles exclusivos reduce sustancialmente los tiempos de espera en la frontera común. El primer carril FAST se inauguró en el puente Córdova en Juárez-El Paso. El segundo carril FAST y primero Exprés se inaugurarán próximamente en el puente Comercio Mundial en Nuevo Laredo. Durante 2004 se inaugurarán carriles exclusivos en las aduanas de Mesa de Otay-Otay Mesa; Mexicali-Calexico, Nogales-Nogales; otro en Juárez en el puente Zaragoza-Ysleta; Reynosa-Pharr y Matamoros-Brownsville. En todas ellas existirán carriles FAST y Exprés. A fines de 2004 se espera poder despachar el 50% del comercio bilateral a través de esos carriles. De esta forma, la Aduana México y el BAPF podrán otorgar un servicio ágil y moderno a los importadores y exportadores cumplidos y seguros. Al mismo tiempo, podrán desplazar más recursos para inspeccionar con mayor cuidado y eficiencia los cargamentos que pueden representar mayor riesgo.
- **Armonización de los puertos de entrada.** Ambas administraciones han desarrollado perfiles de cada una de las aduanas fronterizas, lo que les ha permitido armonizar sus horarios y en algunos casos expandirlos o modificarlos para prestar un mejor servicio a los usuarios.

- **Fiscalización.** Se creó un equipo especial bilateral de investigadores, quienes intercambian información de casos específicos y realizan investigaciones conjuntas basándose en la información que deriva del intercambio electrónico y estadístico. Dichas investigaciones tienen por objeto combatir de manera frontal el fraude y el contrabando. Asimismo, se llevan a cabo con frecuencia operativos bilaterales para combatir el transporte de efectivo no declarado. El grupo especial ha sido sumamente exitoso y los embargos derivados de sus investigaciones no tiene precedente.

Existen otras iniciativas bilaterales que van desde el despliegue de máquinas de rayos Gamma en ambos lados de la frontera para el despacho expedito de ferrocarriles, hasta programas de capacitación para investigadores. De todo lo anterior podemos observar que la cooperación entre Estados Unidos y México en materia aduanera se enfoca en muchos sentidos. Ambas administraciones han sabido aplicar sus recursos y capacidades para combatir los problemas que más las afectan.

La Aduana México y el BAPF han podido facilitar sus procesos en la medida en que los usuarios se han incorporado y han apoyado los programas diseñados para elevar los niveles de cumplimiento y seguridad. Han aplicado un principio básico: la seguridad y la facilitación son dos caras de una misma moneda y por lo tanto una va junto a la otra siempre. La aduana no puede facilitar sin garantizar seguridad y cumplimiento.

Asimismo, ven este tiempo como una oportunidad única, histórica y trascendente. En todas las negociaciones siempre nos recordamos unos a otros que al completar la implantación de las iniciativas que hemos emprendido



alcanzaremos una meta: las aduanas entre los dos países prestarán un servicio mucho más eficiente y seguro que el que prestaban antes del colapso del 11 de septiembre del 2001.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> José Martín García Sanjinés. "Los frutos de una relación basada en la confianza" en revista Aduana México Hoy, Cooperación Aduanera Bilateral, Edit. SHCP, Año 3, No. 8, México, marzo de 2004, pp. 15 – 17.

### **CAPÍTULO III. Entorno internacional del Sistema Aduanero Mexicano**

Hemos visto en los primeros apartados, cómo funciona grosso modo el Sistema Aduanero Mexicano y la Organización Mundial de Aduanas así como la forma en la que éste organismo ha influenciado a la política aduanera del país. Sin embargo resulta interesante e imprescindible enfocar este proceso de transformación de la Aduana México en relación con su principal socio comercial: Estados Unidos. Lo anterior es así, en virtud de que nuestro comercio se enfoca directamente en un 80% con nuestro vecino del norte; los motivos resultarían muy debatidos y las consecuencias políticas y económicas que implicaría tan estrecha relación, pero es una realidad que se debe afrontar, por lo que si tomamos en cuenta que la Aduana es una herramienta de la política comercial, se debe entonces conocer cómo opera la Aduana de Estados Unidos para saber hasta qué punto México se encuentra en posición de competir o por lo menos *mantener* una relación comercial con Norteamérica.

Por lo anterior este apartado tratará de abordar la operación aduanera en Estados Unidos y analizar los niveles de competitividad de la aduana mexicana, así como examinar cuáles son las ventajas y desventajas que se tienen frente a este gran socio comercial.

#### **3.1 Cómo funciona el Servicio de Aduanas de Estados Unidos**

En este apartado trataremos de conocer cuál es la organización del Servicio de Aduanas de Estados Unidos así como los principales sujetos que participan dentro del proceso del despacho de mercancías a fin de conocer su operatividad.

Para ello, en primer lugar tenemos al Servicio de Aduanas como el organismo responsable de aplicar la Ley de Aranceles de 1930 y sus enmiendas, dependiente del Departamento del Tesoro. Su principal misión es la de fijar y

recaudar todos los aranceles, impuestos y tasas sobre las mercancías importadas y la de aplicar la legislación aduanera y otras legislaciones pertinentes, así como ciertas leyes y tratados de navegación. El territorio aduanero de los Estados Unidos consta de los 50 Estados de la Unión, además del Distrito de Columbia y Puerto Rico. El Servicio de Aduanas también es responsable de aplicar las leyes aduaneras en las Islas Vírgenes estadounidenses.

Cabe señalar que el Servicio de Aduanas se organiza por áreas de trabajo en la que se encuentra un Comisionado por cada una de ellas, quien es la persona encargada de dirigir los asuntos de su competencia, así por ejemplo mencionamos algunos de los más importantes por la naturaleza del trabajo:

- **Office of the Commissioner** quien se encarga del manejo y dirección del Servicio de Aduanas. El comisionado esta facultado para promulgar regulaciones, y dar instrucciones a los oficiales de aduanas quienes se encargan del cumplimiento de las regulaciones que les delegue el Departamento del Tesoro.
- **Office of the Chief Counsel** es el principal oficial en el ámbito legal, es un asesor jurídico que representa a la Comisión de Aduanas incluyendo oficiales y empleados, expone los informes de las aduanas al Consejo General del Tesoro. Sus actividades se dividen en administración, aplicación, comercio y tarifas. La oficina principal se encuentra en Washington D.C., se apoya en los Centros de Aduanas (CMC´s) que son un total de 20, se encargan de vigilar las operaciones de comercio y proporcionan ayuda técnica y operacional según su jurisdicción.

- **Office of Border Coordination** quien como su nombre lo dice, se encuentra coordinando las actividades de las aduanas en la frontera con México y Canadá, las agencias federales y los oficiales de aduanas.
- **Office Internal Affairs** tiene a su cargo la aplicación de programas y políticas de seguridad interna y de inspección. Evalúa la conducta psicológica y ética de los empleados de las aduanas.
- **Office of Regulations and Rulings** es responsable de implementar y evaluar programas y políticas de regulación y tecnología en las aduanas, así como la administración de las mismas. Crear e implementar las regulaciones para la entrada y salida de mercancías, valuación, clasificación, licencias o prohibición de las mercancías.

### 3.1.1 Aduanas de Estados Unidos

Los puertos de entrada a Estados Unidos son el acceso a este país y se encargan de procesar y registrar aquellas mercancías que entran o salen del país. Estos accesos se encuentran bajo la jurisdicción de los Customs Management Centres o por sus siglas CMC's que tienen como función vigilar las operaciones de las aduanas apoyándose con las oficinas del SAIC que se encargan de la administración y supervisión de las actividades de cada centro de aduanas de acuerdo a su jurisdicción. Los puertos dependen del Servicio de Aduanas dependiente del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Las aduanas tiene como principales funciones la de registrar y controlar la entrada y salida de mercancías, ejercer la vigilancia en materia de seguridad nacional y recaudar impuestos

El territorio de las aduanas comprende todos los estados los que se conocen como distritos, incluyendo el distrito de Colombia y Puerto Rico que en total son 50 distritos y 301 puertos. Todo el territorio se divide en siete regiones que son las siguientes:

- Pacífico
- Central del Norte
- Central del Sur
- Sudoeste
- Sureste
- Noreste
- Nueva Cork

Asimismo cada distrito se divide en puertos que pueden ser fronterizos, marítimos y aéreos, y debe contar con un director de región, de distrito, de puerto, de migración y de agricultura y se organizan de la siguiente manera:

DISTRITO	PUERTOS
Alabama	Birmingham, Huntsville, Mobile
Alaska	Alcan, Anchorage, Dalton Cache, Fair Banks, Juneau, Ketchikan, Stika Skagway, Valdez, Wrangwell
Arizona	Douglas, Lukeville, Naco, Nogales, Phoneix, San Luis, Sasabe
Arkansas	Little Rock, North Little Rock
California	Andrade Calexico, Eureka, Fresno, Los Angeles-Long Beach, Port San Luis, San Diego, San Francisco-Okland, Tecate, San Ysidro
Colorado	Denver
Connecticut	Bridge Port, Hartford, New Haven, New London
Delawer	Wilmington,
District of Colombia	Washington
Florida	Apalachicola, Boca Grande, Carrabelle, Fernandina Beach, Jacksonville, Key West, Miami, Orlando, Panama City, Pensacola, Port Cañaveral, Port Everglades, Port St. Joe, St. Petersburg, Tampa, West Palm Beach, Port Manatee.
Georgia	Atlanta, Brunswick, Savannah
Hawaii	Honolulu, Hilo, Kahului, Nawiliwili-Port Alen
Idaho	East Port, Porthbill, Boise
Illinois	Chicago, Peoria, Rock Island-Moline
Indiana	Evansville, Kentucky, Indianapolis, Lawrenceburg, Cincinnati

Iowa	Daven Port- Rock, Island-Moline, Desmoines
Kansas	Wichita
Kentucky	Louisville, Owensboro
Lousiana	Baton Rouge, Gramercy, Lake Charles, Morgan City, New Orleans, Shrevenport
Maine	Bangor, Barharbor, Bath, Belfast, Bridgewater, Calais, Eastport, Fort Fairfield, Fort Kent, Houlton, Jackman, Jonesport, Limestone, Madawaska, Portland, Rockland, Van Buren, Vanceboro,
Massachusetts	Boston, Fall River, Gloucester, Lawrence, New Bedford, Plymouth, Salem, Springfield
Michigan	Battle Creek, Detroit, Grana Rapids, Muskegon, Port Huron, Saginaw-Bay Citu, Sault Ste-Marie
Minnesota	Baudette, Duluth y Superior, Grand Portage, International Falls-Ranier, Minneapolis, Noyes, Pine creek, Roseau, Warroad
Missouri	Kansas City, St. Joseph, St. Louis, Springfield
Mississippi	Greenville, Gulfport, Pascagoula, Vicksburg
Montana	Butte, Del Bonita, Great Falls, Morgan, Opheim, Piegan, Raymond, Roosville, Scobey, Sweetgrass, Turner, Whitetail, Whitlash
Nebraska	Omaha
Nevada	Las Negas, Reno
New Mexico	Albuquerque, Colombus
New York	Albany, Alexandria Bay, Buffalo-Niagara Falls, Cape Vicent, Champlain-Rousses Point, Chateaugay, Clayton, Fort Covinglon, Massena, New York Kennedy Airport Area, Neward Area, New York Seaport Atea, Ogdensburg, Rochester, Sodus Point, Syracuse, Trout River, Utica
North Carolina	Beaufurt-Morehead City, Charlotte, Durham, Reidsville, Wilmington, Winston
North Dakota	Ambrose, Antler, Carbury, Dunseith, Fortuna, Hannah, Hansboro, Maida, Noonan, North Gate, Pembina, Portal, Sarles, Sherwood, St. John, Walhalla, Westhope,
Ohio	Akron, Ashtabula, Cleveland, Columbus, Dayton, Toledo
Oklahoma	Oklahoma City, Tulsa
Oregon	Coos Bay, New Port, Port Land
Pennsylvania	Chester, Erie, Harrisburg, Philadelphia, Pittsburg
Puerto Rico	Agudilla, Fajardo, Gaunica, Humacao, Jobos, Mayaguez, Ponce, San Juan
Rhode Island	Nweport, Providence
South Carolina	Charleston, Georgetown, Greenville
Tennessee	Chattanooga, Knoxville, Memphis, Hasville
Texas	Amarillo, Austin, Beaumont, Brownsville, Copus Christi, Dallas, Del Rico, Eagle Pass, Fabens, Freeport, Hidalgo, Houston-Galveston, Laredo, Lubbock, Orange, Porth Arthur, Progreso, Rio Grande, Roma, Sabine, San Antonio,
Utah	Salt Lake City
Vermont	Beecher Falls, Burlington, Dreby Line, Highgate Springs, Norton, Richford, Albans
Virgins Islands	Chritiabsted, Coral Bay, Cruz Bay, Prederiksted
Virginia	Cape Charles City, Nurfolk, Reedville, Reichmond
Washington	Aberdeen, Anacortes, Bellingham, Blaine, Boundy, Danville, Everett, Ferry, Friday Harbor, Frontier, Laurier, Longview, Lynden, Metaline Falls, Neah Bay, Nighthawk, Olympia, Oroville, Point Roberts, Port Angeles, Port

	Townsend, Seattle, Spokane, Sumas, Tacoma
West Virginia	Charleston
Wisconsin	Ashland, Green Bay, Manitowish, Marinette, Milwaukee, Racine, Sheboygan

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información obtenida de: Dalia Erika Figueroa Saldaña, Análisis comparativo y funcionamiento de los Sistemas Aduaneros de México y Estados Unidos, Universidad Intercontinental, México, 2001, pp. 80 – 97.

Los puertos que registran mayor número de operaciones comerciales son Nueva Orleans, Miami, Los Angeles, Houston y Laredo.

### 3.2 Despacho de Mercancías

Cuando un cargamento llega a los Estados Unidos, el importador estadounidense 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.

#### 3.2.1 Prueba del derecho de ingreso de las mercancías

Únicamente 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.

#### 3.2.2 Fases del despacho de las mercancías

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

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

### 3.2.3 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)<sup>36</sup> 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.

---

<sup>36</sup> El documento de entrada hacia Estados Unidos se le llama Entry Manifest o manifiesto de entrada y lo realiza el agente aduanal, quien deberá presentarse ante la aduana y es equivalente al pedimento de importación que debe presentarse en México. En el caso de la salida de la mercancía el documento que debe presentarse se llama Shipper Export o manifiesto de exportación y corresponde a la forma aduanal 7525-V y lo realiza el exportador.



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.

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. Si la mercancía efecto de revisión es depositada en un almacén de fianzas y es un edificio o área donde quedan depositadas para ser almacenadas después de la entrada de la mercancía y el importador se encargará del pago del almacenaje así como movimientos de carga y descarga<sup>37</sup>.

Con respecto a la fianza, el importador comparte la responsabilidad con el dueño del almacén y termina cuando:

- Exportada
- Destruída bajo la supervisión de la aduana
- Si sale para consumo de los Estados Unidos después del pago de los impuestos.

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

---

<sup>37</sup> Se podrán almacenar mercancías cuando sean embargadas, se encuentren en custodia, estén en garantía, requieran reparación o estén en abandono.

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

#### 3.2.4 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 marchamo 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.

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.
- Poner marcas y números en cada bulto.
- En la factura comercial, mostrar las mismas marcas o números que llevan los bultos.

La facturas deben contener la siguiente información requerida por la Ley Arancelaria (Tariff Act):

- El puerto de entrada de la mercancía.
- Si la mercancía está ya vendida o hay un acuerdo para venderla, la factura ha de indicar el momento de la venta, el lugar y los nombres del comprador y vendedor. Si esta consignada, la fecha y origen del cargamento y los nombres del expedidor y destinatario.
- Una descripción detallada de la mercancía, incluyendo el nombre por el cual se conoce cada artículo, el grado o calidad de los mismos y las marcas, números y símbolos bajo los que se venden en el país de origen. Además, se deberán especificar cuáles son las marcas y números impresos de los paquetes que embalan la mercancía.
- La cantidad de mercancía, por peso y medida. Si está vendida o hay un acuerdo para venderse, el precio de compra de cada artículo en la moneda de la venta.

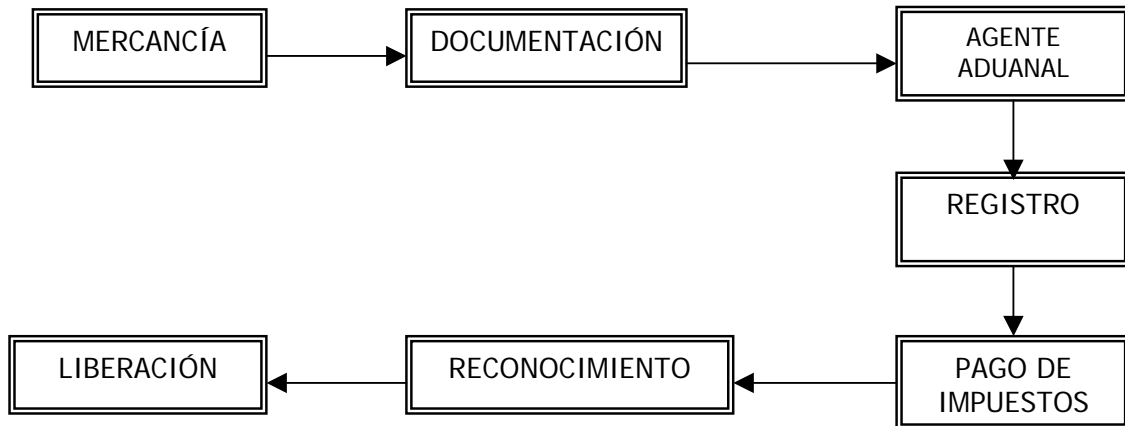
- Si la mercancía está consignada, el valor de cada artículo en la moneda normalmente empleada para tales transacciones. Si no se supiera ese valor, se indicaría el precio, en esa misma moneda, que el fabricante, vendedor, despachador o dueño hubiera recibido o hubiera aceptado recibir por la mercancía si se vendiese en condiciones normales de mercado y en las cantidades al por mayor habituales en el país de origen.
- Todos los gastos relativos a las mercancías, detallados por nombre y cantidad, incluyendo fletes, seguros, comisiones, cajas, envases, embalajes y costes de embalaje; si no se han incluido en los arriba citados, deberán incluirse también todos los gastos incurridos al poner las mercancías desde el puerto de atraque hasta el primer puerto de ingreso en los Estados Unidos.

No habrá que detallar, sin embargo, los gastos de embalaje, cajas, contenedores y fletes interiores que fueron necesarios para llevar la mercancía hasta el puerto de donde luego se exportó. Cuando toda esa información no aparezca así detallada en la factura original, deberá incluirse en una hoja adjunta. Detalle de cualquier rebaja, reintegro de derechos aduaneros, subsidio o descuento a la exportación que se conceda.

Asimismo todos los bienes y servicios utilizados para la producción de la mercancía cuyo valor no está incluido en el precio de la factura comercial. La factura y todos los documentos adjuntos deberán estar escritos en inglés o ir acompañados de una traducción exacta. Si la factura comercial requerida no se presenta en el momento de despacho de la mercancía, una declaración en la forma de una factura (como una factura pro-forma) deberá suplir a aquella. También se deberá, proveer una fianza para asegurar la presentación de la factura requerida dentro de los 120 días siguientes a partir de la fecha de despacho. Si se necesita la factura para fines estadísticos, por lo general debe presentarse en los 50 días siguientes a partir de la fecha de presentación del resumen de despacho.

De esta manera podemos esquematizar a grandes rasgos, el despacho de las mercancías de importación ante las aduanas de Estados Unidos:

### **DESPACHO DE MERCANCÍAS ANTE LAS ADUANAS ESTADOUNIDENSES**



#### 3.3 Custom Broker

Es la persona que cuenta con una licencia por parte del Servicio de Aduana de Estados Unidos a fin de que se le faculte para actuar como agente del importador ante la aduana.

El agente aduanal puede actuar como persona física o bien como compañía formada por corporaciones o socios, el requisito es que cada grupo deberá tener por lo menos un socio que cuente con la licencia correspondiente.

Los requisitos para ser agente aduanal son:

- Ser ciudadano americano
- Tener buena conducta moral
- Aprobar el examen
- Pagar una cuota de 300 DLLS

El examen que se aplica solo es de conocimientos, el cual es el Código Fiscal de Regulaciones y la Tarifa Armonizado de Estados Unidos (HTUSU).

#### 3.4 Ventajas y desventajas del Sistema Aduanero Mexicano con relación a su contraparte

Una vez revisados grosso modo el manejo de los Sistemas Aduaneros de ambos países podemos determinar que tienen influencia en la recaudación de impuestos de comercio exterior, valorar la mercancía, origen de mercancías, así como la regulación de las regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias de las mercancías de importación o exportación.

Si bien es cierto que con el paso del tiempo ambos Sistemas modificaron sus objetivos ya que anteriormente eran restrictivos, recaudatorios y controladores y pasaron a ser regulatorios, registradoras y facilitadores del comercio exterior. Es decir ambos Sistemas Aduaneros eran controlados por políticas más restrictivas, sobre todo en México a principios de la década de los 80´s que vivía un modelo de "sustitución de importaciones".

Sin embargo, actualmente momentos en los que se vive una época de liberalismo económico, ambos países han adoptado un enfoque mucho más *flexible* ya que la apertura comercial se presenta en grandes dimensiones, aunque siguen protegiendo la industria nacional y más Estados Unidos que presume de ser el país más liberal y realiza prácticas desleales de comercio, como los subsidios a las empresas para abaratar los costos de las mercancías y venderlas más baratas en el exterior y con ello perjudicar a la economía doméstica de los terceros países, entre los que se encuentra México.

Desde este momento podemos ver claramente que las ventajas que México tiene frente a Estados Unidos se encuentran limitadas a las acciones que pongan

en marcha nuestro gobierno federal entre las que se encuentran los recursos financieros para que cuando menos podamos ofrecer el mismo costo en los trámites aduaneros y esto se reduzca en una mayor eficiencia.

Lo anterior en virtud de que ambos sistemas aduaneros forman parte de un modelo económico en el que debido a la liberalización, las necesidades de abaratar costos y tiempos en el despacho de la mercancía ante sus respectivas aduanas hace cada vez más necesaria la aplicación de tecnología y modernización continua en las aduanas, que a su vez presente un mayor control de las mercancías que entran o salen del país.

En este sentido la cooperación entre ambos gobiernos en materia aduanera ha logrado poner en marcha un sistema informático que ayuda a mantener el control de entradas y salidas de mercancías, que se describe de la siguiente manera:

- México cuenta con el SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral) y tiene conexión con todas las aduanas del país, con el SAT y con los agentes aduanales.
- Estados Unidos cuenta con ACS (Automated Commercial System) mismo que fue remplazado por el ACE (Automates Commercial Environment) y tiene conexión con todas las agencias federales y aduanales, agentes aduanales y transportistas.

Ahora bien en materia jurídica, la Aduana en Estados Unidos busca como principal objetivo el cumplimiento de las leyes y normas que se encaminan a la normalización de productos y productores, por lo que maneja aproximadamente 400 leyes en el ámbito comercial, lo que contribuye a tener un mejor y mayor control de las operaciones aduaneras.

Por su parte en México la Aduana busca como principal objetivo cumplir con las tareas recaudatorias que se le fueron impuestas a efecto de hacer cumplir los impuestos al comercio exterior que se presentan ante la aduana en el despacho de mercancías y las que se derivan de las investigaciones realizadas a los contribuyentes en el interior del país y su esquema jurídica gira primordialmente en la esfera recaudatoria.

### 3.5 Niveles de competitividad del Sistema Aduanero Mexicano

En el entendido de que la logística es la ventaja competitividad de un Estado y que se deben atender las necesidades del entorno actual siempre y cuando no se dañe la industria nacional, México ha buscado y ha adoptado los instrumentos tecnológicos necesarios para mantener su nivel de competitividad frente a sus socios comerciales y ofrecer mejores y mayores servicios para los importadores y exportadores.

A lo largo de este trabajo hemos estudiado la tecnología que actualmente se ha implementado a fin de optimizar los tiempos en el despacho de las mercancías ante las aduanas, ya que a menor tiempo menores costos y mayores beneficios tanto para el importador como para el país. Tan es así que uno de los primeros resultados que se han arrojado con la implementación de tecnología de punta en las aduanas en 2004 busca efectuar el despacho del 50% más de operaciones diarias para 2005.

Asimismo la nueva fase que viven los Sistemas Aduaneros no sólo de México sino del mundo en coordinación directa con la Organización Mundial de Aduanas se ha dirigido no sólo a la aplicación de tecnología sino al incremento de cooperación entre los países y el intercambio de información que se derive a fin de que se puedan prevenir delitos como el contrabando, de tal manera que lo que este Organismo ha buscado es la interacción y cooperación con organismos públicos y



privados a nivel nacional e internacional, la aplicación de tecnología que favorezca controles físicos inteligentes en tiempo real y la facilitación de trámites y operaciones para los operadores de comercio exterior.

Al respecto, México ha ido de la mano con la OMA en todos los sentidos, es decir tanto en el marco legal como en el operativo ya que ha adoptado gran parte de los Convenios negociados en el marco de esta Organización, lo que le presenta grandes ventajas en comparación con Estados Unidos ya que al formar parte de estos Convenios asegura una posición en el entorno internacional ya que homologa los criterios que se establecen para el comercio, así por ejemplo el Sistema Armonizado que se aplica en México es el que se aplica en más de 170 países alrededor del mundo y los criterios que se toman en cuenta para determinar el valor en aduana de las mercancías es prácticamente el mismo, estimando como principal, el valor de transacción, es decir “lo que costó” (noción positiva), así como los criterios para la determinación de regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias que se negocian al interior de cada Estado con los sectores involucrados para cada tipo de bien.

Por otra parte la aplicación de un nuevo concepto de eficacia se ha adoptado gradualmente al interior de cada Aduana para obtener los resultados esperados por la OMA y de esta manera consolidar la posición que tenemos en la región como el Sistema Aduanero Modelo a seguir no sólo por nuestros vecinos sureños sino por otros actores internacionales, tan es así que durante los primeros días del pasado mes de diciembre, visitó nuestro país Pravin Gordhan, Comisionado del South African Revenue Service. En la oficina del Administrador General de Aduanas, el Lic. José Guzmán Montalvo y Pravin Gordhan sostuvieron una plática sobre los avances del SAAI y otros aspectos tecnológicos del Sistema Aduanero Mexicano. Asimismo se desplazó a la Aduana de Tijuana a fin de llevar ideas y proyectos de trabajo que pudieran ser instrumentados en su país.

Al respecto vale la pena resaltar que México ha trabajado conjuntamente con la OMA y dicho esfuerzo se le ha reconocido a tal grado que se ha manifestado como uno de los Sistemas Aduaneros más completos y con grandes avances tecnológicos, por lo que fue invitado a participar en la XXIV Reunión de Directores Nacionales de América Latina, España y Portugal (COMALEP) que se llevó a cabo en octubre del año pasado, donde participaron diversos organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comunidad Andina, Fondo Multilateral de Inversiones; Proyecto Regional de Aduanas (FOMIN/BID/CIAT) y Confederación de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en representación del Lic. José Guzmán Montalvo, Administrador General de Aduanas, se presentó el Lic. Alejandro Gutiérrez Fuentes, Administrador de Asuntos Aduaneros Internacionales de la AGA. En dicha Reunión se reitero la importancia de trabajar coordinadamente en la región con miras a fortalecer el intercambio comercial de nuestros países y así avanzar como administraciones aduaneras en aspectos tan relevantes para la facilitación del comercio, como la armonización y simplificación de procedimientos.

Por lo anterior podemos decir que si bien es cierto que al hablar de Estados Unidos estamos hablando de un país desarrollado que se ha caracterizado por su posesión hegemónica en todos los ámbitos incluyendo el comercial, pero que sin embargo México interesado en su posicionamiento dentro del mercado ha buscado alternativas que sirvan de contrapeso frente a este gran país. Con lo anterior nos referimos a que estratégicamente México es competitivo frente a Estados Unidos ya que representa la conexión con el resto del continente americano, lo que se ve influenciado por la posición cada vez más consolidada entre el resto de los Sistemas Aduaneros latinoamericanos quienes ven en México el modelo más acabado de un proyecto que busca mantenerse en los albores del comercio internacional.

### 3.6 Desventajas de las Aduanas Mexicanas: Factor Humano

Si bien es cierto que la Aduana México en los últimos días ha estado trabajando en pro de una mejor eficacia y eficiencia tratando de mantener su política en coordinación con el Servicio de Aduanas Estadounidense así como de la Organización Mundial de Aduanas adoptando instrumentos internacionales, también es cierto que la realidad dista mucho de las buenas intenciones del gobierno federal, por lo que tenemos que aterrizar verdaderamente en las desventajas que se tienen y hablar un poco sobre el entorno que rodea las aduanas mexicanas.

#### 3.6.1 Falta de capacitación

Sabemos que el factor humano es un elemento primordial para el buen funcionamiento de todo sistema ya que es el punto de conexión entre el discurso y la práctica y es quien debe coordinar y llevar a cabo las políticas que se tratan de implementar, sin embargo así como puede ser el motor de la evolución también puede llegar a significar pérdidas y desventajas marcando la diferencia entre el proceso y el retroceso.

Aterrizando este orden de ideas al caso en concreto, es importante señalar que el factor humano es considerado por algunos autores tales como Eduardo Díaz Reyes Leal como uno de los elementos de la desventaja de la aduana de México frente a la de Estados Unidos, en virtud de que en muchos de los casos falta capacitación al personal y trae como consecuencia falta de conocimiento o mala interpretación de las normas, y a su vez corrupción como consecuencia de mal salario, etc. En este sentido podemos mencionar un ejemplo muy amplio y es el proceso de cambio que enfrenta no sólo México sino el mundo entero y en el que se busca ser partícipe y adoptar medidas de cambio tales como el libre flujo de mercancías, sin embargo en muchas ocasiones el personal que labora en las

aduanas de este país creen todavía que la institución a la que pertenecen tiene como objetivo RESTRINGIR la importación de bienes, cuando en realidad se ha diseñado como el regulador del paso de las mercancías, y es aquí donde se confunde la política comercial del país, y esto se puede atribuir a la falta de capacitación ya que en la mayoría de los casos el personal tiene antigüedades de más de 20 años y en ningún momento se le ha hablado sobre el proceso del cambio que ha sufrido ésta institución y se quedaron en la época restrictiva del modelo de sustitución de importaciones, por lo que no podemos pedir en estos momentos que se le hable del cambio y las nuevas prioridades que las autoridades declaran para eficientar el despacho de mercancías.

De aquí que podemos decir que uno de las desventajas que tenemos como aduanas frente a otras como la de Estados Unidos es la falta de atención, comprensión y/o conocimiento de las normas positivas que son exigibles para el paso de mercancías.

### 3.6.2 Corrupción como consecuencia de mal salario

Otro punto muy importante que representa otra desventaja, dentro del factor humano es la corrupción que desgraciadamente es un mal que en la mayor parte de las ocasiones se relaciona con el sector público y con los servidores públicos, que aprovechan de su posición. Sin embargo los estragos que esto conlleva resultan perjudiciales para los servicios públicos y resulta ser un círculo vicioso que le cuesta a la sociedad y se refleja en su calidad de vida así como al desarrollo nacional ya que representa también la pérdida de oportunidades de crecimiento y competitividad frente a otras naciones. Lo anterior lo afirma Benjamín Hill en su artículo "Los costos de la corrupción" de la revista Eje del Comercio Exterior y dice además que el grado de desarrollo de un país está relacionado negativamente con los niveles de percepción de la corrupción.

En este sentido podemos mencionar que un claro ejemplo de la corrupción se encuentra en la participación de la Unidad de Apoyo de la Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA) comúnmente conocida como la policía fiscal, quienes oficialmente buscan apoyar la inspección fiscal y aduanera como su nombre lo dice, pero que en la mayor parte de los casos sólo buscan las “mordidas” por parte de los contribuyentes o usuarios de las aduanas quienes tratan de internar mercancías al país sin realizar el pago de los impuestos correspondientes. Lo anterior se ve influenciado por la falta de rotación del personal fiscal entre las distintas aduanas del país y provoca que tanto los usuarios como los fiscales conozcan el movimiento ilícito que pueden hacer para dejar pasar mercancía que se encuentra sujeto a algún tipo de arancel.

En los últimos días se ha buscado rotar al personal y no crear vicios dentro de su labor, sin embargo creo pertinente impulsar los incentivos salariales y laborales hacia estos funcionarios, ya que la corrupción en muchos de los casos se debe al mal salario y al estancamiento laboral.

### 3.6.3 Burocracia en los trámites

Por otra parte una constante entre los partícipes de este acto económico es la *queja* en la complicación aduanera, es decir, en la cantidad de pasos, papeles, gastos y tiempos que la Aduana Mexicana exige, *queja* que llega hasta los límites del reclamo forma y oficial de muchas dependencias, instituciones y países.

Pero ¿es en realidad complicada o burocrática la aduana de nuestro país? Reyes Leal, quién actualmente dirige el Despacho de Consultores y Abogados en comercio exterior del Bufete Internacional dice que no lo es, si por complicada se entiende un cúmulo de preparativos que habrá de hacerse antes de presentarnos ante el semáforo fiscal; pero sí lo es, si por complicada entendemos la falla en la interpretación de las normas que rigen al acto del despacho, el cual consiste

exclusivamente en cumplir una serie de actos y formalidades que tienden a regular la entrada y salida de mercancías, así como de los medios en que éstas se conducen. El Despacho aduanal es una serie de formalidades legales y reglamentarias que le son exigidas a toda persona que interviene directamente en una importación o exportación.

Bajo mi experiencia, la mayor parte de los problemas aduanales o del despacho aduanal provienen de la falta de la aplicación de las normas aduanales (previamente escritas) por parte de esos actores ya sea por omisión voluntaria o accidental y algunas otras son originadas por el abuso de las partes (principalmente de la autoridad administrativa) cuando suponen lo que no es (tanto de las normas como de las declaraciones de los importadores y exportadores) o bien, se aprovechan de algunos contribuyentes con fines ilícitos, como la corrupción o la suposición de una política comercial inexistente a fin de beneficiar al fisco federal o simplemente a sus bolsillos.

## CONCLUSIONES

El Sistema Aduanero en México es una de las principales herramientas en materia comercial para su política comercial, tal es así que a principios de los años 80´s momentos en los que se utilizó un modelo de sustitución de importaciones, la aduana tuvo un papel primordial para la *restricciones* de los productos provenientes del extranjero estableciendo permisos y aranceles muy altos a las importaciones realizadas, dándoles impulso a las exportaciones de los productos nacionales de venta en terceros países; sin embargo, al momento de que el gobierno federal, opto por un modelo que en aquellos momentos representaba una opción viable, el modelo de libre comercio con apertura comercial.

Este cambio dio un giro importante para la vida de las aduanas mexicanas, ya que las políticas que se venían planteando se dejaron de lado y empezaron por permitir el "libre comercio" para las importaciones de productos requeridos a nivel nacional. Lo anterior deja ver que el papel aduanero es importante para el comercio exterior en virtud de que es quien registra, controla y fiscaliza la entrada al territorio nacional de las mercancías y su salida del mismo así como lleva a cabo la práctica de la tendencia comercial nacional.

En esta tesitura, debemos decir que si bien es cierto que al momento de que México intento jugar un papel más participativo en el contexto internacional, al formar parte de varios tratados internacionales y su adhesión a algunos organismos internacionales tales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual representó para México las bases sobre las cuales debería operar al interior de cada aduana, también es cierto que con todos y cada uno esos instrumentos firmados al amparo de esta organización, quedó plasmados únicamente en papel y sólo algunos son los que se han seguido en la práctica. Algunos de estos son, por ejemplo el Acuerdo de Valoración Aduanera que fungió por varios años el marco jurídico para la determinación del valor en aduana de las mercancías, hasta 1977

momentos en que se dio seguimiento al artículo VII del GATT al igual que muchas otras naciones alrededor del mundo. Lo anterior formó parte de una de las discusiones entre los actores del comercio internacional, ya que unos aplicaban un método de valoración y otros según su conveniencia aplicaban otro, es decir el teórico y el positivo. Sin embargo y creo que esto es algo que debemos reconocerle a la OMA, es que se homologó la determinación de valoración de las mercancías acudiendo al valor positivo, es decir el de transacción que refiere a lo que verdaderamente costo y ya no a lo que debería costar la mercancía.

En este sentido, México evolucionó de la mano con otros países que forman parte de la OMA en aspectos clave del Sistema Aduanero, así por ejemplo se adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías acordado por aproximadamente 179 países y Uniones Económicas, lo que representa 96% de las transacciones comerciales internacionales, por lo que el Sistema Armonizado de la OMA, se convirtió rápidamente en un verdadero idioma del comercio internacional.

De lo anterior, se desprende la importancia de que México se encuentre adscrito a la OMA, así como del hecho de que los tratados y acuerdos signados dentro de él, se lleven a cabo y no se queden únicamente en un papel sino que trascienda a la operación aduanera. Asimismo el Estado debe aplicar su poder coercitivo distribuido no sólo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (como organismo rector de las Aduanas en el país) sino en todas aquellas autoridades que tengan ingerencia en asuntos aduaneros así por ejemplo la Procuraduría Fiscal Federal para los asuntos jurídicos en correlación con la Administraciones Locales Jurídicas, de Recaudación, etc., a fin de que las políticas aduaneras se lleven a cabo en todos los sentidos.

Otro punto importante que debemos resaltar es lo referente a las normas de origen, lo cual permite identificar la procedencia de las mercancías y aplicar el



trato preferencial para las mercancías provenientes de países con los que México haya firmado algún tratado de libre comercio. Lo anterior forma parte de la base legal de la legislación aduanera, tal como de la Ley Aduanera (LA), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE) así como de las Reglas que se establezcan.

Hasta el momento podemos decir que contamos con un *Sistema Aduanero* del que forman parte todas estas leyes, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados entre sí, así como el personal y las diferentes autoridades aduaneras que forman parte de igual manera de todo este entramado. Sin embargo la pregunta básica es por qué si se habla de una estructura aduanera que sienta sus bases en un marco legal sólido, porqué tenemos que seguir hablando de contrabando de mercancías, de piratería, narcotráficos y de algunos otros delitos fiscales que desgraciadamente forman parte de igual manera de la vida económica y empresarial del país.

El cuestionamiento anterior es básico para preguntarnos qué es lo que está pasando, en que estamos fallando, tal parece que la fuerza delictiva predomina ante el poder gubernamental, ya que si bien es cierto que la Aduana México ha trabajado en pro de una mejor eficacia y eficiencia tratando de mantener su política en coordinación con el Servicio de Aduanas Estadounidense así como de la Organización Mundial de Aduanas adoptando instrumentos internacionales, también es cierto que la realidad dista mucho de las buenas intenciones del gobierno federal, por lo que tenemos que aterrizar verdaderamente en las desventajas que se tienen y hablar un poco sobre el entorno que rodea las aduanas mexicanas.

Muchas acciones implementadas alrededor de eficientar el despacho de mercancías tales como la implementación de tecnología (rayos gamma, rayos "x", puente negro, vacíos, etc.) ¿es posible que siga existiendo el contrabando de

mercancías para la omisión de impuestos?. Lo anterior podemos responderlo en dos premisas esenciales, la primera responde al sistema aleatorio al que todavía se encuentra sujeta la revisión, basado en la confianza a los usuarios de las aduanas, que sin embargo aprovechan esta circunstancia para pasar hacia México con contrabando *hormiga*. Es decir los mecanismos que utilizan los importadores ilegales, para la omisión del pago de impuestos en algunos de los casos son:

- Falsear el origen de una mercancía con objeto de pagar menos impuestos, o bien obtener una preferencia arancelaria a la que no se tiene derecho, o no pagar una cuota compensatoria establecida para esa mercancía.
- El otro caso es cuando una mercancía que viene de un país, fabricada en ese país, con Certificado de Origen expedido por el exportador de ese país, pero que la mercancía en cuestión no cumple con el Criterio de Origen establecido en el Tratado correspondiente. No se debe dejar de lado que en los Tratados las preferencias o exenciones al arancel de importación son para mercancía que cumple con los Criterios de Origen establecidos en el mismo Tratado.
- La subvaluación es un elemento muy recurrido por los importadores y en muchos de los casos por el agente aduanal que declaran un precio menor al que ya se tiene estimado a efecto de pagar menos por los impuestos a los que se encuentra obligado.
- La inexacta clasificación arancelaria es otro aspecto al que aluden mucho los importadores, es decir clasifican o declaran una fracción arancelaria distinta pero similar a la que se encuentra sujeta su mercancía para hacerse acreedor a una tasa menor de impuesto. Cabe señalar que la tasa de impuesto se determina de conformidad con la clase y naturaleza de la mercancía y una diferencia técnica que pareciera insignificante resulta ser la diferencia entre un porcentaje de impuesto y otro.

En este sentido es muy importante de recalcar que la importación con Certificados de Origen apócrifos o simplemente no procedentes, así como una subvaluación o una inexacta clasificación es muy difícil de detectar, si no que imposible, en las aduanas al momento de la introducción de las mercancías. La investigación siempre es a *posteriori*, cuando el daño ya esta hecho.

La premisas número dos de las causas del contrabando responde a intereses personales que se vincula directamente con la corrupción por parte de los importadores hacia los servidores públicos de las aduanas así como de los bajos salarios de los mismos, que no serviría como justificación pero si de cierta manera forma parte de una de sus razones para acceder. Lo anterior puede ser reafirmado con la colaboración poco eficiente de los inspectores fiscales a que ya nos habíamos hecho referencia es decir, de la Unidad de Apoyo de la Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA), quienes oficialmente buscan apoyar la inspección fiscal y aduanera como su nombre lo dice, pero que en la mayor parte de los casos sólo "*colaboran*" cuando los importadores buscan medidas no legales para introducir la mercancía sin realizar el pago de los impuestos correspondientes.

Lo anterior se ve influenciado por la falta de rotación del personal fiscal entre las distintas aduanas del país y provoca que tanto los usuarios como los fiscales conozcan el movimiento ilícito de que puede ser sujeta la operación rutinaria de una aduana, es decir del proceso cotidiano que provoca vicios para quienes lo llevan a cabo para dejar pasar mercancía que se encuentra sujeto a algún tipo de arancel o bien al cumplimiento de algún tipo de regulación y restricción no arancelaria.

A manera de propuesta creo que uno de los puntos fundamentales para mermar este tipo de circunstancias, es buscar los incentivos económicos o de crecimiento dentro de la institución evitando el estancamiento salarial y laboral de que son sujetos este tipo de empleados, es decir del nivel operativo, lo anterior en

virtud de que creo que impulsar este tipo de aspectos disminuiría considerablemente la corrupción en muchos de los casos. Asimismo creo conveniente como se ha pensado hacer, rotar al personal y no crear vicios dentro de su labor.

Asimismo y a fin de combatir al contrabando en México así como prácticas desleales de comercio, a través de los datos inexactos declarados por los contribuyentes o bien por presentar documentación apócrifa, podría reducirse si al momento del despacho de mercancías se dejara de lado la confianza en la buena voluntad de los contribuyentes y se contará con peritos especialistas en clasificar y valorar la mercancía, contar con una base de datos de corridas de operaciones para las mercancías importadas por cada una de las aduanas reduciría el margen de error para despachar documentación con datos inexactos o documentos apócrifos.

En otro orden de ideas y a fin de cerrar este análisis de los resultados que han arrojado la implementación de tecnología de punta en el despacho de mercancías así como del panorama que se vive al interior del país, valdría la pena mencionar que los actos de fiscalización de mercancía ilegal de procedencia extranjera, han crecido de acuerdo a lo que reporta la Administración General de Aduanas en comparación con el año pasado, en 2004 el índice de mercancías detectadas cuya procedencia extranjera es ilegal en el país ha subido un 10%. Sin embargo esta información resulta ser un tanto ambigua porque como empresarios ya no sabríamos si este reporte resulta ser benéfico o preguntarnos ¿cómo es que toda esta mercancía se encuentra dentro del país?, es decir lo que realmente se debería reportar ante la CONCAMIN, CONCANACO CANACINTRA, etc. es que para finales del 2005 exista un decremento de mercancía ilegal localizada en territorio nacional.

Lo anterior hace vulnerable a la aduana y se refleja en el decremento de la competitividad frente a Estados Unidos, ya que como lo vimos en nuestra

investigación, la seguridad aduanera se aplica con mucha mayor rigidez en el Servicio de Aduanas Estadounidense. Asimismo valdría la pena marcar un punto muy importante en este sentido que marca la gran diferencia que existe en Estados Unidos con México, esto es las políticas implementadas en las diferentes aduanas para llevar a cabo el despacho de mercancías así como la base tecnológica sobre la cual realizar estas operaciones ya que les permite introducir mercancía a este país pero con la certeza de que se realiza bajo los márgenes de su sistema, lo que no pasa en México ya que si bien es cierto en nuestro país se ha venido implementado la mayor y mejor aplicación tecnológica para prevenir cualquier práctica ilegal, también es cierto que su sistema basado en una revisión aleatoria debe dejarse de lado para implementar un método mucho más eficiente y que a la vez optimice el tiempo en el despacho, lo anterior refleja mayor competitividad y beneficios tanto para el importador como para la industria nacional. Toda vez que la seguridad aduanera se ha basado única y exclusivamente en los actos de fiscalización y en sus investigaciones al interior del país cuando el daño ya esta hecho, por todo lo anterior esta investigación arroja las siguientes:

## PROPUESTAS

- Reducir el margen de credibilidad a las buenas intenciones de los importadores implementando métodos más sofisticados de inspección al momento del despacho de la mercancía ante la aduana (tal como los rayos gama, rayos "x", las balanzas, etc).
- Implementar bases de datos sofisticadas para que los funcionarios de las aduanas cuenten con los elementos necesarios de valorar la documentación que se presentan al momento del despacho. (pedimentos, certificados de origen, facturas comerciales, etc.)

- Estimular el óptimo desarrollo del servidor público de nivel operativo en las aduanas a fin de contrarrestar las "*mordidas*" ofrecidas a los mismos, tal vez con incentivos al salario y premios por puntualidad y desempeño laboral.
- Rotar al personal de las aduanas alrededor del país a fin de no crear vicios en los mismos.
- Capacitar al personal y definir objetivos a corto plazo de mejoras en la operatividad aduanera.
- Operar los mecanismos establecidos en materia aduanera para la facilitación de información y prevenir delitos fiscales tales como el contrabando, operación hormiga, subvaluación, piratería, etc.
- Poner en práctica los instrumentos internacionales en materia aduanera con que cuenta México a fin de aprovechar al máximo este marco legal con sus contrapartes, es decir en cooperación, intercambio de información, tecnología, etc.

Finalmente es importante rescatar que si bien la aduana ha dado grandes saltos en su posición internacional, también lo es que el trabajo que queda por hacer es todavía mucho, que se refleje en la disminución en el contrabando, fiscalización, operación hormiga, piratería, etc.

## GLOSARIO

### A

**Aduanas.** Son los lugares autorizados para la entrada o la salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen.

**Agente Aduanal.** Es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros.

**Arancel.** Impuesto sobre los bienes importados. Relacionado con la lista de gravámenes.

**Arancel Ad-Valorem.** Gravamen expresado como porcentaje fijo del valor del bien importado.

**Apoderado Aduanal.** Es la persona física que haya sido designada por otra persona física o moral para que en su nombre o representación se encargue del despacho de mercancías.

**Arancel específico.** Es el gravamen expresado en unidades monetarias sobre o por cada unidad de medida de un bien importado.

**Arancel mixto.** Es aquel compuesto por un arancel ad valorem y uno específico, aplicados simultáneamente para gravar la importación de un bien.

**Autoridad aduanera.** Es la autoridad competente que, conforme a la legislación interna de una parte, es responsable de la administración de sus leyes y reglamentaciones aduaneras.

### B

**Balanza de pagos.** Se denomina así al sumario de transacciones económicas de un país con el resto del mundo durante un lapso de tiempo determinado.

**Base Gravable del Impuesto General de Importación.** Es el valor en aduana de las mercancías.

**Bienes de una Parte.** Son los productos nacionales como se definen en el GATT y aquellos que las partes convengan en un tratado de libre comercio.

**Bien no originario.** Es aquel bien que no califica como originario, de conformidad con las reglas correspondientes.

**Bien originario.** Significa que cumple con las reglas de origen establecidas en el capítulo correspondiente de un tratado de libre comercio.

## C

**Clasificación arancelaria.** Es la clasificación de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior que deben presentar los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previamente a la operación de comercio exterior que pretendan realizar.

**Código de Valoración Aduanera.** Es el Acuerdo para la aplicación del artículo VII del GATT, contenido en los artículos 64 a 79 de la Ley Aduanera de 1998.

**Comprador final.** Es la última persona que, en territorio de la parte importadora, adquiere los bienes en la misma forma en que serán importados. Este comprador podría no ser necesariamente el usuario final del bien.

**Contribuciones.** Son los créditos fiscales, impuestos, derechos y otras obligaciones que se pagan por la exportación e importación de productos y servicios.

**Contribuyentes.** Persona física o moral sujeto de impuestos por la actividad que realiza, con la finalidad de contribuir al gasto público.

**Costo neto.** Se refiere a todos los costos menos los de promoción de ventas, comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías, embarque y empaque, así como de los costos financieros

**Cuotas compensatorias.** Son los derechos aplicables a ciertos productos originarios de determinado o determinados países para compensar el monto de la subvención concedida a la exportación de estos productos.

Medida de regulación o restricción no arancelaria que se impone a aquellos productos que se importan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y se aplican independientemente del arancel que corresponda a las mercancías

Son los derechos antidumping y cuotas o derechos compensatorios, según la legislación de cada parte del tratado.

**Cupos de importación o exportación.** Capacidad permitida tanto al régimen de importación como de exportación en cuanto a cantidad y tiempo.



## D

**Declaración.** Es la obligación que tienen los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales de manifestar a las autoridades aduanales las mercancías objeto de comercio exterior.

**Despacho aduanero.** Conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

**Dictamen anticipado o resolución.** Se refiere a la resolución favorable al particular que emite la autoridad aduanera a petición del importador, productor o exportador, previamente a la importación, certificando que la determinación de valor de una mercancía o de su origen por cambio de clasificación arancelaria o valor de contenido regional o marcado de país de origen son correctos, en términos del tratado aplicable y sus reglamentaciones uniformes.

## E

**Empresa.** Cualquier entidad constituida u organizada conforme al derecho aplicable, tenga o no fines de lucro, sea de propiedad privada o gubernamental, incluidas todas las sociedades, fundaciones, compañías, sucursales, fideicomisos, participaciones, empresas de propietario único, coinversiones u otras asociaciones.

**Embargo precautorio.** Retención de mercancías por no acatarse a lo establecido en la Ley Aduanera.

## F

**Fracción arancelaria.** Es la descripción numérica o desglose de un código de clasificación que otorga el Sistema Armonizado.

**Franja fronteriza.** Es el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

**Franquicia.** Libertad y exención que se concede a una persona para no pagar derechos e impuestos por las mercancías que introduce o extrae del país.

## G

**Gastos de corretaje.** Retribuciones pagadas a un tercero por los servicios prestados como intermediario en la operación de compraventa de las mercancías objeto de la operación.

## I

**Impuestos.** Son las contribuciones establecidas en las leyes que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de aportaciones, contribuciones y derechos.

**Impuestos al comercio exterior.** Son los gravámenes que se tienen que cubrir de acuerdo con las tarifas que establecen las leyes por las operaciones de internación y externación en el territorio nacional de bienes y servicios.

**Infracción.** Es el hecho de violación por fallar en el cumplimiento de la ley o de no hacer lo que la ley indica.

## L

**LAB.** Significa libre a bordo, independientemente del medio en que se transporte, desde el punto de embarque directo del vendedor al comprador.

**Ley.** Norma jurídica obligatoria y general dictada por un órgano legítimo para poder regular la conducta de los hombres o para establecer otros órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

## M

**Mercado común.** Significa un grado de integración económica tal entre países y territorios en el que se eliminan todas las barreras arancelarias y comerciales entre los países miembros y que permite el libre movimiento de personas y capitales a lo largo del territorio nacional de los países miembros.

**Mercancías.** Son todos los bienes y servicios que cruzan nuestra frontera nacional aun cuando las leyes las consideren como no sujetas a una operación comercial. De acuerdo con la Ley Aduanera, se consideran mercancías los productos, artículos, efectos y cualesquiera otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

**Mermas.** Son consideradas como aquellas que se consumen durante el proceso de producción o bien se pierden por desperdicio y no es posible comprobar.

## N

**Normas oficiales mexicanas (NOM)** Es una regulación técnica de observancia obligatoria, expedida por las dependencias competentes, con una multiplicidad de finalidades, cuyo contenido debe reunir ciertos requisitos y seguir el procedimiento legal.

## P

**Parte.** Significa todo estado respecto del cual haya entrado en vigor un tratado de libre comercio.

**Partida.** Significa clasificación arancelaria de cuatro dígitos.

**Patente.** Documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio de las actividades relacionadas con la importación y exportación de mercancías

**Pedimento.** Solicitud oficial que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para permitir la importación y exportación de mercancías a las personas físicas y morales que cumplan con la Ley Aduanera.

**Pedimento consolidado.** Documento de solicitud oficial que ampara diversas operaciones de un solo exportador.

**Precios estimados.** Valor presuntivo que se fija a un determinado producto (prohibidos según la regla 7 del GATT) sólo para efectos de determinar el valor en aduana.

**Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).** Es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando al particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos.

## R

**Recintos fiscales.** Son aquellos lugares donde se encuentran las mercancías de comercio exterior controladas directamente por las autoridades aduaneras y en donde se da el manejo, almacenaje y custodia de dichas mercancías por las autoridades.

**Reconocimiento aduanero.** Procedimiento mediante el cual se realiza una revisión de documentos y mercancías para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento, con la finalidad de determinar la cantidad, características y la plena identificación de las mercancías.

**Región fronteriza.** Es el territorio que determine el Ejecutivo Federal, en cualquier parte del país, incluyendo la franja fronteriza.

**Regla de origen.** Es el criterio general o específico pactado expresamente en un tratado de libre comercio para definir cuándo un bien deberá considerarse como no originario y cuándo un bien podrá calificar como originario.

**Reglamento.** Conjunto de normas que rigen un determinado acto, conducta o actividad.

**Reglamentaciones uniformes.** Son las normas jurídicas que, a la fecha de entrada en vigor de los tratados, establecen y ejecutan las partes, mediante sus respectivas leyes y reglamentaciones, referentes a la aplicación, interpretación y administración de los asuntos que convengan a las partes.

**Restricciones no arancelarias.** Acto administrativo por medio del cual se imponen determinadas obligaciones o requisitos a la importación, exportación y circulación o tránsito de las mercancías, distintos a aquellos de carácter fiscal.

**Resolución de determinación de origen.** Significa una resolución de autoridad aduanera que establece si un bien califica como originario de conformidad con las reglas de origen.

**Responsables solidarios.** Serán los mandatarios, los agentes aduanales, el propietario o tenedor de las mercancías, del pago de impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional o de su extracción del mismo.

## S

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Considerado como el órgano máximo para desarrollar diversas actividades en materia fiscal.

**Sistema armonizado.** Es un código de clasificación arancelaria de seis dígitos. Su nombre completo es Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y sus notas interpretativas, que en México ha sido publicado bajo la forma de las Leyes del Impuesto General de Importación y Exportación.

## T

**Territorio aduanero.** Territorio de un estado en el cual las disposiciones de su legislación aduanera son aplicables.

**Tiendas libres de impuestos.** Tiendas bajo control aduanero generalmente situadas en los puertos marítimos y aeropuertos, situadas donde los viajeros salen al extranjero pudiendo adquirir mercancías con exoneración de derechos de aduana y otros impuestos.

**Tipo de divisa.** Unidad monetaria utilizada en una transacción u operación de comercio.

**Tráfico fronterizo.** Los desplazamientos efectuados de una parte a otra de la frontera aduanera por personas residentes en una de las zonas fronterizas adyacentes.

**Tráfico interno.** Transporte de personas embarcadas o de mercancías cargadas en un lugar del territorio aduanero para ser desembarcadas o descargadas en otro lugar del mismo territorio aduanero.

**Transacción en materia de infracción aduanera.** Acuerdo por el cual las autoridades aduaneras, actuando dentro de los límites de su competencia, renuncian a perseguir una infracción aduanera, siempre y cuando las personas implicadas cumplan con ciertas condiciones.

**Transbordo.** Traslado de mercancías efectuado bajo control aduanero de una misma aduana, desde una unidad de transporte a otra, o a la misma en distinto viaje, incluida su descarga a tierra, con objeto de que continúe hasta su lugar de destino.

**Tránsito.** Paso de mercancías extranjeras a través del país cuando éste forma parte de un trayecto total comenzado en el extranjero y que debe ser terminado fuera de sus fronteras. Igualmente se considera como tránsito de mercancías el envío de mercancías extranjeras al exterior que se hubieren descargado por error u otras causas calificadas en las zonas primarias o lugares habilitados, con la condición de que no hayan salido de dichos recintos y que su llegada al país y su posterior envío al exterior se efectúe por vía marítima o aérea.

**Tránsito aduanero.** Régimen aduanero bajo el cual las mercancías sujetas a control aduanero son transportadas de una aduana a otra.

**Transporte internacional.** El tráfico de naves o aeronaves, nacionales o extranjeras, de carga o de pasajeros hacia o desde el exterior.

**Transporte interno.** Transporte de personas embarcadas o de mercancías cargadas en un lugar situado dentro del territorio nacional para ser desembarcadas o descargadas en un lugar situado dentro del mismo territorio nacional.

**Transportista.** Persona que transporta efectivamente las mercancías o que tienen el mando o la responsabilidad del medio de transporte.

**Turista.** Dentro de este término se comprende: los extranjeros que ingresan al país con fines de recreo, deportivos, de salud, de estudios, de gestiones de negocios, familiares, religiosos u otros similares, sin propósito de actividades

remuneradas y sin propósito de inmigración. El término turista designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entre en el territorio de un Estado distinto de aquel en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él 24 horas cuando menos y no más de seis meses.

## U

**Unión aduanera.** Entidad constituida por un territorio aduanero que sustituye a dos o más territorios aduaneros y que posee en su última fase las características siguientes:

Un arancel aduanero común o armonizado para la aplicación de este arancel.

La ausencia de percepción de los derechos de aduana y de tasas de efecto equivalente en los intercambios que conforman la unión aduanera de los productos enteramente originarios de estos países o de productos de países terceros cuyas formalidades de importación han sido cumplidas y los derechos de aduanas y tasas de efecto equivalentes percibidos o garantizados y que no se han beneficiado de una bonificación total o parcial de estos derechos o tasas.

Eliminación de reglamentaciones restrictivas a los intercambios comerciales en el interior de la unión aduanera.

**Usuario.** Persona natural o jurídica que haya convenido con la Sociedad Administradora el derecho a desarrollar actividades instalándose en la Zona Franca.

## V

**Valor en aduana.** Es el valor de un bien para efectos de cobro de aranceles sobre un bien importado.

**Valor reconstruido.** Es la suma del costo o valor de los materiales y de la fabricación u otras operaciones efectuadas para producir las mercancías importadas, más la cantidad global por concepto de beneficios y gastos generales, más los gastos de transporte, seguros y otros en los que se incurra con motivo del transporte de las mercancías.

**Valor de transacción.** Significa el precio efectivamente pagado o por pagar por un bien o material relacionado con una transacción del productor de ese bien, ajustado conforme al Código de Valoración Aduanera o bien de la Ley Aduanera, sin considerar si el bien o material se vende para exportación.

**Valor CIF.** Cláusula de compraventa que incluye el valor de las mercancías en el país de origen, el flete y seguro hasta el punto de destino.

**Valor declarado.** Valor con fines aduaneros de las mercaderías contenidas en un envío que están sometidas a un mismo régimen aduanero y clasificadas en una misma posición arancelaria.

**Valor FOB.** Cláusula de compraventa que considera el valor de la mercancía puesta a bordo del vehículo en el país de procedencia, excluyendo seguro y flete.

**Vehículo.** Cualquier medio de transporte de carga o de personas..

**Verificación previa.** Revisión o inspección de mercadería antes de someterla a un régimen aduanero determinado.

**Visita de recepción y control a bordo.** Operaciones por las cuales la nave, aeronave u otro vehículo de transporte es visitado por el personal de la aduana, a su llegada o durante su permanencia en puertos, aeropuertos o terminales, con objeto de recibir y examinar los documentos del medio de transporte y proceder a su registro y vigilancia.

**Vista de aduanas.** Funcionario técnico aduanero encargado de aforar las mercaderías, ahora denominados verificadores.

## Z

**Zona de libre comercio.** Entidad constituida por los territorios aduaneros de una asociación de estados que posee en su última fase las características siguientes:

Eliminación de los derechos de aduana para los productos originarios de un país de la zona.

Cada Estado conserva su arancel de aduana y su legislación aduanera.

Cada estado de la zona conserva su autonomía en materia de aduana y de política económica.

Los intercambios se basan en la aplicación de reglas de origen para tener en cuenta los diferentes aranceles aduaneros y evitar los desvíos de tráfico.

Eliminación de las reglamentaciones restrictivas en los intercambios comerciales en el territorio de la zona.

**Zona de vigilancia aduanera.** Parte determinada del territorio aduanero donde la aduana ejerce poderes especiales en virtud de los cuales aplica o puede aplicar medidas especiales de control aduanero. Parte del territorio aduanero en que la posesión y la circulación de mercancías pueden someterse a medidas especiales de control por la aduana.

**Zonas libres** Son determinadas regiones ubicadas fuera de los centros de distribución y abasto de insumos y bienes básicos nacionales, por lo cual se les exenta de impuestos en la compra de mercancías de procedencia extranjera necesarias para la producción y el consumo. Actualmente en México ya no existen zonas libres. La firma del Tratado de Libre Comercio permite, sin embargo, el establecimiento de zonas fronterizas para aplicar políticas de tratamiento fiscal y comercial especiales.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUEROS, Gómez Norma. *La valoración aduanera como instrumento de modernización al comercio exterior: el caso de México*, México, 1985.
- CARVAJAL, Contreras Máximo. *Derecho Tributario Aduanero*, Edit. Porrúa, 3ª. Edición, México 1968.
- CELSO, Guzmán Arzola Ricardo. *El Sistema Aduanero Mexicano y el Consejo de Cooperación Aduanera*, UNAM, México, 1994, pp. 48.
- DÍAZ – Leal, Reyes. *El Despacho Aduanal*, Bufete Internacional, Edit. Trafflicless , México, 2003, pp. 137.
- ECO, HUMBERTO. *¿Cómo se hace una tesis?*, Edit. S. XXI, México, 1995.
- FIGUEROA, Saldaña Dalía Erika y Claudia Ruiz Acata. *Análisis comparativo y funcionamiento de los sistemas aduaneros en México y Estados Unidos*, Universidad Intercontinental, México, 2001, pp. 117.
- FLORES Paredes, Joaquín. *El Contexto del Comercio Exterior de México, Retos y Oportunidades en el mercado Global*, Edit. UNAM, México, 2002, pp. 158
- GARCÍA, Sanjinés José Martín. "Los frutos de una relación basada en la confianza" en revista *Aduana México Hoy*, Cooperación Aduanera Bilateral, Edit. SHCP, Año 3, No. 8, México, marzo de 2004, pp. 45.
- GUZMÁN, Areola, Ricardo Celso. *El Sistema Aduanero Mexicano y el Consejo de Cooperación Aduanera*, México, 1994.

- SIERRA, Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. *Historia y Legislación Aduanera de México*, Ediciones del "Boletín bibliográfico de la SHCP", México, 1973.
- TREJO Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero Mexicano*, Edit. SHCP, México, 2003, pp. 463
- VEGA, Clares Mónica. *Estructura y Competencia de las Aduanas en el Derecho Mexicano*, Facultad de Derecho, Edit. UNAM, México, 1993.
- WITKER, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*, Instituto de Investigaciones Económicas, Edit. UNAM, No. 27, México, 1995.
- *Compilación de Legislación Aduanera*, Edit. SHCP, México, 2003, pp. 868
- *Revista "ADUANAS"*, Edit. CAAAREM
- *Revista "Eje del Comercio Exterior"*, Edit. BANCOMEXT

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- DANET, Michel. *Armonización Aduanera y Facilitación del Comercio Internacional* en: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1000/ijes/trans5.htm> consultada el 5 de septiembre de 2003.
- Organización Mundial de Aduanas:  
<http://www.wco.org>
- Convenio de Kyoto:  
<http://www.wcoomd.org>