

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LA IMPORTANCIA DE LAS ADUANAS FRONTERIZAS EN EL
COMERCIO BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ANA LAURA CASTRO PEREZ

DIRECTOR DE TESIS

LIC. VICTOR MANUEL PRUDENCIO VALLEJO



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.

Con todo mi corazón dedico el presente trabajo:

A Dios por la existencia misma, por tu amor incondicional, por las oportunidades que me has dado a lo largo del camino, por quererme y estar junto a mí en todos los momentos de mi vida, por toda tu bondad, en general por tu infinito amor.

A mis padres Felipe Castro Orduña y María Felicitas Pérez Camacho. A quienes les debo todo lo que soy como ser humano y profesional, gracias por su apoyo y amor incondicional en todo momento y más aún para la conclusión de una de mis metas más anheladas, Quiero que siempre tengan presente que han sido los mejores padres que pude haber tenido. Los amo, admiro y estoy eternamente de ustedes agradecida,

Mamá. Para ti que eres una mujer excepcional. Gracias por darme la vida, por cuidarme y guiarme, por los miles de sacrificios que has hecho para que nosotros alcancemos siempre nuestras metas. Eres un ser humano maravilloso que me ha enseñado el amor a la vida, a la familia y al prójimo. Gracias por tu infinito amor y por creer en mí hasta el final.

Papá gracias por enseñarme tantas cosas; por ser un ejemplo de esfuerzo, perseverancia y amor hacia tus hijos; por todos los momentos felices que hemos pasado juntos, por darme siempre lo mejor en todos los aspectos y sobre todo la oportunidad de estudiar una carrera profesional. Gracias por todo el amor y apoyo que siempre me has dado de manera incondicional.

A mis hermanos Claudia, Adriana y Alfredo con quienes mantengo lazos que nunca se romperán y quienes saben que hoy como siempre pueden contar conmigo, los quiero y agradezco a Dios que me haya permitido crecer junto a ustedes. Por todos lo que hemos vivido juntos y nos falta por vivir.

Clau. Gracias por todas las cosas que hemos disfrutado juntas y por compartir conmigo este momento tan especial. Quiero que tengas presente que has sido pilar fundamental para la construcción de mis metas más anheladas. Te agradezco infinitamente el cariño y apoyo que toda la vida me has demostrado. Y no olvides que en todo momento y bajo cualquier circunstancia cuentas conmigo. Te quiere tu hermana.

Dis. Definitivamente sin ti nunca hubiera concluido este trabajo pues siempre supiste alentarme para llegar a la meta. Quiero que sepas que has sido un ejemplo de fortaleza en mi vida y en la de muchas personas. Estoy segura de que vas a conquistar todo lo que te propongas porque eres una persona sumamente inteligente, creativa y entregada a sus sueños e ilusiones. Gracias por estar junto a mí hoy y siempre. Nunca olvides que te quiero.

Fred. Que puede decirte si tú has sido la alegría y un apoyo inigualable a lo largo del camino. Me has dado los mejores consejos y le has impregnado a mi vida ganas de ser siempre mejor. Gracias por estar conmigo en los momentos más alegres, así como en los más difíciles. Nunca pierdas la nobleza de tu gran corazón y las ganas de triunfar que te llevarán a alcanzar tus más grandes sueños. Por siempre te quiere tu hermana.

A Daniel. Para mi pumita de corazón. Por ser una hermosa luz que ilumina mi vida, con la sabiduría y alegría que sólo tú has podido darnos a cada uno de nosotros. Contigo comienza una nueva generación en mi familia, la cual espero se vea motivada por los logros que todos juntos hemos y seguiremos alcanzando. Mon cheri neveu je t'aime beaucoup.

A mi tía Tita. Que puedo decirte si me conoces perfectamente y sabes que sin ti no hubiera logrado muchísimas cosas. Realmente, creo que eres un ángel. Te quiero infinitamente y nunca dejaré de agradecerte todo lo que has hecho por cada uno de nosotros y particularmente por mí. Quiero que sepas que este triunfo también es tuyo y que me siento afortunada de tener a mi lado a una tía tan maravillosa como tú. Gracias por quererme, escucharme y apoyarme siempre.

A mis primos Emmanuel y Alberto a quienes siempre llevo en mi corazón. Muchachos a veces el camino es largo y lleno de obstáculos, pero precisamente son éstos, los que nos ayudan a ser mejores personas, profesionistas, hijos y en su momento padres. Lo que les quiero decir es que les agradezco todo lo que me han dado sus charlas, sus consejos, su amistad y su cariño. Nunca se rindan en lo que deseen alcanzar en la vida pues ustedes son capaces de conquistar las más grandes cimas.

A mi tía Tulia por ser una persona sumamente especial. Muchas gracias por toda la ternura, alegría y el cariño que siempre me has demostrado, por alentarme, consentirme y preocuparte por mí. Nunca olvides que te quiere por siempre tu sobrina Anita y de todo corazón te dedica este trabajo.

La amistad no sólo es circunstancial, nosotros no podemos escoger a los padres, ni a los hermanos, pero si a los verdaderos amigos.

A mis amigas y amigos de siempre y por siempre con cariño y agradecimiento:

Sandra. Sin ti nunca hubiera alcanzado uno de mis más grandes sueños. Gracias por ser mi confidente, mi amiga, mi consejera. No sabes cuanto te admiro por ser sumamente inteligente y dedicada a las cosas que más quieres. Nunca dejaré de agradecerle a Dios y a la vida el tener a alguien como tú en los momentos más alegres y difíciles cuando sólo están a tu lado los verdaderos amigos. Sólo me resta decirte que lo hemos logrado y recuerda que seguiremos juntas en las buenas y en las malas por siempre.

Araceli. Con palabras no podría expresar todo lo que nos une, creo que tú mejor que nadie puedes entenderlo. Gracias por permitirme continuar siendo tu amiga y por apoyarme siempre de manera incondicional. Espero que cuando seamos viejitas podamos contarles a nuestros nietos todas las aventuras y experiencias que hemos pasado juntas. Eres única y realmente me has demostrado que la verdadera amistad va más allá de una palabra, pues solamente con el corazón se conoce su verdadero y total significado.

Nayeli. Mi amiga solidaria en el caminar hacia esta meta tan anhelada para cada una de nosotras, agradezco tu amistad, tus consejos y tus palabras de aliento en todo momento. Se que vas a lograr todas tus sueños, pero no te vayas a olvidar de mí. Realmente me siento afortunada de poder contar con una amiga como tú y espero corresponderte de la misma manera a través de la vida pues aún nos quedan otros sueños por cumplir.

Dina. Indudablemente tu sonrisa me ha acompañado a lo largo de este camino y de muchos otros. Te agradezco de todo corazón tu amistad, la alegría que me transmites y sobre todo tu lealtad. Nunca podré olvidar todo lo que hemos pasado juntas y los consejos que me has dado. Gracias por ser mi amiga y no olvides que puedes contar conmigo hoy y siempre.

Mitchel. Tú has sido fundamental en la construcción del presente trabajo, siempre me has brindado las palabras precisas y nunca bajo cualquier circunstancia has dejado de creer en mí. Cuando he necesitado a una amiga para contarle mis sueños, ilusiones y problemas has estado a mi lado. Eres una persona con un gran corazón, excelente hija y amiga excepcional. Hoy como siempre comparto contigo este triunfo y estoy segura de que nos esperan muchas cosas hermosas por vivir.

Lourdes. De todo corazón te agradezco el que me hayas permitido hasta ahora ser tu amiga, mil gracias por todos los excelentes consejos y por todo el apoyo que me has dado para volver a retomar mis sueños y darme cuenta que a veces es necesario caer para levantarse con mayor fortaleza.

Miguel. Gracias por tu amistad y por tu ayuda no sólo para la conclusión del presente trabajo sino en todo momento. Sigue adelante con todos tus proyectos y ten presente que si me necesitas puedes contar conmigo en cualquier momento y circunstancia.

José Antonio Razo. Con mis más profunda admiración y respeto. Realmente tu ejemplo como profesionista motivo gran parte de este trabajo. Algún día en el ámbito profesional me gustaría llegar a ser como tú y adquirir el conocimiento que tu posees, pero se que me falta mucho camino por recorrer. Maestro gracias por tus palabras de apoyo en todo momento y sobre todo por tu amistad.

A mis amigos que sin ustedes no hubiera podido concretizar esta meta: Rosalba Martínez, Fabiola Dávila, Rogelio López, Erika Arnaíz, Aldo Campos, Elizabeth Canuto, Mariana Solano, Martín López y sin duda al Profesor Federico Grajales Luna por seguirnos motivando en nuestra preparación profesional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México mi Alma Máter y sin lugar a duda la mejor institución educativa y académica de mi país, por hacer de mí no sólo una profesionista sino también una persona completa, pues en ti he aprendido junto a mis profesores, amigos y compañeros tantas cosas indispensables para la vida.

Con especial cariño a mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales pues en tus aulas comprendí que el conocimiento debe contribuir a formar hombres y mujeres comprometidos con el desarrollo de la sociedad y el engrandecimiento de su país.

Con agradecimiento y cariño a los profesores Arturo Guillamaud, Leonardo Guillamaud y Cristina por alentarme y apoyarme durante la elaboración de este trabajo.

Mi más profundo agradecimiento a mi director de tesis Lic. Víctor Manuel Prudencio por su tiempo y compromiso para la conclusión del presente trabajo.

Agradezco infinitamente al jurado examinador, Maestros: Juvencio Wing Shum, Andrés Ventosa de Campo, Antonio Sánchez Bugarin y Laura Ramírez Apaez.

A todas las personas que siempre han tenido una palabra de aliento durante mi trayectoria como estudiante y en la realización de este trabajo, a todos ustedes que serían innumerables, MUCHAS GRACIAS.

*“Hay hombres que luchan un día
y son buenos,*

*hay otros que luchan un año
y son mejores,*

*hay quienes luchan muchos años
y son muy buenos,*

*pero hay quienes luchan toda una vida:
esos son los IMPRESCINDIBLES”.*

Bertolt Brecht

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. LA ADUANA Y SU IMPORTANCIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL	6
1.1 La aduana en la antigüedad	6
1.2 Definición de aduana	11
1.3 Clasificación de las aduanas	16
1.4 Funciones de la aduana	22
1.5 Estructura interna de una aduana	27
1.6 Lugares o recintos aduanales	30
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN ADUANAL EN MÉXICO DESDE LA NUEVA ESPAÑA HASTA LA ÉPOCA ACTUAL	33
2.1 Nueva España	33
2.2 México Independiente	39
2.3 Porfiriato	51
2.4 Etapa Posrevolucionaria	59
2.5 La Apertura Comercial	66
3. LA COOPERACIÓN ADUANERA EN EL MARCO INTERNACIONAL Y LOS PODERES E INSTANCIAS ENCARGADOS DE REGULAR LAS DISPOSICIONES EN MATERIA ADUANERA A NIVEL NACIONAL	75
3.1 La cooperación comercial y aduanera en el marco internacional	75
3.1.1 La Organización Mundial de Comercio (OMC)	77
3.1.2 El Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)	83
3.2 Convenios bilaterales de Cooperación Aduanera y Asistencia Mutua, Facilitación Aduanera e Intercambio de Información suscritos por México	93
3.3 Principales poderes y organismos gubernamentales que regulan a nivel nacional en materia aduanera	95
3.3.1 Poder Ejecutivo	96
3.3.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	97
3.3.2.1 El Servicio de Administración Tributaria (SAT)	100
3.3.2.2 La Administración General de Aduanas (AGA)	104

4. LAS ADUANAS DE MÉXICO EN LA FRONTERA NORTE	109
4.1 La conformación de la nueva frontera norte	110
4.1.1 El establecimiento de las aduanas mexicanas	112
4.1.2 Los primeros distritos de aduanas de Estados Unidos	114
4.2 El Servicio de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection)	117
4.2.1 Antecedentes históricos	117
4.2.2 Principales funciones	119
4.2.3 La reestructuración del Servicio de Aduanas en las últimas décadas	120
4.2.4 Las Áreas Administrativas Aduanales (Customs Management Areas)	125
4.3 El comercio México-Estados Unidos y la importancia de las aduanas fronterizas al norte de nuestro país	130
4.4 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la administración aduanera	135
4.5 Los Sistemas Aduanales de México y Estados Unidos en una frontera común	136
4.5.1 Principales problemas que enfrentan los recintos aduanales en la frontera	139
4.5.2 Esfuerzos realizados por los gobiernos federales para agilizar el tránsito de mercancías	141
4.5.3 El establecimiento de medidas de seguridad por parte de Estados Unidos y su impacto en el comercio exterior mexicano	150
CONCLUSIONES	152
ANEXOS	157
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	180

INTRODUCCIÓN

Montesquieu en su célebre obra *L'Ésprit des loi* (El espíritu de las Leyes) hace la siguiente reflexión:

< Là où il y a du commerce il y a des douanes. L' objet du commerce est l' exportation et l' importation des marchandises en faveur de l' État et l' objet des douanes est un certain droit sur cette même exportation et importation, aussi en faveur de l' État. Il faut donc que l' État soit neutre entre sa douane et son commerce et qu' il fasse en sorte que ces deux choses ne se croisent point.>¹

Livre XX, Chapitre XIII

Es cierto como Montesquieu menciona que “donde hay comercio hay aduanas”, pero éstas no solamente han estado presentes desde el nacimiento de los estados modernos puesto que se sabe de su existencia desde épocas muy antiguas. Pueblos como los egipcios, persas, galos, romanos, árabes, y griegos – y no obstante diversas culturas en Mesoamérica, exigían el pago de ciertos tributos o derechos cobrados sobre productos e inclusive personas que entraran, transitaran o salieran de o a sus posesiones territoriales ya fuera a través de las vías terrestres, fluviales o marítimas.

Así, la aduana existe desde tiempos inmemorables y aunque no se conocía con este término ha estado presente en el desarrollo de las civilizaciones más remotas, y sin lugar a duda ha jugado un papel primordial en la planeación y aplicación de la política comercial y económica de los diferentes pueblos y actualmente de los países.

Lo anterior se explica debido a que el control de los intercambios comerciales siempre ha sido de gran importancia para que un grupo garantice su bienestar, su seguridad y determine su soberanía y autonomía frente a otros, un ejemplo muy claro es el que nos dan los romanos, los cuales aplicaban ciertas prohibiciones a la exportación de productos destinados a la construcción de armas de guerra, así como también prohibían con el fin de evitar el desabastecimiento de alimentos la exportación de trigo, sal, aceite y vino.

¹ Citado por Chatin Ollier en *La Politique Douanière et la Stabilité dans les Relations Commerciales*, Libraire Dalloz, París, 1928, p. 13. La traducción de la cita es: “Donde hay comercio hay aduanas. El objeto del comercio es la exportación y la importación de mercancías a favor del estado y el objeto de las aduanas cierto derecho sobre esta misma exportación e importación, también a favor del Estado. Es necesario, por tanto que el Estado sea neutro entre su aduana y su comercio y que actúe de suerte que estas dos cosas no se perjudiquen”.

Hoy en día las aduanas, en materia de comercio exterior, son las encargadas de regular la entrada, salida y el tránsito de mercancías de un determinado territorio a otro u otros, vigilando el cumplimiento de pagos y contribuciones en beneficio de su sistema fiscal, pero además desempeñan otras funciones de vital importancia que van más allá de la recaudación de impuestos.

Actualmente, nuestro país cuenta con 48 aduanas que se dividen de acuerdo a su ubicación geográfica en 17 marítimas, 10 interiores y 21 fronterizas: 2 en la frontera sur y 19 en la frontera norte, sin embargo este trabajo se centrará en éstas últimas puesto que el principal socio comercial de México son los Estados Unidos en gran medida debido a la cercanía geográfica que históricamente nos ha ligado a este país compartiendo una de las fronteras más grandes del mundo.

Es necesario mencionar que los intercambios comerciales con nuestro vecino del norte se ven regulados principalmente por las aduanas terrestres ubicadas en la frontera puesto que el principal medio de transporte utilizado en ambos países para exportar e importar mercancías son los camiones de carga. Por esta razón el atraso en las transacciones comerciales entre ambos países impacta en su economía pero perjudica directamente a un sin número de actores que se encuentran involucrados en dichos intercambios, tales como importadores, exportadores, confederaciones de industriales, compañías de carga, agentes aduanales, comunidades fronterizas, etc.

Por tal razón la hipótesis central de nuestro trabajo es que:

Las aduanas fronterizas en nuestro país presentan grandes problemas en su funcionamiento, debido a múltiples factores que han contribuido a entorpecer el control de la introducción o salida de mercancías, así como la evasión de impuestos entre los cuales podemos mencionar: el contrabando, la corrupción, la falta de capacitación de su personal y el no contar con una planeación efectiva por parte de las autoridades de ambos países para poner mayor énfasis en los principales cruces fronterizos al norte de nuestro país. Esta situación ha provocado que los intercambios comerciales con nuestro principal socio comercial se vean obstaculizados originando pérdidas importantes para la economía mexicana.

Nuestro **objetivo general** es:

- Analizar la importancia de las Aduanas fronterizas ubicadas en la frontera norte como instancias reguladoras del comercio exterior de México con su principal socio comercial (Estados Unidos)

Los **objetivos particulares** son:

- Investigar la existencia e importancia de la aduanas en diferentes civilizaciones antiguas
- Enumerar los diferentes tipos de aduanas y definir sus principales funciones
- Mencionar como generalmente se encuentra estructurada una aduana y los lugares que se encuentran bajo su control
- Describir las principales legislaciones aduanales que han existido en México desde la Independencia hasta la actualidad
- Explicar las atribuciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) en materia comercial y aduanera
- Enunciar las principales atribuciones o funciones en materia aduanera de la Secretaría de Hacienda (SHCP) y de sus dependencias particularmente del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de la Administración General de Aduanas (AGA)
- Exponer los antecedentes históricos de las aduanas fronterizas al norte de nuestro país a partir del Tratado Guadalupe-Hidalgo firmado en 1848
- Mencionar los principales antecedentes históricos del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos de América y su funcionamiento en la actualidad
- Describir la estructura de las aduanas fronterizas y destacar las más importantes
- Exponer los principales problemas que se presentan en la aduanas fronterizas

- Mencionar los esfuerzos que se han realizado en materia aduanal por parte de México y Estados Unidos para lograr cruces comerciales más expeditos y seguros

Para alcanzar los objetivos anteriormente planteados en el primer capítulo se destacará la importancia que han tenido las aduanas en el sistema fiscal de distintas civilizaciones, así como su concepción dentro del entorno actual, la forma en que se encuentran organizadas y como se clasifican de acuerdo al tipo de operaciones que realizan.

Asimismo, se tratará como con la celebración de acuerdos de libre comercio que han dado origen a la desgravación aduanera de las mercancías, la función recaudatoria de la aduana, que ha jugado un papel central desde sus orígenes, comparte su importancia con otras funciones que han ido adquiriendo relevancia, como las de protección, mantenimiento de la seguridad, desarrollo social, etc.

Por otra parte, en el segundo capítulo se expondrán los principales antecedentes de la legislación aduanal en México, puesto que las legislaciones aduanales que se han redactado a lo largo de la historia de nuestro país sentaron las bases de la que se encuentra vigente en la actualidad por lo que es interesante destacar la forma en que ésta ha ido evolucionando y sus principales aportaciones. En este capítulo también se demostrará que la orientación del comercio exterior de México ha ido cambiando a través de la historia concentrándose a finales del siglo XIX hacia el mercado norteamericano, situación que sigue prevaleciendo hasta el momento.

En el tercer capítulo se describirán los organismos internacionales más importantes a nivel mundial que influyen en el quehacer aduanero de los países, como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), de los cuales México forma parte integral y que buscan facilitar el comercio entre sus miembros. También se señalarán los convenios en materia aduanera que México ha celebrado con otros países.

Por último en el cuarto capítulo se abordará de manera particular la relación comercial entre México y Estados Unidos, la cual tiene sus antecedentes más inmediatos, para esta investigación, en el tratado Guadalupe Hidalgo que firmaron ambos países en 1848 y mediante el cual se reorganizaron las aduanas situadas en sus respectivos territorios.

Se tomará en cuenta que el desarrollo de las vías de comunicación (como los ferrocarriles) fue un factor esencial en el aumento de los intercambios comerciales entre México y Estados Unidos. Posteriormente, se analizará la importancia actual de los puertos fronterizos, los problemas que enfrentan las administraciones aduanales, el funcionamiento del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos y los principales programas de cooperación que han celebrado México y el gobierno de Washington.

Particularmente, en el último capítulo se pretende llevar a cabo un entendimiento histórico de las aduanas terrestres en la frontera norte de nuestro país, para poder comprender la forma en que éstas operan en la actualidad, así como destacar cuáles son las más importantes y mencionar los principales problemas y desafíos que enfrentan, los cuales se acentuaron particularmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 y que sin duda inciden negativamente en el comercio exterior mexicano.

Asimismo, debemos mencionar que para la realización del presente trabajo se utilizó un método deductivo (partiendo de lo general a lo particular) además de que nuestra investigación consideramos que es de tipo: **Histórico**, porque nos remontamos a los antecedentes de nuestra legislación aduanal, así como el origen de las principales aduanas y particularmente de las ubicadas al norte del país. **Descriptivo**, porque se pretende describir como se encuentran conformados los sistemas aduanales de México y Estados Unidos, su funcionamiento en la actualidad y los principales cambios que han tenido en las últimas décadas. **Analítico**, porque que mediante este trabajo se pretende analizar la relación comercial entre México y Estados Unidos a través de su interdependencia económica, así como la relevancia que tienen los cruces fronterizos más importantes en sus intercambios comerciales.

1. LA ADUANA Y SU IMPORTANCIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

En el presente capítulo se tratará una parte histórica de los organismos encargados de la determinación y el cobro de los derechos aduaneros en distintas civilizaciones pues consideramos que el conocer sus orígenes y su función resulta importante para comprender la trascendencia que han tenido como instituciones encargadas de regular las transacciones comerciales de distintos grupos a través del tiempo y la importancia que sin duda siguen teniendo en la actualidad.

Asimismo, se resaltarán definiciones que han aportado diversos autores en derecho aduanero y comercio exterior, así como organismos que tiene relación con estas actividades, cuyas aportaciones han enriquecido el marco conceptual de esta entidad logrando una definición más amplia de su campo de actividad. Asimismo, se expondrá como generalmente las aduanas se encuentran constituidas, pues su estructura puede variar de un país a otro pero existen departamentos que ejercen las mismas funciones aunque son nombrados de distintas maneras.

Hoy en día la función recaudatoria de las aduanas comparte su importancia con otras funciones tendientes a vigilar que se cumplan las regulaciones no arancelarias que pudieran ser aplicables a determinados productos con la finalidad de garantizar la salud de la población, la existencia de flora y fauna en peligro de extinción, la preservación del patrimonio cultural, histórico y artístico de las naciones, entre otras cuestiones como veremos más adelante.

1.1 La aduana en la antigüedad

La existencia de aduanas encargadas de regular la entrada, salida o el tránsito de mercancías de un lugar a otro, ha estado presente a lo largo de la historia en diversas civilizaciones o culturas, ya sea para aumentar sus recursos financieros, evitar el desabastecimiento de alimentos o velar por su seguridad frente a otros.

Los derechos que aplicaban estos organismos (derechos de aduana) posiblemente, figuran dentro de los más antiguos que se conocen, y que actualmente siguen vigentes dentro de los sistemas fiscales de distintos países, de ahí, la importancia de conocer sus orígenes, así como el de las personas encargadas de recaudarlos.

Fue en Egipto, durante los siglos XV y XVI a.c periodos florecientes del comercio imperial, donde surgieron las primeras aduanas. El comercio se encontraba cuidadosamente regulado mediante su establecimiento en los puertos y lugares de entrada cuyo objetivo era gravar las

mercancías, excepto aquellas destinadas a la Corona, así los comerciantes debían pagar una porción de sus artículos, por tal motivo el comercio representó la fuente de ingresos más importante para aumentar el tesoro real.²

Diversos autores afirman que la palabra aduana tiene su origen etimológico, principalmente, en dos vertientes, la primera en el vocablo *persa* con el término *diván* que significa el lugar de reunión de los administradores de finanzas, y la segunda en la cultura *árabe* a través de los términos *divanum* y *adayuán* cuyos significados correspondientes son: la casa donde se recogen los derechos y registro o libro de cuentas.

Al respecto los árabes mantuvieron una política aduanera de carácter puramente fiscal, ya que los recursos que se obtenían a través de sus aduanas eran destinados, exclusivamente, a su sistema financiero. Como se mencionará en el capítulo posterior, la cultura árabe introduciría a España el impuesto aduanero llamado *almojarifazgo* el cual gravaba con un porcentaje la introducción y extracción de mercancías. Posteriormente, dicho impuesto fue adoptado en la Nueva España por medio de la conquista del Imperio Español a estas tierras.

En los *reinos españoles de Castilla y León*, durante la baja Edad Media, se realizaba una distinción entre *derechos de puertos secos* y *derechos de puertos mojados*. Los primeros como su nombre lo indica eran percibidos por las aduanas ubicadas en sus fronteras terrestres, en los pasos establecidos al interior de las ciudades o en ciertos puentes. Los segundos se recaudaban en las aduanas situadas en los puertos marítimos por donde entraban las mercancías procedentes de las rutas fluviales y marítimas.

De igual forma, existen otros orígenes de esta palabra provenientes de diversas civilizaciones como la *griega*, en donde la palabra “*soxa* significaba recaudación”.³ En la Grecia antigua los tributos aduaneros se conocieron con el nombre de *tenoleum* en razón de que los lugares u oficinas donde fueron percibidos eran llamados *telónion* o *telonio*.

Estos impuestos cobrados en Grecia sobre las exportaciones e importaciones mostraban que existía un poder de imposición, desde antes del nacimiento de los Estados modernos. Además de la introducción y extracción de mercancías a través de las fronteras, también se tomaba en

² José Othón, Ramírez Gutiérrez; *Diccionario Jurídico Mexicano A-CH*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 115.

³ Máximo, Carvajal Contreras; *Derecho Aduanero*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 49.

cuenta su entrada y salida a una ciudad, su acceso a las plazas de los mercados o a un puerto determinado.⁴

Un ejemplo de las ciudades en donde prevalecían estos impuestos es Atenas en donde se cobraba sobre el valor de las mercancías un 2 por 100 a su ingreso, cuota que podía variar de acuerdo a las necesidades del erario.

Existen otros autores que afirman que aduana proviene de la palabra italiana *duxana o dogana* la cual era empleada para referirse a los derechos de entrada que debían pagar las mercancías a favor del Dux o Dogo de Venecia, de acuerdo al nombre mediante el cual se conocía al gobernante italiano.

Durante la Edad Media los venecianos se convirtieron en dueños de las rutas comerciales marítimas lo que les permitió tener un sitio privilegiado entre los pueblos que realizaban sus intercambios mediante esta vía.

Así, Venecia se distinguió de entre las ciudades europeas por su actividad comercial, el desarrollo de su flota mercantil y por ser la puerta de entrada para que productos originarios de los países de Occidente se comerciaran en Oriente, y viceversa, es decir fue un punto intermediario que conectó a las civilizaciones pertenecientes a estas dos culturas a través del comercio.

En relación a dicho origen el autor francés Henri M. Bacques en su libro *Les Douanes Francaises (Las Aduanas Francesas)* menciona que en *los orígenes de la lengua francesa Ménage*⁵, erudito del siglo XVII, hizo derivar la palabra aduana del griego *soxa*, en francés *recette*, la cual sería transformada en la baja latinidad en *dogana* y posteriormente dentro de la lengua italiana en *doana*. Siguiendo a otros etimologistas ella provendrá de *dogana* tasa de importación que prevalecía en Venecia como derecho para beneficio del Dogo.

También, existe una inclinación por pensar que la palabra aduana puede ser simplemente de *origen celta*, ya que en el momento de la ocupación a los galos por parte de los romanos, éstos

⁴ Ricardo Xavier, Basaldúa; *Introducción al Derecho Aduanero*. Editorial ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1988, p. 32.

⁵ Ménage, conocido también por su nombre latinizado *Egidius Menagius*, fue un literato francés que nació en Angers Francia el 15 de Agosto de 1613 y murió el 23 de julio de 1692. Dicho personaje se distinguió por su estudio de las lenguas clásicas y de la filosofía, una de sus obras más célebres fue *Dictionnaire Etymologique (Diccionario Etimológico)*, el cual también fue conocido con el título de *Origines de la langue française (Orígenes de la lengua francesa)*. Véase *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana ESPASA-CALPE*, Tomo XXXIV, Madrid, 1981, p. 557.

últimos habían establecido en todos los países que conquistaron, un derecho sobre las mercancías conocido con el nombre de *portorum*, en plural llamado *portoria* y que dentro de su lengua los galos lo nombraron *doan*.⁶

Por tales motivos la palabra aduana podría tener su primera derivación de ésta palabra gala que posteriormente se convertiría en *doana* y finalmente se transformaría en *douana* palabra francesa que en nuestro idioma actualmente es traducida como aduana.

Asimismo, Bacques afirma que los impuestos que ya existían en casa de los griegos y romanos de la antigüedad, como durante los primeros siglos de nuestra era, tenían un carácter puramente fiscal, puesto que los derechos cobrados sobre las mercancías fueron únicamente establecidos en vista de procurar dinero o riquezas a los soberanos y señores.⁷

En *Roma* el derecho de *potorum* o *portoria* (en plural) era conocido desde el tiempo de los reyes y fue utilizado para referirse a los derechos percibidos por la entrada y salida de mercancías en los puertos, las fronteras terrestres y puertas de paso al interior del Imperio. Algunos autores afirman que el término *portorum* o *portorium* se debió a que el rey Anco Marcio al conquistar el puerto romano de Ostia estableció dicho derecho siendo cobrado en este lugar por vez primera.

Luis Almajano en su obra *Derecho Aduanero* afirma que en la época imperial el *portorium* era arrendado mediante una subasta pública por períodos de cinco años, los arrendatarios a publicanos⁸ recibieron el nombre de conductores *portorii* y el Fisco ejercía sólo una labor de vigilancia. Después el cobro de este impuesto se encomendó a los funcionarios imperiales quienes otorgaban cuentas de su gestión percibiendo por su trabajo un porcentaje de las cantidades recaudadas, con lo que se llegó más tarde a la percepción directa por parte del Estado de los derechos aduaneros.⁹

⁶ Henri M., Bacques; *Les Douanes Francaises*, Libraires-Editeurs Guillaumin et Cie., París, 1883, p. 11.

⁷ *Ibid*, pp. 11-12.

⁸ Al respecto el autor francés Jean, Bastid señala que en Roma en el tiempo de los Reyes se utilizaban los portoria o derechos percibidos dentro de los puertos a la entrada y salida de mercancías, en medio de un sistema de arrendamiento. Los *aduaneros* o *portitores* eran severos y recurrían frecuentemente a la confiscación. Este sistema de receptores se extendía hasta las posesiones de Roma en Oriente, para recolectar las tasas o impuestos de aduana y peajes. Siendo el portitore más célebre en dicha región fue Mateo o Leví el futuro apóstol de Cristo quien desempeñaba las funciones de aduanero y perceptor en Cafarnaún, lugar de paso de las caravanas que venían del Oriente e importante villa fronteriza de Galilea ubicada a las orillas del lago de Tibériades. Véase Jean, Bastid; *LES DOUANES*, Presses Universitaires de France, París, 1959, p. 5.

⁹ Luis, Almajano Garcés y José Javier, Almajano Pablos; *Derecho Aduanero*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 1992, p. 7.

Hay que aclarar que la palabra *portorium* no se designó debido a que el lugar donde empezó a ser cobrado se trataba de un puerto, sino que su derivación proviene de *portus-us*, cuyo primer significado es pasaje o puerta, así que se trató de un derecho de pasaje aplicado sobre la circulación de personas y mercancías.

El término *portorium* fue utilizado por los romanos para referirse indistintamente a tres tributos: la aduana, los arbitrios y los peajes.

La aduana era el derecho que se debía pagar al Estado cuando se atravesaba su frontera ya fuera para introducir productos extranjeros o exportar productos nacionales. El arbitrio fue un derecho impuesto sobre las mercancías que ingresaban a través de las puertas de una ciudad y cobrado en su beneficio. Recibieron el nombre de peajes las contribuciones impuestas a los viajeros en determinadas rutas o caminos y en el cruce de ciertos puentes y ríos.¹⁰

Los romanos la única distinción que hicieron del derecho de *portorium* fue entre *portorium* marítimo y *portorium* terrestre. El primero era cobrado en los puertos - gravando el comercio marítimo y el tráfico fluvial - y el segundo en las fronteras terrestres, en las puertas de las ciudades o en los caminos que se situaban al interior del imperio. La finalidad de estos derechos fue solamente fiscal, pues se pretendía con su recaudación llenar fácilmente las arcas del erario.

Estas contribuciones se cobraban sobre la circulación de mercancías que ingresaban a los territorios cuya finalidad fuera comercial, puesto que los objetos de uso personal se encontraban exentos de este pago, además de aquellos destinados al ejército.

Se puede afirmar que en las civilizaciones más remotas los derechos percibidos sobre la entrada, salida o tránsito de personas y mercancías jugaron un papel primordial para lograr el fortalecimiento de su sistema fiscal y como medio para garantizar su seguridad pública.

Actualmente, los Estados modernos a través de las aduanas realizan las mismas funciones de recaudación y control sobre las personas o artículos que ingresan, salen o transitan por su territorio con la finalidad de garantizar su seguridad nacional, proteger su economía, velar por la salud de su población y el bienestar de sus sectores productivos, así como recaudar los derechos arancelarios correspondientes.

¹⁰ Ricardo Xavier, Basaldúa; *Op.cit.*, pp. 39-40.

Dentro de dichas funciones, la función fiscal o recaudatoria ya no es considerada como la más importante, por una parte debido a la liberalización comercial que han adoptado los países y que ha originado la celebración de distintos acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales en donde se ha negociado la desgravación arancelaria de distintos productos, con lo cual han adquirido preponderancia otras funciones realizadas por las aduanas, entre ellas las funciones económicas, protectoras, de seguridad nacional, así como las sociales como veremos más adelante.

1.2 Definición de aduana

El concepto que define a la institución aduanera se ha modificado a lo largo del tiempo. En las últimas décadas esta transformación ha sido necesaria ante los cambios suscitados a nivel mundial como son: la modernización de los transportes, el aumento de los flujos comerciales, la aparición de nuevos Estados, el progreso de las técnicas industriales, la consolidación de bloques económicos, etcétera.

El término aduana, bajo cualquier denominación, ha sido utilizado desde tiempos inmemorables para referirse a las instalaciones físicas en donde se realiza el control de mercancías y personas, así como la recaudación de los gravámenes que por su entrada o salida pudieran ocasionar, pero éste ha sido ampliado para incluir a los servicios y las funciones complementarias y no sólo a aquellas relacionadas con la percepción de los derechos arancelarios.

Ante este panorama expondremos la definición que han aportado diversos organismos nacionales e internacionales especializados en comercio exterior, así como, investigadores y académicos que se han preocupado por aportar su noción particular de aduana enriqueciendo el conocimiento del ámbito aduanero y resaltando su importancia durante el desarrollo histórico de la humanidad hasta la época actual.

Comenzaremos con el concepto desarrollado por Ricardo Xavier Basaldúa el cual menciona que “en distintas civilizaciones y naciones la aduana ha sido configurada como una institución encargada de controlar la entrada y salida de las mercancías de determinados territorios, con el fin de impedir esa entrada o salida o de aplicarles tributos relativos a esos hechos de entrar y salir.”¹¹

¹¹ *Ibid*, p. 125.

A su vez el jurista Joaquín Escriche define a la aduana como “la casa u oficina pública destinada para registrar los géneros y mercaderías que se exportan por mar o tierra, y cobrar los derechos reales que adeudan. Llámese también así el derecho de entrada o salida que se paga por los géneros y mercaderías.”¹²

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se afirma que las aduanas “son las oficinas públicas donde se registran los géneros y mercaderías que se importan y exportan y cobran los derechos que adeudan.”¹³

Lázaro Hernández Muñoz expresa que las aduanas son las “zonas de un país compuestas de oficinas, almacenes, locales y otros servicios, ubicadas en las fronteras, puertos y aeropuertos, por donde han de pasar las mercancías que se importan o exportan, con objeto de cobrar los derechos arancelarios y exigir el cumplimiento de las normas que regulan dicho tráfico.”¹⁴

En el Dictionnaire de l'économie politique (Diccionario de Economía Política) se establece que la aduana es la administración encargada de percibir los derechos impuestos sobre la entrada y salida de mercancías y vigilar que aquellas importaciones o exportaciones que estén prohibidas no tengan lugar. Por extensión se le da el nombre de aduana a los edificios dentro de los cuales son establecidas las oficinas de la administración, de igual manera se nombra a los derechos que son objeto de percepción.¹⁵

Como se puede observar los conceptos anteriormente expuestos describen a la aduana como una instalación física, además resaltan su función fiscal o recaudatoria al mencionar que es la encargada de recaudar los derechos correspondientes, así como el controlar la entrada y salida de mercancías de un territorio a otro, es decir, la tarea que desempeña como gendarme fronterizo.

No se debe negar que estos conceptos son válidos pues todos ellos nos remiten a actividades básicas e importantes realizadas por dichas instancias. Sin embargo, debemos dar paso a definiciones que incluyen otro tipo de funciones que en la actualidad son indispensables en la regulación del comercio exterior.

¹² Joaquín, Escriche; *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979, p. 96.

¹³ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo I, Ediciones DRISKILL, S.A., Buenos Aires, 1979, p. 529.

¹⁴ Lázaro, Hernández Muñoz; *Diccionario Terminológico de Comercio Exterior*, Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, 1992, pp. 10-11.

¹⁵ *Dictionnaire de l'économie politique*, Tome A-I, Librairie de Guillaumin et Cie., París, 1873, p. 578.

Un concepto que es indispensable mencionar es el aportado por Pedro Fernández Lalanne en su obra *Derecho Aduanero* en donde expresa que “la aduana constituye uno de los más importantes atributos de la soberanía de la Nación. Es el medio para ejercer el poder de policía fiscal, en todo cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercaderías por sus fronteras.”¹⁶

De acuerdo con esta visión Jorge Witker manifiesta que “la aduana es la representación física del Estado nacional y el punto que separa una frontera nacional de otra.”¹⁷

Por su parte, José Alberto Garrone dice que “la aduana es el límite de un país que por lo general coincide con su frontera política, y que sólo puede ser franqueado por las mercaderías que del mismo se exportan o se importan, mediante el pago de los derechos previstos en la tarifa (derechos de aduana).”¹⁸

A su vez, Carlos Alberto Ledesma señala que la aduana es un ente puramente administrativo de corte netamente fiscal que sirve a los intereses de un Estado en la faz elemental para aplicar la legislación relativa a las importaciones y exportaciones de mercaderías; ejecutar la política fiscal del Estado para recaudar gravámenes, además de la política económica designada y establecer incentivos a las exportaciones y desaliento a las importaciones, etc.¹⁹

José Luis Jerez Riesco menciona que “las aduanas son entidades de carácter administrativo que tienen un componente fiscalizador y recaudatorio y que se encargan de velar por el cumplimiento de la normatividad aduanera en materia de exportaciones e importaciones de productos, de establecer un acceso al tránsito de las realizaciones comerciales internacionales, ejecutando, a través de la recaudación de los aranceles y derechos, la política fiscal del Estado, que tenderá a fomentar e impulsar las exportaciones de productos domésticos y a contener las importaciones de mercancías foráneas....”²⁰

Estas definiciones muestran que la aduana es un elemento esencial para que los Estados, representados a través de ella, ejecuten su política comercial externa entendiendo por ésta el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo tendientes a controlar, regular y verificar

¹⁶ Pedro, Fernández Lalanne; *Derecho Aduanero*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 189.

¹⁷ Jorge, Witker; *Derecho Tributario Aduanero*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1995, p. 9.

¹⁸ José Alberto, Garrone; *Diccionario Jurídico*, Tomo A-D, Ediciones ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1993, p. 108.

¹⁹ Carlos Alberto, Ledesma; *Nuevos Principios de Comercio Internacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2001, p. 115.

²⁰ José Luis, Jerez Riesco; *Comercio Internacional*, Edit. ESIC (Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing), Madrid, 2002, p. 129.

los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios. Es decir, el conjunto de leyes, reglamentos, apoyos, permisos o prohibiciones a que deben sujetarse los artículos de comercio exterior. Desde el punto de vista fiscal, viene a ser el monto de los impuestos (aranceles) que se aplican a la entrada o salida de mercancías.²¹

Además, en ellas se resalta a la aduana como delimitación física con otros países, es decir como frontera territorial o como zonas situadas en los principales puntos de entrada y salida de mercancías de comercio exterior.

Encontramos otras definiciones en donde la aduana es vista como un servicio, organismo u oficina de la administración pública de un país encargado (a) de aplicar las legislaciones aduaneras y de comercio exterior correspondientes y de recaudar los gravámenes aduaneros en beneficio del mismo.

Para el autor José María Cordera se trata de la “oficina estatal situada en los puntos fronterizos por donde discurren las vías de comunicación terrestre, así como también en los puertos y aeropuertos, para controlar el tráfico de viajeros y mercancías y aplicar sobre éstas últimas los derechos arancelarios.”²²

Por su parte, el Consejo de Cooperación Aduanera la define como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías.”²³

También, Ricardo Xavier Basaldúa se refiere a la aduana como una institución y menciona que “constituye un servicio administrativo encargado de controlar la importación y la exportación de la mercancía al o del territorio aduanero, aplicando a su respecto el conjunto de disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercadería.”²⁴

Para el jurista Carlos Anabalón Ramírez la aduana es “el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico, determinando

²¹ Arturo, Ortiz Wadgymar; *Introducción al Comercio y Finanzas Internacionales de México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999, p. 139.

²² José María, Cordera; *Diccionario de Comercio Exterior*, Editorial Pirámide, Madrid, 1986, p. 11.

²³ Máximo, Carvajal Contreras; *Op.cit.*, p.5.

²⁴ Ricardo Xavier, Basaldúa; *Op.cit.*, p. 177.

y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician: y cumpliendo con las demás funciones, que las leyes le encomienden..”²⁵

Específicamente, en nuestro país las aduanas de acuerdo con José Othón Ramírez son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que dependen de la Dirección (actualmente Administración) General de Aduanas.²⁶

Un concepto más amplio nos lo da Rogelio Martínez Vera el cual las define como “las oficinas gubernamentales que dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se encargan de atender a los importadores, exportadores y demás personas involucradas en las operaciones de comercio exterior para realizar, desde su inicio hasta su culminación, los trámites de importación y exportación de mercancías; vigilar la entrada y salida de ellas al territorio nacional y a las zonas y regiones fronterizas; se encargan de manejar estas actividades de verificación a través del cuerpo de servicio de vigilancia y control aduanero, llamado Policía Fiscal de la Federación.”²⁷

Sin embargo, la definición que a nuestro parecer es la más completa, para alcanzar los objetivos planteados en el presente trabajo, es la aportada por la propia Administración General de Aduanas la cual menciona que “son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos de comercio exterior.”²⁸

Estas dos últimas definiciones incluyen elementos que caracterizan a las aduanas y diversas funciones que éstas desempeñan en la actualidad como son:

²⁵ Carlos Anabalón Ramírez; *Apuntes de clases para cursos iberoamericanos de derecho aduanero*. OEA, México, 1993 citado por Jorge, Witker; *Op.cit.*, p. 10.

²⁶ José Othón, Ramírez Gutiérrez; *Op.cit.*, p. 115.

²⁷ Rogelio, Martínez Vera; *Legislación del Comercio Exterior*, Editorial Mc Graw Hill, México, 2000, p. 75.

²⁸ <http://www.aduanas.sat.gob.mx>

- Por lo general la aduana es un organismo perteneciente a la administración pública de un país. En México la aduana es un organismo gubernamental dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Para efectuar sus funciones es apoyada por un cuerpo de vigilancia y control aduanero, en México esta vigilancia recae en la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera;²⁹
- Las aduanas pueden estar situadas en fronteras, costas, litorales y ciudades importantes de un país;
- Fiscalizan, vigilan y controlan la entrada, salida y el tránsito de mercancías y personas al territorio nacional y a las zonas y regiones fronterizas;
- Además, recaudan los impuestos, aprovechamientos, cuotas y demás derechos arancelarios;
- Se encargan de atender a los importadores, exportadores y demás personas involucradas en las operaciones de comercio exterior;
- Aseguran el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan, así como aquellas relacionadas con dicha actividad como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, etcétera;
- Vigilan e inspeccionan los medios en que las mercancías son transportadas.

1.3 Clasificación de las aduanas

Para comprender mejor los diferentes tipos de aduanas nos basaremos en la clasificación que realiza Máximo Carvajal Contreras, mediante la cual hace una distinción de estas instancias de acuerdo a su ubicación, su tráfico, su régimen, su movimiento, su tránsito, su competencia, su habilitación y su servicio.³⁰

²⁹ Con la creación de la Policía Federal Preventiva, a partir del 4 de enero de 1999, la Policía Fiscal Federal desaparece y se crea la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera, la cual será la corporación policiaca que se mantendrá en las aduanas, las cuales serán vigiladas única y exclusivamente por ésta. Este cambio se realizó para que existiera solamente una Policía Federal en toda la República Mexicana.

³⁰ Máximo, Carvajal Contreras; *Op.cit.*, p. 188.

Con respecto a la ubicación de las aduanas, éstas pueden dividirse en tres grandes grupos: las aduanas marítimas, las aduanas fronterizas y las aduanas interiores. Las primeras son las encargadas de llevar a cabo el despacho aduanero de las mercancías que son transportadas por vía marítima en los puertos autorizados para ello, en nuestro país existen 17 aduanas de este tipo, 8 en el Océano Pacífico y 9 en el Golfo de México (ver anexo 1).

Las aduanas fronterizas se encuentran en los límites territoriales colindantes con países vecinos al territorio nacional, es decir en las fronteras terrestres. En el caso de México, éste cuenta con un total de 21 aduanas fronterizas o terrestres, de las cuales 19 se encuentran al norte en la frontera con los Estados Unidos de América y 2 al sur en la frontera con Guatemala y Belice (ver anexos 2 y 3).

Por otra parte, las aduanas interiores son las que se establecen en diversos puntos al interior de la República cerca de importantes centros de producción y distribución para agilizar el despacho aduanero de las mercancías de importación o con destino a la exportación. También, se puede tratar de aduanas ubicadas en aeropuertos internacionales del interior del país, las cuales se encuentran legalmente habilitadas para recibir o despachar aeronaves en vuelos internacionales.

Este es el caso de las aduanas ubicadas en el Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Cd. de México, en el Distrito Federal,³¹Guadalajara, Torreón, Monterrey, Querétaro, Toluca, Chihuahua, Aguascalientes y Puebla.

Con respecto a su posición geográfica las aduanas en nuestro país se dividen en ocho zonas, las cuales son controladas por las Administraciones Regionales de Aduanas pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, así encontramos a la zona noroeste que agrupa a diez aduanas, la noreste con siete, la norte-centro con siete, la golfo-pacífico con seis, la metropolitana con cinco, la sur con seis, la occidente con cuatro y la centro con tres.

³¹ Esta aduana se encuentra conformada por la sección aduanera para el despacho por vía postal y por la sección aduanera de importación y exportación de contenedores denominada Pantaco.

Cuadro 1
Administraciones Regionales de Aduanas

ADMINISTRACIONES REGIONALES	ESTADOS	ADUANAS	TOTALES
CENTRO	Michoacán Aguascalientes Querétaro	Lázaro Cárdenas Aguascalientes Querétaro	3 aduanas
GOLFO PACÍFICO	Tamaulipas Oaxaca Veracruz	Altamira y Tampico Salina Cruz Coatzacoalcos, Tuxpan y Veracruz	6 aduanas
NORESTE	Tamaulipas Nuevo León	Cd. Miguel Alemán, Cd. Reynosa, Cd. Camargo, Matamoros, Nuevo Laredo. Colombia y Monterrey	7 aduanas
NOROESTE	Sonora Baja California	Agua Prieta, Naco, Nogales, San Luis Río Colorado, Sonoyta y Guaymas. Tecate, Tijuana, Ensenada y Mexicali.	10 aduanas
NORTE-CENTRO	Coahuila Chihuahua	Cd. Acuña, Piedras Negras y Torreón. Cd. Juárez, Puerto Palomas, Ojinaga y Chihuahua.	7 aduanas
METROPOLITANA	Guerrero, D.F., Puebla y Toluca.	Acapulco, Aeropuerto B.J. de la Cd. de México, México, D.F., Puebla y Toluca.	5 aduanas
OCCIDENTE	Colima Sinaloa Baja California Sur Guadalajara	Manzanillo Mazatlán La Paz Guadalajara	4 aduanas
SUR	Quintana Roo Campeche Chiapas Yucatán Dos bocas	Cancún y Subteniente López. Cd. del Carmen Cd. Hidalgo Progreso Tabasco	6 aduanas

Cuadro elaborado con base en información obtenida de Eduardo, Avalos Lira y Emilia, Jara Castillo; *Operaciones Aduaneras*. IPN Escuela Superior de Comercio y Administración, México.

Si consideramos a las aduanas por su tráfico, el cual definiremos como la vía por la cual serán transportadas y manejadas las mercancías encontraremos cinco grupos: las aduanas de tráfico marítimo, las aduanas de tráfico terrestre, las aduanas de tráfico aéreo, las aduanas de tráfico postal y las aduanas de tráfico fluvial.³²

Las aduanas de tráfico marítimo se encuentran ubicadas sobre las costas o litorales y como su nombre lo indica son aquellas que reciben a las mercancías objeto de comercio exterior que arriban por mar a un determinado territorio.

El tráfico marítimo puede ser de altura cuando las mercancías entran y salen del puerto de un país hacia el puerto de otro país, de cabotaje cuando la navegación o el tráfico de las mercancías se hace entre dos puntos de un país situados en el mismo litoral, es decir entre puertos nacionales, y mixto cuando se realicen simultáneamente el de altura y cabotaje o cuando las mercancías sean transportadas entre dos puntos costeros situados en diferente litoral, o en el mismo, haciendo escala en un puerto extranjero.

El tráfico terrestre es regulado por las aduanas que reciben a las mercancías que son transportadas y manejadas de un lugar a otro por dicha vía, ya sea a través de camiones de carga o por ferrocarril, por lo general éstas reciben directamente productos de los países más cercanos.

Las aduanas de tráfico aéreo son las encargadas de realizar el despacho aduanero de las mercancías que han sido transportadas de un país a otro por avión. Asimismo, las aduanas aéreas pueden recibir la exportación de productos provenientes de la región o franja fronteriza, los cuales si se determina pagarán los impuestos correspondientes, ya que los vuelos provenientes de estas zonas son considerados como vuelos internacionales.

Con respecto a las aduanas de tráfico postal podemos decir que se encargan de realizar el despacho aduanero de las mercancías que son importadas o exportadas a través del servicio de postas y correo. En México es el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) bajo vigilancia y control de las respectivas autoridades aduaneras quien realiza estas funciones.

³² Con respecto a este tipo de clasificación la *Ley Aduanera* señala en su art. 11 “Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal. *Ley Aduanera y Reglamento*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, p. 6.

Entre las tareas que éste servicio desempeña se encuentran abrir los bultos postales que provienen del extranjero o los nacionales que serán exportados, además tiene la obligación de notificar a la autoridad de la importación y exportación de mercancías que se encuentren prohibidas.

Por otra parte, las aduanas de tráfico fluvial son aquellas que reciben a las mercancías que son transportadas con fines de exportación e importación a través de los ríos, en particular en México no existe una diferencia exacta entre este tipo de aduanas y las marítimas debido a que las mismas disposiciones son aplicadas en ambas.³³

Si consideramos a las aduanas de acuerdo al régimen aduanero al que serán destinadas las mercancías objeto de importación, exportación o tránsito, veremos que las aduanas pueden encontrarse y ejercer sus funciones en zonas gravadas o en áreas de desgravación.

Por zonas gravadas se debe entender cualquier parte de territorio nacional en donde se aplicará sobre las mercancías el cobro de un monto determinado de aranceles, con excepción de las regiones y franjas fronterizas. Por áreas de desgravación se entenderá el territorio que comprende la región y franja fronteriza.

De acuerdo al artículo 136 de la Ley Aduanera la 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. Mientras que la región fronteriza es el territorio determinado por el Ejecutivo y que comprende los Estados de Baja California, parte de Sonora, Baja California Sur, Quintana Roo, el municipio de Salina Cruz Oaxaca y la franja fronteriza sur que colinda con Guatemala.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de establecer puntos de revisión dentro de los límites de las áreas de desgravación (región fronteriza) para que las mercancías y pasajeros que procedan de ellas, se introduzcan al resto del territorio nacional (zonas gravadas), asimismo las mercancías que originalmente han sido importadas a las áreas de desgravación aduanera podrán internarse al resto del territorio mediante la elaboración de un pedimento, el

³³ Al respecto el *Reglamento de la Ley Aduanera* señala en su artículo 7, fracción II, inciso a) “Son lugares autorizados para realizar maniobras en tráfico marítimo y fluvial: los muelles, atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello.”

Asimismo, el artículo 27 de dicho reglamento especifica “La entrada o salida de mercancías, podrá efectuarse mediante embarcaciones en tráfico fluvial, cuando así lo autorice previamente la Secretaría, siendo aplicable al mismo en lo conducente, las disposiciones de tráfico marítimo.

pago de las contribuciones correspondientes y el cumplimiento de los permisos o las regulaciones no arancelarias.

También, podemos clasificar a estas instancias por el control que realizan del movimiento de mercancías o personas que entran, salen o transitan por un territorio. En el caso de mercancías se controla su entrada, salida o tránsito a través del despacho aduanero que de acuerdo con el art. 35 la Ley Aduanera Mexicana es 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 establecidos en el presente ordenamiento, 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.”³⁴

Las aduanas de acuerdo al tránsito, el cual se entenderá como el traslado de mercancías que se encuentran bajo control fiscal de una aduana nacional a otra, pueden clasificarse en aduanas de carga, destino, despacho, paso, entrada o salida.

A su vez las aduanas pueden clasificarse debido a su grado de habilitación el cual es determinado de acuerdo a las atribuciones otorgadas a dichas instancias para realizar actividades específicas, así encontramos que las aduanas pueden estar destinadas a efectuar operaciones de importación, exportación, tránsito, transbordo y cabotaje o se encuentran habilitadas para realizar varias de ellas.

El grado de habilitación de una aduana va estar determinado por los servicios con los que cuenta dicha instancia para realizar toda clase de operaciones y para recibir todo tipo y naturaleza de mercancías. Entre menos servicios se presten al interior de ella menor será su grado de habilitación. Un ejemplo es que no todas las aduanas cuentan con los servicios para recibir productos destinados al consumo humano.

Por su servicio las aduanas se dividen en nacionales o yuxtapuestas. Las aduanas nacionales son las que ejecutan sus funciones al interior de un país o dentro de las zonas que son parte de su jurisdicción territorial o marítima. Por otra parte, se podría decir con respecto de las aduanas yuxtapuestas que al interior de ellas diferentes países, por lo general países vecinos, mantienen sus servicios aduanales encargados de controlar la entrada, salida o tránsito de mercancías y pasajeros.

³⁴ *Ley Aduanera y Reglamento; Op.cit.*, p. 25.

1.4 Funciones de la aduana

Principalmente se puede hablar de cinco funciones centrales de la Aduana: la función recaudadora o fiscal, la función económica, la función protectora, la función social y la función de vigilancia. Todas ellas pueden relacionarse entre sí debido a que existen situaciones en donde dos o más suelen presentarse.

Las aduanas ejercen la función recaudadora cuando su trabajo está centrado en el cobro y recaudación de los gravámenes tanto de importación como de exportación. Sin embargo, hoy en día no es la única ni la función más importante.

Actualmente, los gobiernos de los países no sólo han delegado a sus instituciones aduaneras la tarea de cobrar los impuestos que causan la salida, entrada o tránsito de mercancías por su territorio, sino también, otras funciones ligadas a garantizar el bienestar y la seguridad de su población; la preservación de su riqueza cultural, natural y artística; el desarrollo e impulso de sus sectores productivos; la preservación de su flora y fauna; etcétera.

Para comprender la evolución de esta institución en México debemos mencionar que las aduanas en nuestro país comenzaron siendo solamente un órgano recaudador y han jugado un papel primordial en su desarrollo histórico. Al consumarse la independencia el cobro de los derechos al comercio exterior percibidos por las aduanas marítimas representó la principal fuente de ingresos que el Gobierno Federal tenía para sufragar los gastos contraídos durante la guerra insurgente.

Posteriormente, los primeros gobiernos de la República utilizaron los recursos obtenidos por las aduanas marítimas y fronterizas como crédito para garantizar los empréstitos contraídos con el exterior, pues el crédito público y la deuda extranjera fueron situaciones que provocaron desde el inicio de la vida independiente de nuestro país, una constante y frecuente preocupación por parte de los gobernantes.³⁵

Actualmente, la función fiscal de las aduanas en México no se centra, únicamente, en el cobro de los derechos de importación y exportación³⁶, los cuales han disminuido por la consolidación

³⁵ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Historia y Legislación Aduanera de México*, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la SHCP, México, 1973, p. 31

³⁶ Los países, actualmente, no suelen gravar con ningún derecho de aduana la exportación de sus mercancías, siendo ésta una actividad que en lugar de restringir se busca fomentar, aunque en casos excepcionales los derechos de aduana a la exportación son plenamente justificados. Por ejemplo, cuando la salida de ciertos productos pudiera ocasionar un desabastecimiento de los mismos al interior de un país.

de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales, también han llegado a representar una importante fuente de ingresos los impuestos internos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), etc.

La función económica se presenta cuando el gobierno de un país a través de sus aduanas impone mayores gravámenes a las mercancías provenientes del extranjero con la finalidad de proteger a sectores prioritarios como el agrícola y el ganadero, así como a su industria nacional. Principalmente con tal medida se pretende evitar la entrada de mercancías que representen una competencia desleal o perjudicial para los productos nacionales.

A través de esta función, también, se pretende estimular a los sectores productivos disminuyendo o liberando los derechos de importación en ciertos artículos – materias primas, refacciones, accesorios, maquinaria, por mencionar algunos- que no se producen o escasean al interior del país y que son necesarios en la industria y en actividades básicas.

La función económica se relaciona con el cumplimiento de la ley y de las disposiciones en materia de comercio exterior, es decir las aduanas deben vigilar que se cumplan las regulaciones o restricciones no arancelarias que las diferentes dependencias del gobierno exigen que se cubran al momento de ingresar las mercancías a territorio nacional.

Dentro de esta función se pueden incluir las estadísticas de comercio exterior que son realizadas por las aduanas. En nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es la encargada de regular su funcionamiento, por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT) cuenta con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI)³⁷ a través del cual se puede obtener información sobre todas las operaciones de comercio exterior, así como los productos objeto de dicho comercio, con qué países se efectúan los intercambios, bajo qué precios, por medio de qué aduana, etcétera.³⁸

Este sistema permite a las autoridades encargadas de regular las operaciones de importación y exportación tener información de primera mano para realizar un balance real sobre los logros o

³⁷ El SAAI es un sistema automatizado que sirve de apoyo en las funciones de las aduanas del país, el cual consta de cuatro grandes subsistemas: a) el subsistema de validación, b) los sistemas periféricos de soporte, c) el subsistema de control del despacho aduanero (módulos), y d) la explotación de la información. Con este esquema cuentan cada una de las aduanas del país para realizar el seguimiento del despacho hasta su conclusión.

³⁸ José, Guzmán Montalvo; “Política en Materia Aduanal”, en *PEMEX-Lex.*, No. 137-138, Revista Jurídica de PEMEX, México, noviembre-diciembre de 1999, p. 15.

déficits de los intercambios comerciales con otras naciones, es decir, una evaluación de la balanza comercial.

Con respecto a la función protectora las aduanas deben impedir la entrada o el paso de ciertos productos, sustancias o artefactos que pudieran atentar contra el bienestar y la seguridad de la población como son las armas, municiones, productos adulterados o de contrabando, alimentos contaminados, sustancias psicotrópicas, estupefacientes o cualquier tipo de droga, etc.

Por otra parte, deben evitar el contrabando de obras de arte y de cualquier artículo considerado como patrimonio cultural de un país, por ejemplo de cuadros, esculturas, libros, objetos prehispánicos, etc.

En México para ejecutar dicha función se trabaja conjuntamente con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) quien es el encargado de expedir, cuando así se requiera, los certificados y la autorización correspondiente para la exportación de artículos prehispánicos. En el caso de obras de arte se trabaja en colaboración con el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) quien es el encargado de expedir estas autorizaciones.

A su vez, estas instancias deben velar por la salud de las personas y las especies, tanto flora y fauna, que se encuentran al interior del país. Esta medida se lleva a cabo en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y la Secretaría de Salud mediante controles sanitarios, fitosanitarios y zoonosanitarios cuando se cree que una plaga o algún virus pudieran ingresar a través de la comercialización en el país de ciertos animales, vegetales o sus derivados provenientes del extranjero.

En este mismo rubro las aduanas serán las encargadas de evitar el tráfico ilícito de plantas o animales que se encuentren protegidas o en peligro de extinción. Así como, impedir que ingresen al país desperdicios y residuos tóxicos que pudieran ocasionar grandes daños a la población y al medio ambiente.

En resumen dentro de la función protectora las aduanas deben vigilar la entrada de productos sensibles para el país en materia de sanidad y seguridad, así como proteger su patrimonio cultural e histórico, su flora y fauna, además de establecer medidas con la finalidad de evitar el deterioro al medio ambiente.

La función social de las aduanas se presenta cuando se establecen disposiciones que tienden a impulsar el desarrollo de actividades científicas, docentes, de servicio social, artísticas y en

general aquellas que contribuyan a la difusión cultural y al mejoramiento de los servicios sociales en un país, por ejemplo la exención del pago de impuestos a la introducción de libros, revistas, material didáctico, obras de arte, artículos destinados a instituciones de salud pública, aparatos e instrumentos necesarios para proyectos de investigación, por mencionar algunos.

Otro aspecto de la función social se encuentra en la importación que realizan distintos organismos descentralizados del Estado, cuya finalidad es abastecer a la población de productos de primera necesidad, que escasean al interior del país, en América Latina entre dichos productos podrían figurar la leche, maíz, frijol, etc.

Esta función, también, se realiza con la anulación o exención del pago de los derechos respectivos sobre artículos que introduzcan al país los inmigrantes que retornen del extranjero. En México las aduanas de acuerdo con el artículo 61 de la Ley Aduanera pueden conceder franquicias a los nacionales repatriados, deportados e inmigrantes para introducir determinadas cantidades y clases de mercancías entre ellas los menajes de casa que hayan usado durante su residencia en el extranjero.

De igual forma, se otorgan franquicias a los habitantes de las ciudades fronterizas para la importación de artículos destinados para su propio consumo, siempre y cuando cumplan las disposiciones sobre valor, clase y cantidad impuestas por la SHCP.

Para vigilar el cumplimiento de las funciones anteriormente descritas, así como prevenir y combatir las violaciones a las diversas disposiciones aduaneras, las aduanas cuentan con cuerpos armados o militarizados (cuerpos de vigilancia conocidos en algunos países como policía fiscal y aduanera), los cuales a su vez pueden intervenir, eventualmente, en caso de guerra, calamidad pública o epidemias, en este caso se estará hablando de la función de vigilancia de la seguridad nacional.³⁹ Se han clasificado las funciones de la aduana desde una visión muy particular, pero en resumen podemos mencionar que las actividades desempeñadas por esta institución se pueden dividir en dos grandes renglones: las funciones principales y las funciones colaterales.

Las **funciones principales** de la aduana son:

- Controlar la entrada y salida de mercancías.

³⁹ Jorge, Enrique Loera; *Manual de Introducción a la Legislación Aduanal*, Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, S. C., México, p. 8.

- Recaudar impuestos al comercio exterior.
- Ejecutar la parte correspondiente a las políticas económicas y comerciales (p.e. el permitir la importación de mercancías para el desarrollo de la industria; el restringir la importación de productos suntuarios).
- Ejercer vigilancia en materia de sanidad, migración, seguridad nacional.

Las funciones colaterales a las básicas se pueden enunciar como:

- Recaudar las cuotas compensatorias.
- Formar las estadísticas de comercio exterior.
- Prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros.
- Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes.
- Registrar los controles sanitarios y fitosanitarios.
- Registrar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias.
- Verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias arancelarias.
- Controlar el uso de las mercancías bajo los regímenes aduaneros suspensivos del pago de contribuciones al comercio exterior.
- Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.

Hay que mencionar que ante el aumento de los intercambios comerciales de los países la aduana ha configurado una nueva función como instrumento facilitador del comercio, la cual ha ido cobrando gran importancia ya que las personas involucradas en dicha actividad exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho de mercancías, el costo de almacenaje, la acumulación de inventarios, así como la planeación del “justing time” con el que se manejan actualmente infinidad de

empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar servicios integrales en la importación y exportación de mercancías.⁴⁰

1.5 Estructura interna de una aduana

Para poder conocer el funcionamiento y la estructura física de una aduana es necesario tomar en cuenta los elementos que la conforman interna y externamente, es decir, las áreas internas que realizan las actividades que se le han encomendado, así como aquellas destinadas a la inspección de mercancías y a la prestación de servicios por parte de particulares y de las autoridades involucradas.

De acuerdo con Máximo Carvajal Contreras⁴¹ las aduanas tradicionalmente se han encontrado organizadas de la siguiente manera:

a) OFICINAS SUPERIORES. Las cuales se subdividen en:

Administración. La cual se encarga de administrar la aduana; dictar las medidas que requiera la administración general de servicios; coordinar y ejecutar las políticas de la Dirección General de Aduanas, en materia de administración; mantener con las demás dependencias las relaciones en el ámbito de su competencia; conocer y decidir sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la aduana y proponer a la Dirección General de Aduanas (actualmente Administración General de Aduanas), los programas de trabajo y las disposiciones en el área de su competencia.

Subjefatura. Entre sus facultades se encuentra sustituir al jefe de la aduana, en sus faltas temporales o accidentales y asumir sus facultades y obligaciones en tales casos; proponer al jefe de la aduana los programas de trabajo; coordinar y controlar las actividades de las secciones de la planta de la subjefatura; implantar y controlar los criterios y políticas determinadas por la Jefatura de la aduana; vigilar la capacitación y desarrollo del personal de la aduana; vigilar el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes del ramo aduanal; llevar el control de los gastos menores, recaudación de boletas de pasajeros y recibos oficiales; establecer y ejecutar las normas para la selección de candidatos a prestar servicios en la aduana; llevar el control de personal integrante de la aduana así como formular y tramitar las comunicaciones respectivas, sobre las incidencias del mismo, por latas, bajas, permisos, licencias, vacaciones, etc; promover

⁴⁰ Pedro Trejo Vargas; *El Sistema Aduanero de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, p. 37.

⁴¹ Máximo, Carvajal Contreras; *Op.cit.*, pp.165-174.

y coordinar con las dependencias competentes, los programas de capacitación y desarrollo del personal; elaborar periódicamente y mantener actualizado el padrón de los agentes aduanales; así como el de los empleados autorizados para actuar en su representación; notificar al personal de la aduana, los dictámenes resolutivos sobre la cancelación o suspensión de patentes de agentes aduanales, así como los nombramientos o bajas de sus dependientes, comuniquen dichos agentes, practicar a las agencias aduanales, las visitas que determine la autoridad correspondiente.

b) PLANTAS. En esta división se encuentran:

La planta de la subjefatura o interior en nuestro sistema aduanal a las secciones que se encargan de realizar los trámites administrativos de la aduana se les denomina en forma genérica planta interior o de subjefatura ya que el jefe es el que controla directamente dichas secciones, las cuales se mencionan a continuación:

Sección de importación.
Sección de exportación.
Sección de control de permisos.
Sección de ajustes.
Sección de la caja.
Sección de internación.
Sección de contabilidad.
Sección de adeudos y fianzas.
Sección de turismo.
Sección de correspondencia y archivos.
Sección de personal.
Sección de juicios.
Sección de agencias aduanales.
Sección de remates.
Sección de proveeduría y de inventario.
Sección de tráfico postal.
Sección de intendencia.
Sección de navegación.
Sección de depuración de boletas.
Sección de registro y relación de pago.
Sección de información y estadística

*Sección de maquiladoras.*⁴²

Planta de Vistas.⁴³ La cual tiene como principales funciones, realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías destinadas a los regímenes aduaneros de importación y exportación para establecer o verificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías, verificar que se cumplan los requisitos establecidos para la presentación de las facturas, así como los permisos especiales a los que se encuentran sujetos las mercancías de comercio internacional.

Además, verificar el valor de las mercancías; proporcionar la clasificación oficial de las mismas; efectuar el reconocimiento aduanal de equipajes y menajes de casa; determinar las franquicias que la ley otorga a los pasajeros, turistas, repatriados, inmigrantes, etc; expedir boletas y recaudar impuestos en las garitas o secciones aduaneras que estén facultadas para el tránsito de personas y mercancías.

Planta de Almacenistas. Entre sus funciones se encuentran recibir, guardar y entregar las mercancías que por cualquier circunstancia ingresen al dominio fiscal. Lleva la contabilidad de los bultos entrantes o salientes y efectúa la confrontación de los mismos contra la documentación que los ampara; además vigila que éstos no vengan con señales de violación o avería y que cuando la Ley lo especifica cuenten con las leyendas de carácter internacional y si se trata de mercancías explosivas, corrosivas o inflamables cuenten con las leyendas correspondientes; formula el inventario de las mercancías que han causado abandono; se encarga del cobro por servicios de almacenaje.

Planta de Interventores. Confronta que las marcas, números y pesos de los bultos, cargados y descargados, coincida con la documentación respectiva; informa a la administración de los bultos faltantes o sobrantes; informa sobre la violación de sellos, candados y precintos fiscales puestos en los vehículos o bultos; sella los vehículos que contengan mercancías en tránsito.

Planta de Resguardo Aduanal.⁴⁴ Realiza funciones de vigilancia en la línea divisoria internacional, zonas de inspección y vigilancia permanente en los recintos fiscales, fiscalizados y garitas. Tiene facultades para secuestrar retener y embargar las mercancías de procedencia extranjera que no acrediten su legal estancia en el país; puede consignar los efectos o personas

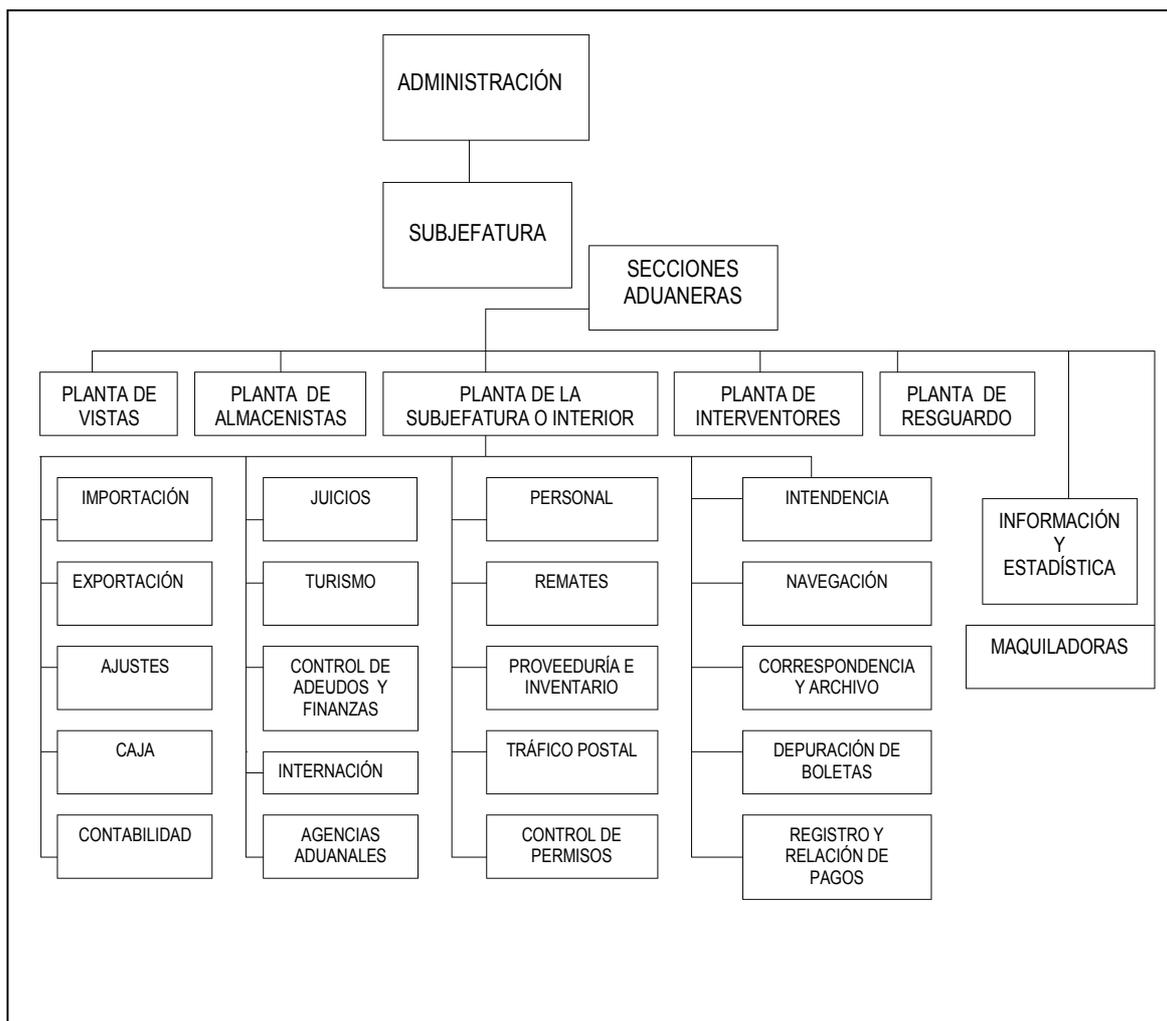
⁴² Esta sección existe principalmente en las aduanas fronterizas al norte del país, ya que en estos lugares es donde básicamente se ha establecido la industria maquiladora. Su función es recibir, registrar y controlar la documentación concerniente al régimen al que están sujetas las empresas maquiladoras.

⁴³ Actualmente en nuestro país a las personas que realizan el reconocimiento aduanero de las mercancías ya no se conocen con el nombre vistas sino como verificadores.

⁴⁴ En México actualmente la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera, anteriormente Policía Fiscal, es la encargada de realizar estas funciones.

que infrinjan las disposiciones legales; evita y persigue el tráfico fraudulento de mercancías; en la persecución de una infracción de contrabando no lo limita la jurisdicción de la aduana a la que pertenece; controla la entrada y salida de los vehículos o personas que ingresen a los recintos fiscales; vigila la conducción de las mercancías por las rutas fiscales; además de cooperar con otras autoridades en la persecución de ilícitos, penales fiscales o sanitarios.

Organigrama 1
Aduana Tradicional



Fuente: Máximo, Carvajal Contreras; *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 206.

1.6 Lugares o recintos aduanales

Se ha mencionado la estructura interna de una aduana, pero se cree necesario especificar que las instalaciones destinadas a controlar la entrada y salida de mercancías de territorio nacional, así como de recaudar los derechos correspondientes al comercio exterior se encuentran integradas por diferentes recintos y puntos de revisión (secciones aduaneras, garitas, cruces fronterizos, salas de servicios aduanales) en donde las autoridades involucradas realizan sus actividades,

además de contar con servicios complementarios como bancos, accesos, estacionamientos, vialidades internas y recintos concesionados a entidades privadas.

Es decir, dependen de las aduanas fronterizas, marítimas, interiores y de tráfico aéreo: las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, terminales ferroviarias y de autobuses, y demás puntos de revisión que se encuentren en los municipios que conforman su circunscripción territorial.

En México la principal autoridad involucrada en el control del comercio exterior es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual se encarga de administrar y regular el funcionamiento de las aduanas. El lugar destinado, dentro de las mismas, para que dicha dependencia realice sus actividades, entre ellas el manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías y de toda actividad referente al despacho aduanero de las mismas se denominara recinto fiscal.

Asimismo, la SHCP puede otorgar una concesión a través de una licitación, hasta por un periodo de veinte años, a los particulares que así lo soliciten y cumplan con los requisitos correspondientes, entre ellos ser personas morales constituidas de acuerdo a las leyes mexicanas y cuyos inmuebles colinden o se encuentren dentro de los recintos fiscales, para que presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías objeto de comercio exterior en cuyo caso dichos inmuebles se denominaran recintos fiscalizados.

En la frontera norte del país aunque existen algunos almacenes concesionados a particulares, es poco usual que se tenga mercancía almacenada⁴⁵. Por lo que si ésta no puede ingresar a nuestro territorio y llegar a su destino final, en la mayoría de los casos, no se debe a que se encuentra detenida en alguna aduana. Probablemente todavía no haya cruzado la frontera y se encuentre en territorio estadounidense por no cumplir totalmente con las regulaciones y restricciones no arancelarias o por no haber cubierto los derechos arancelarios correspondientes.⁴⁶

Asimismo, distintas dependencias federales pueden auxiliar a las autoridades aduaneras (SHCP) en el ejercicio de sus funciones y para ello pueden contar con oficinas ubicadas al interior de las aduanas, entre las que se encuentran:

⁴⁵ Ejemplo de aduanas interiores y marítimas que cuentan con lugares destinados para depositar mercancía de comercio exterior son la de Ciudad de México (denominada Pantaco), la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”; las ubicadas en Veracruz, Manzanillo y Altamira.

⁴⁶ José, Guzmán Montalvo; *Art. cit.*, pp. 15-16.

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) que a través del Instituto Nacional de Inmigración regula la entrada y salida de personas al o del territorio nacional.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) es la encargada de establecer la normatividad y los procedimientos a que se sujetará la importación comercial y/o turística de las mercancías para uso y consumo del sector agropecuario e industrial, además de los puntos de ingreso al país, con la finalidad de evitar el riesgo de ingreso y diseminación en México de plagas y enfermedades agropecuarias.

Para ello realiza revisiones fitosanitarias y zoonosanitarias con el apoyo de laboratorios de diagnóstico autorizados por las direcciones de sanidad vegetal y salud animal, las cuales constituye el procedimiento técnico-operativo para verificar y vigilar que los requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios, así como las normas oficiales mexicanas sean cumplidas, emitiendo en su oportunidad los certificados correspondientes, los cuales deberán ser presentados en la aduana de ingreso con la finalidad de comprobar el cumplimiento de los requisitos a que se encuentran sujetas ciertas mercancías para su importación

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su cargo la administración, vigilancia y mantenimiento de las carreteras y los puertos. Bajo su supervisión se encuentran las compañías navieras y transportistas de carácter privado o gubernamental tanto nacionales como internacionales.

La Secretaría de Salud (SS) otorga certificados sanitarios y fitosanitarios para que las mercancías puedan ingresar al país y revisa que cuando así se requiera las personas que pretendan ingresar a nuestro territorio cumplan con las vacunas correspondientes o en el caso de inmigrantes con el respectivo certificado médico.

La Secretaría de la Defensa (SEDENA) se encuentra encargada de autorizar la importación de armas, municiones y materiales explosivos. Así, las armas, objetos y materiales considerados en la ley federal de armas de fuego y explosivos, se importarán al amparo de permisos de importación autorizados por la Secretaría de Fomento y Comercio Industrial, actualmente Secretaría de Economía,, y de permisos ordinarios, extraordinarios y generales de la SEDENA.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LEGISLACIÓN ADUANAL EN MÉXICO DESDE LA NUEVA ESPAÑA HASTA LA ÉPOCA ACTUAL

El conocer los antecedentes históricos de la legislación aduanal en nuestro país nos permite destacar las principales transformaciones y aportaciones que ha tenido a través del tiempo y que sin duda han reflejado la situación comercial en diferentes etapas sociales, económicas y políticas por las que la nación ha transitado, en este capítulo se abordará las principales legislaciones dictadas durante la etapa colonial, independiente, el Porfiriato, la sustitución de importaciones y posteriormente la apertura comercial que comenzaría a realizarse en nuestro país a partir de mediados de la década de los ochenta.

Desde la colonia las primeras regulaciones sobre aduanas tuvieron un impacto importante en aquellas que fueron redactadas cuando el país adquirió su independencia política pues la falta de experiencia en el ramo de aduanas originó que los primeros gobiernos retomaran disposiciones que se dictaron durante la Nueva España, como la apertura de nuevos puertos para evitar la concentración de los intercambios comerciales en el puerto de Veracruz, posteriormente las legislaciones aduanales comenzarían a referirse a las aduanas fronterizas que se encontraban al norte y sur del país, así como a incorporar disposiciones con respecto a las zonas libres o regiones fronterizas, sin embargo la importancia de las aduanas ubicadas en la frontera con Estados Unidos comenzó a darse a partir de la construcción de las vías férreas que conectaron al sur de este país con el norte de México como se expondrá en el presente capítulo.

2.1 Nueva España

Antes de que los españoles llegaran a América los diferentes pueblos que aquí habitaban ya tenían establecido un sistema de intercambio comercial muy eficiente, a través de operaciones de compra-venta o trueque,⁴⁷ sin embargo, las enormes distancias entre unos grupos y otros representaron un factor que obstaculizó por mucho tiempo dichos intercambios.

No obstante, productos originarios de otras culturas ubicadas al sur de Mesoamérica, en la región que actualmente es Centroamérica, podían ser encontrados en los principales centros de distribución del México prehispánico, siendo el más importante el mercado de Tlatelolco.

A partir de la conquista del Imperio Español a estas tierras, refiriéndonos específicamente a lo que aconteció en el virreinato de la Nueva España, se dictaron leyes que regularían el comercio

⁴⁷ “Los antiguos mexicanos ejecutaron el comercio por medio del trueque o empleando en calidad de monedas granos de cacao, telas, conchas y oro en polvo, conteniendo éste en tubos de pluma”. Mario Alberto, Carreño; *Breve Historia del Comercio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, p. 123.

exterior de la metrópoli con su colonia. Dichas leyes fueron conocidas como Reales Órdenes o Reales Cédulas, siendo expedidas por los reyes católicos D. Fernando y Da. Isabel, las cuales otorgaban inigualables privilegios a la Corona Española puesto que contenían restricciones sobre como debía realizarse el comercio y se mencionaba a las personas que sólo podían intervenir en él.

Asimismo, se estableció que los puertos de Sevilla y Cádiz fueran los únicos habilitados para ejecutar los intercambios comerciales con la Nueva España, teniendo como finalidad garantizar el monopolio comercial español. Para la aplicación de dicha medida se crearon instancias que serían las encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes dictadas y de regular las actividades correspondientes a embarcaciones, emigraciones, expediciones, permisos, recaudación de impuestos, resolución de controversias, etc.

La instancia española más importante en este sentido fue la Casa de Contratación de Sevilla, la cual fue instituida bajo disposición de los reyes católicos en Alcalá el 20 de enero y el 5 de junio de 1503, funcionando en dicha ciudad y teniendo como principal objetivo el establecer y controlar el comercio entre España y sus colonias.⁴⁸

En la Nueva España se establecieron los consulados cuyas funciones eran muy similares a las que desempeñaba un tribunal dependiente de la Casa de Contratación de Sevilla. Estos consulados se encargaban de la resolución de los conflictos internos que existían en el reino y sumándose al establecido en la Ciudad de México, se encontraban los consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla.⁴⁹

En cuanto a las Reales Cédulas expedidas por parte de los gobernantes españoles éstas fueron de carácter muy diverso encontrándose entre las más destacables:

- **Cédula del 6 de mayo de 1497**, la cual también fue conocida como Carta de Burgos y mediante ella se declaró libre del pago del impuesto de almojarifazgo, sobre los objetos de su pertenencia, a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras descubiertas, debido a que se buscaba promover la colonización del nuevo continente.
- **Cédula del 15 de octubre de 1532**, mediante la cual se pone de manifiesto la realización de ciertas prácticas en perjuicio de la Corona, se menciona que algunas personas vendían frutos

⁴⁸ *Ibid*, p. 125.

⁴⁹ Elvia Argelia, Quintano Adriano; *El Comercio Exterior de México*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 19.

de la Nueva España en otras colonias del reino sin el pago de los impuestos correspondientes de exportación, debido a que los hacían pasar como frutos originarios del mismo país al que eran exportados, evadiendo el derecho de almojarifazgo u otros derechos que debían ser pagados.

- **Cédula del 22 de abril de 1535**, por medio de esta cédula se ordenó que a las autoridades eclesiásticas y a los clérigos que llegaran a la Nueva España no se les cobrara el derecho de almojarifazgo sobre sus objetos personales.
- **Cédula del 28 de febrero de 1543**, por la cual se dejó sin efecto la autorización correspondiente a la Carta de Burgos para que las personas que vinieran a poblar la Nueva España no pagaran los derechos de almojarifazgo u otros derechos semejantes. De igual forma se anulaba que las mercancías que se exportaran de la Colonia a España no pagarían ningún gravamen. Esta medida se realizó debido a la notoria disminución de la renta de almojarifazgo.
- **Cédula del 16 de julio de 1561**, con ella se dio origen al sistema de flotas. Ante el temor de los ataques que podían sufrir las embarcaciones que salían de España hacia las colonias de América o a su regreso y para evitar fraudes cometidos en perjuicio de la Corona, el rey decretó mediante esta cédula que los barcos debían salir y regresar en flota, por tal motivo el comercio entre la Nueva España y la Metrópoli se limitó a ciertas temporadas.
- **Cédula del 5 de abril de 1728**, a través de ella la Corona Española ordenaba que ninguna mercancía fuera extraída de la Metrópoli para ser enviada a la Nueva España sin el conocimiento por parte del Oficial, Justicia y Regidor, bajo la pena de que si se violaba esta disposición los productos serían decomisados.

El impuesto de almojarifazgo fue un elemento muy importante dentro de la etapa colonial, el cual consistió según D. Fabián de Fonseca y D. Carlos de Urrutia en su obra *Historia General de la Real Hacienda* en una de las regalías más considerables destinadas a los príncipes supremos, ya que se trataba de los derechos que se pagaban por las mercaderías que entraban y salían de la Nueva España, a través de todos sus puertos, hacia las respectivas monarquías.⁵⁰

⁵⁰ Fabián De Fonseca y Carlos Urrutia; *Historia General de la Real Hacienda Tomo V*, Imprenta de Vicente García Torres, México, 1852, p. 6.

Se debe destacar que la palabra almojarifazgo se deriva de almojarife nombre que recibían los jefes o receptores de las aduanas en la cultura árabe, a su vez esta palabra se deriva del verbo xerefe “que significa ver o descubrir con cuidado unas cosas.”⁵¹

El derecho de almojarifazgo también fue conocido con el nombre de diezmos de mar debido a que los intercambios comerciales de las grandes civilizaciones se realizaron principalmente a través de la vía marítima, dichos impuestos ya se conocían desde la antigüedad siendo percibidos y cobrados desde la época del Imperio Romano que como se mencionó en el capítulo uno recibieron el nombre de portorium.

Los árabes durante su dominio a España establecieron el derecho de almojarifazgo que debía ser pagado por todas las mercancías que se importaran o exportaran dentro de los territorios que habían conquistado. Posteriormente, la Corona Española introduciría este derecho en sus colonias, el cual fue considerado un impuesto ad-valorem cobrado sobre los artículos que ingresaban o se extraían del o al Imperio con la finalidad de cubrir los derechos de puerto, de entrada y salida de las mercancías, es decir, era un impuesto que gravaba tanto a las importaciones como a las exportaciones.⁵²

A parte de este impuesto también se cobraban, sobre mercancías y buques, otros derechos siendo los más importantes el derecho de avería, el de toneladas, el de almirantazgo y la alcabala.

La avería o havería comenzó a recaudarse en España a partir de 1521, con la finalidad de cubrir los gastos (sueldos o haberes) de la armada encargada de defender, de los ataques de piratas o corsarios, a las embarcaciones que regresaban al puerto de Andalucía provenientes del continente Americano.

El derecho de toneladas comenzó a cobrarse en España hacia 1608, el cual era exigido a todas las embarcaciones que realizaban el comercio con las colonias del nuevo continente teniendo como finalidad cubrir los gastos de la Universidad o Cofradía de Navegantes o Mareantes que se estableció en el barrio de Triana Sevilla.⁵³

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Carmen, Yuste López; *El Comercio de la Nueva España con Filipinas 1590-1785*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1984, p. 16.

⁵³ Miguel, Lerdo de Tejada; *Comercio Exterior de México*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967, pp. 12-15.

El almirantazgo fue establecido en España desde antes del descubrimiento del continente americano como emolumento del empleo del almirante. A partir del nombramiento del Infante Felipe como Almirante General de España y Protector de los Comercios en 1737, la Corona obligó a todos los comerciantes a contribuir con una cantidad de dinero que ella misma determinó.⁵⁴

La alcabala fue creada en España hacia el año de 1342 y establecida en la Nueva España en 1573 con la finalidad de obtener recursos para sufragar los gastos de guerra. Este derecho fue un gravamen que se cobraba sobre los intercambios comerciales, el consumo y el paso de las mercancías de una ciudad a otra lo cual encarecía su precio final de manera considerable.

Particularmente, en Acapulco este impuesto consistía en un 6% cobrado sobre la primera venta de las mercancías que arribaban a dicho puerto.

Las principales aduanas marítimas habilitadas para recaudar los impuestos ya descritos y regular los intercambios comerciales que realizaba la Nueva España con la Metrópoli y otras colonias fueron la de Veracruz en el Golfo de México y la de Acapulco en el Océano Pacífico.

La aduana de Veracruz fue la primera en operar a partir del año 1530 comenzó a percibir los derechos sobre las importaciones y exportaciones efectuadas por este puerto. A través del cual se realizó la mayor parte de las operaciones mercantiles durante la colonia, por lo que su aduana fue considerada la de mayor importancia. Por un lado, se encargó de recibir y despachar a las naves provenientes de España y durante un largo periodo fue la única habilitada para realizar el comercio con la Metrópoli. También, regulaba el comercio con las colonias de América del Sur y con otras colonias del Caribe.

El puerto de Veracruz mantuvo un flujo comercial muy importante con Venezuela. Desde el año de 1622 México importaba grandes cantidades de cacao de Venezuela a cambio de plata, al grado de que este país sudamericano exportaba más cacao hacia este puerto que a la propia Sevilla.

Con las Islas del Caribe se realizaron importantes intercambios comerciales, principalmente de productos básicos. De la Nueva España, a través de dicho puerto, se exportaba a las Islas trigo,

⁵⁴ Carmen, Yuste López; *Op. Cit.*, p.18.

maíz, legumbres secas, cobre, jamón, anís, comino y sobre todo harina y plata, y se importaba de ellas cera, café, aceite de cacao, etc.⁵⁵

Por su parte, el puerto de Acapulco en un principio se encontraba habilitado para el comercio entre la Nueva España, Perú y Filipinas. Hacia el año de 1570 comenzaron las relaciones comerciales entre Acapulco y el Lejano Oriente, a través de la ciudad de Manila. Posteriormente, se desarrolló el comercio entre estos tres puntos y rápidamente la Nueva España se convirtió en un intermediario de los productos orientales y la plata peruana.

El crecimiento de este tráfico comercial alarmó a los comerciantes sevillanos quienes vieron amenazado el privilegio que habían disfrutado sobre las colonias y presionaron para que la Corona Española restringiera el comercio entre la Nueva España y el Perú hasta lograr su prohibición en 1631.⁵⁶

Asimismo, el comercio de varios artículos, entre ellos telas y especias, realizado entre la Metrópoli y la Nueva España se vio afectado cuando se abrió el comercio con Asia, puesto que al arribar a la Nueva España los artículos de origen asiático se repartían a todo el continente Americano e incluso a Europa, representando una competencia para los productos españoles, por tal razón los manufactureros y productores peninsulares, también, exigieron que se limitara este flujo comercial.

Ante esta situación el comercio realizado entre la Nueva España y Filipinas fue limitado a un galeón que venía de Manila cada año a finales del mes de diciembre y que fue conocido con el nombre de la Nao de China, cuyo cargamento estaba compuesto principalmente por telas de algodón y de seda pintadas, seda cruda, medias de seda, obras de platería labrada, camisas de algodón, loza fina, especias y aromas. En comparación a su regreso a Manila éste llevaba algunos zurroneos de cochinilla, cacao de Caracas y Guayaquil, vino, aceite y tejidos de lana de España, siendo la plata la que formaba la mayor parte de los retornos, además de transportar a un grupo de religiosos.⁵⁷

Podemos concluir que el continuo control por parte de la Corona Española hacia la Nueva España se manifestó en el decreto de múltiples órdenes cuya finalidad estuvo centrada en limitar el comercio exterior de sus posesiones con otras naciones e incluso entre sus colonias.

⁵⁵ Matilde, Souto Mantecón; *MAR ABIERTO. La política y el comercio del Consulado de Veracruz en el ocaso del sistema imperial*, El Colegio de México e Instituto Mora, México, 2001, p. 29.

⁵⁶ *Ibid*, p. 28.

⁵⁷ Miguel, Lerdo de Tejada; *Op. Cit.*, p. 17.

Con tales medidas España buscó ejercer un monopolio comercial que le permitiera ser el único país que gozara de los beneficios que podían proporcionarle los territorios recién descubiertos, tanto como proveedores de metales preciosos y materias primas, así como magníficos mercados donde podía colocar el excedente de su producción industrial.

Dichas disposiciones provocaron el aumento del contrabando y la piratería, no sólo por parte de los extranjeros e incluso por los mismos nacionales, tomando en cuenta que las mercancías al ingresar o salir de la colonia tenían que pagar un sinnúmero de impuestos que fueron creados para controlar el comercio y como medio para aumentar el tesoro real, también contribuyeron de igual manera las innumerables regulaciones que debían cumplir las naves que efectuaban este comercio como el tonelaje, condición, tamaño, volumen, derecho de puerto, etc.

Es necesario agregar que con la llegada de la Casa de Borbón al trono español se trató de implementar un sistema de apertura comercial, mediante el cual se buscaba corregir las medidas fiscales, prohibicionistas y restrictivas que España había aplicado, las cuales causaron serios deterioros en las relaciones comerciales, no solamente, de la Metrópoli con la Nueva España, sino con la mayoría de sus colonias, lo que provocó grandes perjuicios a su erario.

Sin embargo, la alcabala y almojarifazgo fueron impuestos que siguieron prevaleciendo en la transacciones comerciales, además de que toda medida aplicada tenía como única finalidad proteger los intereses de los agricultores y productores de la península ibérica, por ejemplo la disminución de los gravámenes aplicados a la importación de productos extranjeros siempre fue mayor para los productos españoles que para aquellos provenientes de otras partes del mundo.

2.2 México Independiente

El movimiento de independencia en México logró terminar con el dominio que había ejercido España hacia la que fue su colonia por casi tres siglos. Sin embargo, la nación que emergía no se encontraba preparada para asumir de manera inmediata los problemas económicos y comerciales que se presentaban a su interior y en sus primeras relaciones con el exterior.

La situación por la que atravesaba el país, después de once años de lucha, mostraba una economía devastada, sectores tan importantes como la agricultura y la minería se encontraban abandonados, la mayor parte del comercio exterior estaba controlado por contrabandistas y las fuerzas políticas del país no llegaban a un consenso para cimentar las bases sobre las cuales se construiría políticamente la nueva nación.

Ante este panorama la Soberana Junta Provisional Gubernativa manifestó que el Imperio se había quedado sin fondos debido a que todas las fuentes para la obtención de recursos económicos se encontraban obstruidas, y aunque no se podían seguir cobrando los impuestos fijados durante la dominación española, éstos no serían suprimidos puesto que representaban la única fuente de ingresos para sufragar el sueldo de los civiles y militares que habían combatido en la lucha de independencia,⁵⁸ así como única garantía para respaldar los empréstitos extranjeros que contraería la nueva nación.

Por tal motivo se puede decir que la independencia política de México no determinó realmente su independencia económica, ni la transformación de sus instituciones ya que las primeras operaciones comerciales, que ahora no solamente se efectuarían con España sino también con otras naciones, continuarían realizándose sobre las bases establecidas por la Corona Española.⁵⁹

Al proclamar a nuestro país como nación libre y soberana, la Junta Provisional expide el 15 de diciembre de 1821 el primer arancel denominado **Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio.**

Este arancel constituye el primer documento de carácter legal y debido a la falta de experiencia, por parte del nuevo gobierno, para organizar el ramo aduanal se incluyeron dentro de él, aspectos importantes del Decreto dado por las Cortes Españolas el 9 de noviembre de 1820, como lo fue la habilitación en el Golfo de México de los puertos de Tlacolalpan, Matagorda, Matamoros, Soto la Marina y Pueblo Viejo en Tampico; y en el Océano Pacífico de los puertos de San Blas y Mazatlán.⁶⁰

Seguirían operando los puertos de Veracruz y Acapulco los cuales hasta ese momento habían sido los únicos autorizados para realizar el comercio internacional, poco tiempo después, el 14 de enero y 6 de febrero de 1822 se habilitarían para el comercio extranjero, con sus respectivas

⁵⁸ Luis, Córdova; *Protección y Libre Cambio. El Debate entre 1821 y 1836*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1971, p. 12.

⁵⁹ Guillermo, Tardiff; *Historia General del Comercio Exterior Mexicano (Antecedentes, Documentos, Glosas y Comentarios 1503-1847)*. Tomo I, Gráfica Panamericana, México, 1968, p. 21.

⁶⁰ Con esta medida las Cortes Españolas buscaban terminar con el monopolio mercantil que había ejercido Veracruz durante tres siglos, habilitando otros puertos para realizar el comercio entre la Nueva España y la Península, sin embargo, este intercambio comercial siguió concentrándose en Veracruz. Posteriormente, al obtener México su independencia el nuevo gobierno dentro del Arancel General Interino confirma la medida tomada por las Cortes Españolas y se permite la entrada, por estos puertos, a buques y mercancías provenientes de todos los países del mundo, lo cual significó la pérdida de la exclusividad comercial que España había gozado en su relación con México.

aduanas los puertos de Campeche, Mazatlán de los Mulatos, San Diego de las Californias, Soto la Marina y el Refugio (Matamoros), abriéndose otros más adelante.⁶¹

En este arancel se estableció el cobro de un derecho del 25% sobre el valor de todos los géneros, frutos y mercancías que ingresaran por los puertos ya mencionados, además un derecho de tonelaje que debían pagar las embarcaciones extranjeras de 20 reales por tonelada que transportaran.

Los productos que gozaban de libertad de importación formaban dos grupos: el primero conformado por el azogue⁶²; máquinas para la agricultura y la minería; simientes de plantas exóticas; lino y animales vivos, artículos que podían ayudar al mejoramiento y desarrollo de la industria nacional y el segundo por máquinas para las artes; instrumentos científicos y quirúrgicos, libros, estampas y música escrita o impresa, objetos destinados a impulsar la enseñanza y la cultura general del país.⁶³

El rubro de animales vivos fue un grupo muy importante en los artículos que podían entrar al país sin el pago de derechos de importación pero su introducción se vio obstaculizada por el mal estado en que se encontraban las vías de comunicación como resultado de la guerra insurgente.

Entre los artículos que se prohibían importar mediante este primer arancel se encontraban el tabaco y algodón en rama, los comestibles que anteriormente estaban prohibidos, cera labrada, pasta en fideo, galones, encajes, puntillas y blondas de solo metal o con mezcla de él, lentejuela y canutillo, algodón hilado de menos de sesenta madejas en libra, cintas de algodón blanca y de colores.⁶⁴

El criterio utilizado para determinar la lista de artículos de importación prohibida se encontró basado en lo que supuestamente se podía producir al interior del país, pues se creía que la nueva nación contaba con los recursos naturales y humanos necesarios para lograr el desarrollo

⁶¹ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Op. cit.*, p. 18.

⁶² El azogue fue uno de los principales minerales de importación en el siglo XIX puesto que se trataba de un producto esencial para la industria minera mexicana. Su demanda en los centros mineros era continua y cuando se sufría su desabastecimiento se tenía grandes problemas en la amalgamación de los metales preciosos, su escasa producción nacional originó una gran dependencia con el exterior para su adquisición. Este producto provenía principalmente de Almadén (España) e Istria (Yugoslavia) y en menor cantidad de las minas nacionales. Véase. Inés, Herrera Canales; *El Comercio Exterior de México 1821-1875*, El Colegio de México, México, 1977, p. 47.

⁶³ Daniel, Cosío Villegas; *Historia de la Política Aduanal*, Volumen III, Ediciones del Centro Mexicano de Estudios Económicos, México, 1932, p. 10.

⁶⁴ Miguel, Lerdo de Tejada; *Op.cit.*, p. 31.

industrial y agrícola, por lo que sólo hacía falta un pequeño esfuerzo por parte del gobierno bajo la forma de protección arancelaria.⁶⁵

Pero esta visión estaba muy lejos de adaptarse a la realidad, ya que los sectores productivos, principalmente la agricultura y la industria, se encontraban en situaciones que les impedían tener la capacidad suficiente para elaborar los artículos o productos que necesitaba la población, por más básicos que éstos fueran, y cuya importación se encontraba prohibida.

Puesto que la industria nacional en este periodo se encontraba conformada por talleres artesanales en donde trabajaba un grupo reducido de personas quienes elaboraban artículos sobre medida, debido a que durante la dominación española se prohibió el establecimiento de fábricas destinadas a la producción de determinadas manufacturas, como sombreros y artículos textiles. Además, de que la agricultura se encontraba en la misma situación de desventaja

No solamente este arancel prohibiría importar artículos de primera necesidad posteriormente el 20 de mayo de 1824 el Congreso decretaba la prohibición de importar, además de los efectos que este arancel señalaba, otros comestibles y artículos semimanufacturados y manufacturados, entre los que figuraban: aguardiente de caña, ajos, cebollas, pimientos, chiles de todas clases, almidón, azúcar, café, batas hechas, casimires, camisas, cinta blanca y de colores, colchas, cortinas, cordones, pieles, manufacturas de barro, botas, zapatos, los metales, compuestos de cobre y plomo, etc.⁶⁶

Asimismo, en 1824 termina el imperio de Iturbide y con ello se da paso a la República, suceso que transformaría el sistema político nacional. Con respecto a la política comercial el nuevo gobierno realiza esfuerzos para combatir el comercio ilícito, es decir el contrabando, y trata de impulsar sus relaciones comerciales y políticas con el exterior buscando terminar los temores de que la antigua Metrópoli realizara una acción de reconquista.

España se resiste a reconocer la independencia de su antigua colonia e invade el puerto de Veracruz “cuya aduana representaba el 80% de las recaudaciones marítimas del país.”⁶⁷ Lo que significaba un golpe importante al erario federal ya que los ingresos obtenidos a través de las aduanas marítimas eran la principal fuente de recursos económicos para solventar los gastos públicos.

⁶⁵ Daniel, Cosío Villegas; *Op.cit.*, p. 83.

⁶⁶ *Ibid*, pp. 21-22.

⁶⁷ Luis, Córdova; *Op.cit.*, p. 16.

El gobierno encabezado por Guadalupe Victoria se da a la tarea de expulsar al ejército español que había situado el Castillo de San Juan de Ulúa, logrado dicho objetivo nuestro país busca intensificar sus relaciones políticas y económicas con Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

Para México era primordial obtener el reconocimiento de estos dos países europeos y el de la nación americana con la finalidad de adquirir personalidad internacional y disminuir los temores de que España realizará una nueva invasión.

Mientras que para Estados Unidos y las potencias europeas la independencia de nuestro país les abría “la posibilidad de intervenir directa e indirectamente en la desvalida y desorganizada nación que sin el tutelaje de España se significaba como un gran botín en el futuro.”⁶⁸

A principios de 1826 se aprueba la apertura de todos los puertos de la República entre ellos: Veracruz, Tampico, Campeche, Sisal, Isla del Carmen, Bacalar, Tabasco, Coatzacoalcos, Huatulco, Acapulco, San Blas, Manzanillo, Mazatlán, Guaymas, Galvestón, Pueblo Viejo, Matamoros y Soto la Marina.

La medida tomada, por los distintos gobiernos, con respecto a la apertura de otros puertos para el comercio marítimo que estaría presente en los aranceles decretados a partir de la República, como menciona Miguel Lerdo de Tejada, tenía como fin hacer “para siempre imposible el restablecimiento del antiguo sistema de tener limitado el comercio a uno o dos puertos.”⁶⁹

En lo referente al ámbito aduanal, el 16 de noviembre de 1827, se expide el segundo arancel en México y el primero que se da durante la administración republicana, el cual es denominado **Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana.**⁷⁰

En este arancel por vez primera se hace referencia a las aduanas fronterizas, además de que contenía disposiciones que establecerían las bases de la futura política aduanal de la nación mexicana.

En primer lugar, este arancel establecía que en los puertos nacionales serían admitidos todos los buques de los países que no estuvieran en guerra con el nuestro. Además, los barcos extranjeros no podían realizar comercio de escala ni de cabotaje en los puertos de la República Mexicana.

⁶⁸ Arturo, Ortiz Wadgymar; *Op. cit.*, p. 24.

⁶⁹ Miguel, Lerdo de Tejada; *Op.cit.*, p. 30.

⁷⁰ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Op.cit.*, p.27.

Se abolían los derechos de anclaje y avería y en este arancel se llamaba impuesto por primera vez a los gravámenes aduaneros, así como, se establece que el importador de las mercancías sería el directo responsable del pago de los mismos.

El fraude fiscal se castigaría con la destitución del empleado que lo cometiera y sus cómplices serían sometidos a proceso. La omisión de algún aspecto de este arancel se castigaría por primera vez con la suspensión del empleo y sueldo por tres meses, pero si se cometía una segunda falta se daría de baja al empleado que la cometiera.

En el capítulo de exenciones se mencionaba que las mercancías extranjeras que se introdujeran por las aduanas marítimas de Yucatán, Chiapas y Territorio de las Californias, sólo adeudarían las tres quintas partes de las cuotas señaladas en el arancel, y que si después se introducían al interior de la República se pagarían las dos partes restantes, este punto resulta muy importante pues constituye el primer antecedente de desgravación aduanera para una zona, que posteriormente se conocería como **zonas libres**⁷¹ conocidas actualmente como **regiones fronterizas**.

Se trató de fomentar la flota mercante nacional a través de la disminución de una sexta parte de la cuota fijada en dicho arancel, siempre y cuando las mercancías de procedencia extranjera fueran transportadas de su lugar de origen a nuestro país en barcos nacionales.

Otra disposición importante que se estableció en este arancel fue que dentro de las mercancías de exportación prohibida se encontraban los objetos considerados como monumentos o antigüedades mexicanas lo que mostraba, desde entonces, la preocupación por proteger y preservar el patrimonio histórico de la nación.

Se declararon exentas del pago de todo gravamen aduanero las mercancías de exportación, estableciéndose que los Estados por donde pasaran no podían gravarlas. De dicha disposición quedaron fuera el oro y la plata acuñados o labrados, los cuales pagarían el dos y tres y medio

⁷¹ Desde la segunda mitad del siglo XIX la franja fronteriza del norte de México fue reconocida por el gobierno mexicano como un territorio especial y con características distintas al resto del país, dando lugar a la conformación de “zonas libres” donde se tenía derecho a realizar actividades de importación libre de impuestos. Una de las causas que originó esta situación al norte del país fueron los débiles vínculos que los territorios de esta frontera tenían con el centro del país, por tal motivo esta región realizaba sus intercambios comerciales principalmente con el suroeste de Estados Unidos. En un principio se incorporaron a dicha disposición los estados de Tamaulipas y Chihuahua en 1858, más tarde lo haría Nuevo León y finalmente el régimen de zona libre se extendió a todas las entidades fronterizas del país en 1885. Véase José, Gazca Zamora; *Espacios transnacionales. Interacción, integración y fragmentación en la frontera México- Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 2002, p. 73.

por ciento respectivamente. Se podría decir que éste sería el primer antecedente de que los Estados no puedan gravar directa o indirectamente la entrada y salida de alguna mercancía nacional o extranjera (art.117 fracc. V de la Constitución Mexicana).

En este arancel la lista de artículos de importación prohibida aumentaba entre los cuales se consideraban artículos pertenecientes al grupo de comestibles, artículos semimanufacturados y manufacturados y materias primas.

Mapa 1
Principales aduanas marítimas en el año de 1827



Fuente: Inés, Herrera Canales; *El Comercio Exterior de México 1821-1875*, El Colegio de México, México, 1977, p. 120.

En 1829 la administración del Presidente Vicente Guerrero seguiría utilizando los ingresos obtenidos a través de las aduanas para resolver sus problemas financieros y cubrir los gastos del Ministerio de Guerra y Marina que fue creado ante el temor aún latente de que España tratara de realizar una nueva invasión.

En este mismo año se decretaría una ley que aumentaba el número de artículos de importación prohibida, entre los cuales figuraba el algodón en rama de cualquier procedencia, así como todo género del mismo: listado de algodón, cortes de algodón, lienzos o blancos de algodón, etc.

Disposición que fue anulada el 6 de abril 1830 por un decreto en donde se permite la introducción por casi un año de los géneros de algodón anteriormente prohibidos, ya que los derechos que se pagaban por su entrada representaban una parte muy importante del total recaudado en las aduanas, los cuales serían destinados a un fondo de reserva en caso de una invasión española y para impulsar el desarrollo de la industria textil nacional

El 17 de febrero de 1837 se expide un Decreto que determina los puertos habilitados para el comercio extranjero y de cabotaje, además de que se clasifican a las aduanas en marítimas y fronterizas.

Los puertos que quedaban abiertos para el comercio extranjero serían en el Seno Mexicano: Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas, Matamoros, Campeche, Sisal y Tabasco; en el mar del Sur: Acapulco y San Blas; en el Golfo de California: Guaymas; en el mar de la Alta California: Monterey.

Asimismo, fueron cerrados al comercio extranjero los puertos de Bacalar, Coatzacoalcos, Alvarado, Matagorda, Galvestón, Huatulco, Manzanillo, Natividad, Mazatlán, La Paz, Loreto, San Diego y San Francisco. Dichos puertos quedarían, a partir de esta disposición, abiertos al comercio de cabotaje y también los puertos de: Tecolutla, Santecomapan, Tuxpan, Pueblo Viejo, Soto la Marina, Cópamo, Tonalá, Puerto Escondido, Navachiste, Altata y Cabo San Lucas.

Por otra parte, las aduanas en la frontera con Centroamérica fueron: Comitán y Tonalá; mientras que para la frontera con Norteamérica: Nacogdoches en Texas, Taos en Nuevo México, San Carlos y Paso del Norte en Chihuahua y San Francisco en la Alta California. Sin embargo, las aduanas fronterizas conforme fueran estableciéndose poblados más próximos a la frontera podían ser trasladadas a estos lugares.

Este Decreto resulta importante debido a que manifiesta cuales eran las aduanas fronterizas existente en el norte del país antes de que México perdiera más de la mitad de su territorio original en 1848, lo cual originó posteriormente que el gobierno mexicano restableciera las aduanas en su frontera con Estados Unidos como se explicará en el capítulo cuatro.

A partir de 1838 en México comenzaría la época proteccionista más estricta que se prolongaría hasta 1847, en este lapso todas las disposiciones arancelarias creadas estarían dirigidas a detener la entrada de todos los textiles de algodón y lana con características semejantes a los nacionales, así como la fibra de algodón en rama.⁷²

Sin embargo, esta medida proteccionista traería serios daños a la industria y al erario federal debido a que la demanda de algodón por parte de los fabricantes nacionales no fue cubierta por la producción nacional, lo que originó que se vieran incapacitados para cubrir las necesidades del mercado interno, las cuales fueron satisfechas mediante el contrabando de artículos textiles.

El estudio detallado sobre los aranceles y las disposiciones aduaneras que se darían durante los próximos gobiernos nos llevaría toda una tesis. Pero se realizó una descripción más extensa del primero porque mediante él se comienza a construir la legislación aduanal en nuestro país; y el segundo, ciertamente, es el primer arancel que se decreta ya constituida nuestra nación como República, el cual por vez primera hace referencia a las aduanas fronterizas y contiene las bases de otras disposiciones que se perfeccionarán dentro de los siguientes aranceles.

A continuación se mencionan los Aranceles y Ordenanzas Generales que se dictaron a partir de la independencia hasta 1872:

Cuadro 2
Aranceles y Ordenanzas dictados de 1821 a 1872

AÑO Y GOBIERNO	ARANCELES Y ORDENANZAS
15 de diciembre de 1821 Agustín de Iturbide	Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio.
16 de noviembre de 1827 Guadalupe Victoria	Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana.
11 de marzo de 1837 Anastasio Bustamante	Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
30 de abril de 1842 Antonio López de Santa Anna	Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

⁷² Inés, Herrera Canales; *Op.cit.*, p. 54.

26 de septiembre de 1843 Antonio López de Santa Anna	Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
4 de octubre de 1845 José Joaquín Herrera	Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
1 de junio de 1853 Antonio López de Santa Anna	Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.
31 de enero de 1856 Ignacio Comonfort	Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana.
1 de enero de 1872 Benito Juárez	Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de Daniel Cosío Villegas; *Historia de la Política Aduanal Mexicana*, Volumen III, Ediciones del Centro Mexicano de Estudios Económicos, México, 1932.

Desde el primer arancel bajo el Imperio de Iturbide hasta el decretado durante la República Central de Antonio López de Santa Anna en 1853, el prohibicionismo fue la pauta que los marcó, pues se trató de proteger, a través de medidas prohibicionistas, a las industrias, sin darse cuenta que éstas no existían, a la agricultura prohibiéndole los artículos que exactamente necesitaba como los útiles e instrumentos de labranza.⁷³

Durante el periodo 1854-1872 la importancia de las aduanas no solamente se debe a su función fiscal, sino, también, a su repercusión política. En 1854 la aduana de Acapulco siendo su administrador Ignacio Comonfort fue clausurada por la dictadura de Santa Anna debido a que su titular se une a la revolución liberal de Ayutla, la cual buscaba derrocar a éste último.

Con la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas expedida el 31 de enero de 1856 se trata de importar sin el pago de derechos de importación algunos artículos destinados a fomentar la industria, la agricultura y los transportes.

Reapareció el grupo de animales vivos suprimido por el arancel de 1827, arados y rejas para la agricultura; pasto seco; sal común; plata y oro en pasta; fierro labrado, fundido y forjado para rieles de ferrocarril; coches y carros para caminos de tierra, así como máquinas de vapor o locomotoras, entre otros.

⁷³ Máximo, Carvajal Contreras; *Op. cit.*, p. 69.

Las contribuciones aportadas por las aduanas al erario federal son considerables en esta etapa como lo manifiesta en 1856 el entonces Ministro de Hacienda Manuel Payno: “Según el sistema hacendario seguido en México desde la Independencia hasta la fecha, las aduanas marítimas han formado la parte principal de las rentas del gobierno, y precisamente son las que jamás han estado bien administradas”.⁷⁴

Posteriormente, el 17 de julio de 1861, bajo el gobierno de Juárez, el Congreso autoriza una ley en la cual se establecía la suspensión del pago por dos años de las deudas interior y exterior, ésta última que se tenía contraída con los gobiernos de España, Francia e Inglaterra lo que sirvió de pretexto para que estos tres países iniciaran una intervención en México.

Esta medida tomada por el Presidente Juárez se debió a que los pagos de dichas deudas absorbían el 91% de los ingresos de las aduanas marítimas y fronterizas y sólo el 9% era destinado a satisfacer las necesidades de la administración pública.

En la Guerra de Reforma contra la Intervención y el Segundo Imperio las aduanas jugaron un papel importante en la economía de las fuerzas en contienda. Durante la invasión francesa éstas sufrieron graves consecuencias bajo la administración de las potencias invasoras. La aduana de Veracruz, considerada la más importante, fue ocupada por las fuerzas españolas quienes permitieron la entrada libre de víveres y efectos destinados para el consumo y servicio de las tropas extranjeras.

Otras aduanas marítimas ocupadas por tropas francesas fueron Tampico, Isla de Carmen, Tabasco, Acapulco, Manzanillo, Mazatlán y Guaymas. Las Aduanas fronterizas de los Estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila estuvieron sujetas, alternativamente, a las fuerzas republicanas e intervencionistas y a través de ellas se realizó un número considerable de operaciones de contrabando, las restantes que se encontraban por el norte desde Matamoros en el Río Bravo hasta Paso del Norte y Presidio del Norte, nunca estuvieron ocupadas por la intervención.⁷⁵

Los derechos que se dejaron de percibir y el contrabando realizado por las aduanas marítimas y fronterizas que se encontraron en manos de las tropas extranjeras ocasionaron grandes problemas al interior del país, debido a que los ingresos obtenidos por medio de éstas seguían representando la principal fuente de recursos económicos para el erario federal.

⁷⁴ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Op.cit.*, p. 137.

⁷⁵ Guillermo, Tardiff; *Historia General del Comercio Exterior Mexicano (Antecedentes, Documentos, Glosas y Comentarios 1870-1910)*, Tomo III, Presidencia de la República, México, 1985, pp. 56-57.

Matías Romero secretario de Hacienda en 1869 declaraba “los derechos aduanales forman la base de nuestras rentas nacionales y sus productos equivalen a las dos terceras partes del importe de todas las rentas. En efecto, en un país que tiene una extensión de costa tan dilatada como el nuestro, que se halla casi despoblado, y que en su mayor parte es accesible para buques que hagan el contrabando; sin resguardos marítimos suficientes para impedir éste.....”⁷⁶

Ante tal situación, se establece el contraresguardo y posteriormente la gendarmería fiscal en la frontera norte como medio para combatir, disminuir y perseguir el contrabando en esta zona.

El 25 de octubre de 1869 el Presidente Benito Juárez, como titular del Poder Ejecutivo, propone al Congreso de la Unión el establecimiento de un contra-resguardo en la frontera norte, considerándolo uno de los medios más eficaces para combatir el contrabando. El Congreso aprueba la propuesta y expide el 31 de mayo de 1870 la Ley que establece la planta del contra-resguardo, la cual se encontraba compuesta por un comandante, 10 tenientes, 9 vistas y 50 guardas.⁷⁷

Anteriormente, ya habían existido contraresguardos en algunos estados fronterizos del norte, como fue el caso del contraresguardo de Nuevo León y Tamaulipas, el contraresguardo de Chihuahua y Coahuila y el contraresguardo de Sonora. Sin embargo, a partir de 1851 los trastornos políticos que sufriría el país impedirían su subsistencia siendo hasta la Presidencia de Juárez cuando este cuerpo de vigilancia se restableció nuevamente.

También, el gobierno impondría mayor vigilancia en las operaciones mercantiles efectuadas por las aduanas marítimas, sin embargo los problemas de contrabando y la deficiente organización en las aduanas se seguirían presentando en los años venideros debido a lo extenso y despoblado de las costas y fronteras del país, además de que los trastornos políticos que había sufrido la nación desde su independencia dificultaron por mucho tiempo la organización del sistema aduanal mexicano.

⁷⁶ *Ibid*, p. 85.

⁷⁷ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *El resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal 1850-1925*, SHCP, México, 1971, pp. 18-19.

Mapa 2
Principales aduanas marítimas y fronterizas en el periodo de 1872-1873



Inés, Herrera Canales; *El Comercio Exterior de México 1821-1875*, El Colegio de México, México, 1977, p. 122.

2.3 Porfiriato

Con la administración del General Porfirio Díaz se inició una era de estabilidad política que impulsó el desarrollo de distintas actividades económicas. Durante la primera etapa de su mandato las inversiones extranjeras jugaron un papel decisivo en la conformación de una nueva estructura y dirección del comercio exterior mexicano, el cual de ahora en adelante se caracterizaría porque la mayor parte de los intercambios comerciales se realizarían con Estados Unidos.

A su vez, estas inversiones originaron la incorporación de la economía mexicana al mercado mundial gracias al desarrollo del modelo primario de exportación, el cual se encontraba basado en el desarrollo de ciertas actividades como la minería, la agricultura y la ganadería con la finalidad de impulsar su producción hacia el mercado externo.

La recepción de capital extranjero provocó una mayor dependencia de nuestro país hacia los Estados Unidos, pues el mayor porcentaje de inversiones extranjeras que se utilizó en la

construcción de los ferrocarriles, el mejoramiento de infraestructura e impulso de sectores como el minero y el agrícola, fue de origen norteamericano.⁷⁸

Debido a que los ingleses, y en general los países europeos habían retirado su capital como consecuencia de los disturbios políticos que restaban seguridad a sus inversiones, mostrando una resistencia para invertir en México debido al desconocimiento de las deudas contraídas por el Imperio en casas europeas. Esta situación provocó que no se encontrara otra solución que aceptar el ingreso del capital norteamericano, pese a las repercusiones que podría acarrear.⁷⁹

Desde la época colonial hasta la primera mitad del siglo XIX, la mayor parte del comercio exterior de nuestro país se había realizado con países europeos, principalmente con Inglaterra, Francia, España y Alemania.

Pero las comunicaciones, el progreso económico de Estados Unidos y, en definitiva, la construcción del ferrocarril que unía a la ciudad de México con el puerto de Veracruz, así como, la apertura de los ferrocarriles del Norte, modificaron dicho esquema, agilizando e intensificando los intercambios comerciales entre ambos países.⁸⁰

El interés que Estados Unidos mostró por invertir en México se encontró impulsado por sus deseos de expansión económica ya que México representaba un magnífico mercado para la colocación de su producción industrial, principalmente manufacturas, debido a su cercanía geográfica.

Por otra parte, veían en él a un excelente proveedor de metales preciosos y materias primas e indudablemente la construcción y el mejoramiento de los transportes fueron factores que contribuyeron para lograr este propósito.

Nuestro país pasó de importar productos agrícolas a adquirir del exterior, particularmente de Estados Unidos, bienes de capital como madera para construcción, máquinas de vapor, fierro y

⁷⁸ Los gobiernos anteriores se habían negado a aceptar las inversiones norteamericanas como consecuencia de la desconfianza que sembraron sucesos como la separación de Texas y la guerra que se sostuvo con Estados Unidos (1846-1848), y que culminó con la pérdida de los territorios de Nuevo México y la Alta California. En general se tenía desconfianza por aceptar capital extranjero ante los conflictos vividos a partir de la independencia de México.

⁷⁹ Jorge, Espinosa de los Reyes; *Relaciones Económicas entre México y Estados Unidos 1870-1910*, Nacional Financiera, México, 1951, p. 122.

⁸⁰ "Los ferrocarriles permitieron la circulación permanente de bienes a mayores distancias, especialmente de productos de exportación... el 60% del comercio exterior de México antes de 1870 se realizaba con diversos países europeos y solamente 30% con Estados Unidos. En cambio después de establecida una buena parte de la red ferroviaria, esta relación se invierte." José, Gazca Zamora; *Op. cit.*, p. 74.

acero, carros de ferrocarril, máquinas y equipo, entre otros, los cuales eran necesarios en la construcción y funcionamiento de los ferrocarriles.

En las exportaciones aunque el rubro más importante continuó siendo el de metales preciosos, oro y plata, adquirieron, también, relevancia productos del sector agrícola y agropecuario como las fibras y colorantes vegetales, el café, las maderas preciosas, el tabaco, henequén, vainilla y los productos animales, entre ellos las pieles, los cueros y el ganado.

Además, la política comercial que el gobierno mexicano llevó a cabo de 1870 a 1910 fue la continuación de la tradición proteccionista que se había iniciado con el primer arancel mexicano de 1821. Por medio de esta política, aunque el gobierno manifestara lo contrario, no se trataba de proteger a la industria nacional, sino en el fondo con dicha disposición se buscaba aumentar los ingresos gubernamentales. Pues en este período los ingresos fiscales obtenidos de los impuestos exteriores representaron el 50% de los ingresos fiscales.⁸¹

Los intentos realizados por distintos gobiernos, a partir de la independencia, para diversificar las fuentes de ingresos no habían tenido resultados satisfactorios, ante las precarias condiciones en las que se encontraba los sectores económicos. Como resultado del escaso desarrollo de estas actividades, la falta de una adecuada administración fiscal y la inestabilidad política, así el gobierno encontró en los derechos cobrados sobre las importaciones su principal fuente de recursos económicos por varias décadas.

Por otra parte, el aumento en la construcción de vías férreas que vinculaban el norte de México con el sur de Estados Unidos originó que “algunas ciudades fronterizas cobraran importancia como centros de comercio e intercambio de productos, asumiendo la función de puertos de entrada y salida al comercio con el vecino país.”⁸² Tal fue el caso de Nogales en Sonora, Paso del Norte (actualmente Ciudad Juárez) en Chihuahua y Nuevo Laredo en Tamaulipas.

Con el aumento significativo del intercambio comercial entre estas dos naciones, también adquirieron importancia las aduanas fronterizas ubicadas en dicha región, las cuales se encargaban de regular este comercio, que en su mayoría, de ahora en adelante se realizaría por tierra principalmente con los Estados Unidos.

⁸¹ Jorge, Espinosa de los Reyes; *Op.cit.*, p. 67.

⁸² José, Gazca Zamora; *Op. cit.*, p. 74.

Asimismo, con la construcción de líneas férreas que conectaron el norte del país con la ciudad de México y con otros centros urbanos importantes, como Puebla, Monterrey y Guadalajara, se incrementó en esta zona la presencia de productos provenientes de dichas ciudades y del puerto de Veracruz,⁸³ lo que provocó que el comercio se hiciera más ágil pero al mismo tiempo se requirió de una mayor vigilancia aduanal fuera de los límites fronterizos.

Por tal razón el 25 de marzo de 1884 se expide la **Ley sobre el tráfico y despacho aduanal de las mercancías que conduzcan los ferrocarriles internacionales de la República**,⁸⁴ la cual establecía como aduanas de despacho, a las ubicadas en Ciudad Victoria, Monterrey, Saltillo, Chihuahua y México. Esta disposición daría origen a las aduanas interiores o de despacho.

Entre los artículos más importantes de dicha Ley se encuentran:

Art. 1 Las mercancías que se introduzcan en los trenes de ferrocarriles autorizados para el tráfico internacional con la República por Matamoros, Camargo, Mier, Guerrero, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Paso del Norte, Nogales y demás aduanas fronterizas, podrán venir consignadas desde el punto de origen o del de partida del tren a cualquiera de las mencionadas aduanas o bien a Ciudad Victoria, Monterrey, Saltillo, Chihuahua y México⁸⁵ y las plazas que determine el gobierno para ser ahí despachadas.

Art. 3 Los trenes de ferrocarriles que conduzcan mercancías para Monterrey, Saltillo, Chihuahua, México y demás aduanas de despacho, traerán precisamente numerados sus carros o furgones, y los manifiestos o facturas comerciales que amparen dichas mercancías expresaran los números de los carros o furgones que las contengan. Estos carros o furgones desde su momento de llegada a la aduana fronteriza a que vengán consignados a la República, serán cerrados y sellados con los candados y sellos fiscales en presencia de las autoridades correspondientes.

⁸³ En 1873 durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se inaugura el primer ferrocarril que unía a la Ciudad de México con el puerto de Veracruz. La apertura de esta vía de comunicación fue de gran importancia para el desarrollo de las relaciones económicas de México con el exterior, especialmente con Estados Unidos ya que representaba una vía auxiliar para realizar el comercio con los puertos norteamericanos. Posteriormente, la construcción de las líneas ferroviarias que partían de México a la frontera de Estados Unidos originó que el ferrocarril a Veracruz perdiera su importancia original, debido a que disminuyó el tráfico comercial entre ambos países realizado a través de esta vía, concentrándose en las líneas ferroviarias del norte.

⁸⁴ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Historia y Legislación*....., pp. 193-194.

⁸⁵ Por disposición presidencial se creó la aduana de México en 1884 y se instaló el 8 de mayo del mismo año en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la Plaza de Santo Domingo. Durante el periodo de 1886-1887 la aduana de México, ubicada en la capital de la República, se trasladó de Santo Domingo a Santiago Tlatelolco con el propósito de que se contara con un local amplio para que pudiera realizarse dentro de su recinto el despacho de todas las mercancías que conducían los ferrocarriles a la ciudad de México.

Art. 4 La carga en este caso, será despachada en Monterrey, Saltillo, Chihuahua o México, según a donde venga consignada, pero una vez despachada allí, puede transitar libremente por toda la República.

Art. 10 Tanto en las aduanas fronterizas como en las de Monterrey, Saltillo, Chihuahua y México, habrá almacenes amplios y seguros para depositar la carga, bien estibada por tercios o bultos, o bien dentro de los mismos carros que las conduzcan, causando los derechos de almacenaje que correspondan.

Un año más tarde el 24 de enero de 1885 por un decreto se establecieron como puertos y aduanas habilitadas para el comercio extranjero en el Golfo de México: Matamoros (marítima y fronteriza), Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos, Frontera (Tabasco), Isla del Carmen, Campeche y Progreso. En el Océano Pacífico: Soconusco (marítima y fronteriza), Tonalá, Salina Cruz, Puerto Ángel, Acapulco, Manzanillo, San Blas, Mazatlán, Altata, Guaymas, La Paz, Cabo San Lucas, Bahía de la Magdalena, Todos Santos.

Las aduanas fronterizas del Norte: Tijuana, Quitovaquita, Nogales, Sásabe, Palominas, Asunción, Paso del Norte, Presidio del Norte, Piedras Negras, Laredo Tamaulipas, Guerrero, Mier y Camargo. Como aduanas fronterizas al Sur: Zapatula.

Con respecto a la frontera norte para incrementar la vigilancia en esta zona ante el aumento de los intercambios comerciales con Estados Unidos se establece por un decreto presidencial el 21 de marzo de este mismo año el cuerpo de Gendarmería Fiscal, que comenzaría sus funciones el primero de abril y albergaría a diferentes cuerpos de vigilancia, entre ellos las compañías de policía fiscal, los contraresguardos del Norte y Sonora, el noveno cuerpo de rurales de Nuevo León, los escuadrones de las colonias militares de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Durango.⁸⁶

Su objetivo sería perseguir el contrabando que se hiciera en la internación y circulación de efectos extranjeros, así como en la exportación de productos nacionales gravados por las leyes y el contrabando que pudiera existir en establecimientos comerciales o casas particulares.

Además, su línea de vigilancia comprendería toda la frontera norte de México y en el interior los puntos que señalara la Secretaría de Hacienda. Entre sus atribuciones se encontraban las siguientes: inspeccionar y fiscalizar el tráfico en general que se hiciera dentro y fuera de la zona

⁸⁶ Rogelio Martínez Vera; *El resguardo Aduanal y la*, SHCP, México, 1971, p. 51.

libre, imponer las penas que la ley fiscal establecía, vigilar los procedimientos de las aduanas fronterizas, aprehender a los infractores de las leyes fiscales, etc.

A pesar de que la política comercial durante el Porfiriato tuvo un carácter proteccionista no se debe ignorar que el Arancel y las Ordenanzas Generales dictadas en este periodo, incluyeron disposiciones importantes en el desarrollo de la legislación aduanera como fue: el estudio de las zonas libres, las facultades otorgadas al Ejecutivo en materia aduanal, la creación de la figura de depósito, el otorgamiento de franquicias para que los profesionistas o trabajadores pudieran internar sin el pago de derechos sus instrumentos de trabajo, la prohibición de importar artículos de guerra sin la autorización por parte de la autoridad correspondiente, entre otras. Por tal motivo a continuación se hace una referencia de las mismas:

Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas 8 de noviembre de 1880.⁸⁷ En este arancel se incluyó el estudio de las zonas libres; contenía rubros: del tráfico en general, de cabotaje, de altura, exención de derechos, derechos de importación, aforo de mercancías, además el buceo y la pesca fueron reglamentados mediante él; se estipuló que los derechos causados por las mercancías se pagarían en efectivo; se concedió la exención de derechos para mercancías relacionadas con los transportes y las vías de comunicación en general; se declararon libre del pago de derechos las exportaciones de mercancías nacionales, excepto de antigüedades mexicanas, cuya exportación se encontraba prohibida, sin embargo, el oro, la plata, las maderas preciosas y la orchilla si pagarían los derechos de exportación establecidos en este arancel.

Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas 24 de enero de 1885.⁸⁸ Esta disposición fue muy extensa y entre sus capítulos se encontraban: De las condiciones generales para el comercio con la República Mexicana; De la carga de buques en el extranjero; Despacho de efectos extranjeros; Ajuste y pago de los derechos aduanales; Tránsito internacional de efectos extranjeros por el territorio de la República; etc. Esta disposición tuvo una duración muy corta ya que el 1° de marzo de 1887 se expide una nueva ley.

Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas 1° de marzo de 1887.⁸⁹ Una de las novedades en esta disposición fue que la tarifa general de los derechos que debían pagar las mercancías extranjeras que se importaran por las aduanas del país quedó fuera de la Ordenanza y se incluyó como un anexo.

⁸⁷ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Historia y Legislación.....*, pp. 185-187.

⁸⁸ *Ibid*, pp. 196-197.

⁸⁹ *Ibid*, pp. 203-211.

Dentro del capítulo primero se precisaba en qué momento se consideraba como consumada la operación aduanera, estableciéndose que desde el momento en que las mercancías o efectos entraran a aguas territoriales o al territorio de la nación, su importación, exportación, reexportación y trámite, así como el pago de derechos y aplicación de penas se regirían por los preceptos contenidos en ésta, por los reglamentos aduanales y por las estipulaciones contenidas en los tratados vigentes sobre comercio y navegación.

Mediante esta Ordenanza se estableció una política abierta en materia de importación, señalándose en el artículo 3º que en la República Mexicana no habría prohibiciones para importar cualquier efecto extranjero y que sólo la importación de artículos de guerra podía ser prohibida temporalmente por el Ejecutivo y reglamentada por la Secretaría de Guerra para su internación.

Las mercancías que se importaran podían ser destinadas al consumo en el país o podían ser internadas para su simple trámite por el territorio nacional, para su depósito o para su reexportación. Con esta disposición se crea la figura de depósito para mercancías objeto de importación. También, se autorizaba a los conductores de efectos para realizar operaciones de trasbordo en aguas territoriales.

Se dispuso que cuando alguna nación estuviera en guerra con la nuestra, se suspendería con respecto a ella las franquicias señaladas en esta Ordenanza y que dicha situación se regiría por disposiciones dictadas por el Ejecutivo, además, de que cuando algún lugar del territorio nacional fuera ocupado por tropas sublevadas, la aduana o aduanas que ahí operaran se cerrarían y no realizarían ninguna operación hasta que volvieran a estar bajo obediencia de los poderes federales.

Al Ejecutivo federal mediante esta Ordenanza se le otorgaban facultades precisas en materia aduanal entre las que se encontraban: Declarar exceptuados del pago de derechos los efectos extranjeros que se importaran y que estuvieran destinados para la prestación de un servicio público de la Federación, de inmediata dependencia de las Secretarías de Estado; Declarar exceptuados del pago de los derechos correspondientes a armamento de guerra y municiones destinadas a los Estados de la Federación siempre y cuando los gobernadores solicitaran la exención al Ejecutivo; Autorizar para que en casos especiales o en situaciones extraordinarias la importación de efectos se hiciera por una aduana distinta a la que venían consignados; Prohibir temporalmente la importación o tránsito de efectos de guerra; Reformar el vocabulario anexo a la tarifa, etc.

Recibió atención especial el trato que recibían los pasajeros que por diversas razones se internarían al país. Se mencionó que los pasajeros tenían la obligación de presentar sus equipajes al empleado de la aduana para que realizara su reconocimiento, considerándose como equipaje y quedando exentos del pago de derechos: la ropa de uso personal no excesiva, los objetos que se llevaran puestos como relojes, cadenas, botones, etc. Si los pasajeros eran artesanos o profesores podían internar sin el pago de derechos los instrumentos o herramientas más esenciales e indispensables para ejercer su profesión u oficio.

Se determinó que la zona libre abarcaría 20 kilómetros hacia el interior de la línea fronteriza y comprendería en un sentido longitudinal desde Matamoros hasta Tijuana los estados de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Territorio de la Baja California.

En el capítulo de infracciones se realizó una separación, que no se había realizado hasta este momento, con respecto a las violaciones que se cometieran contra esta Ley y que se clasificarían en delitos (contrabando y la defraudación cometida en complicidad con algún empleado o empleados públicos), contravenciones (defraudación sin complicidad con los empleados, suplantando en cantidad o calidad o en ambas cosas, las mercancías que legalmente manifestadas deberían pagar mayores derechos; la omisión o inexactitud de los requisitos que dicha ley señalaba para el cobro de derechos de importación o exportación, etc.) y faltas (la omisión o inexactitud de los requisitos que no fueran esenciales para verificar el cobro de los derechos).

Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas 12 de junio de 1891.⁹⁰ Las disposiciones contenidas en esta Ordenanza no difieren mucho de las estipuladas en la ley anterior, más bien se buscaba mediante ella regularizar la percepción de los impuestos. Esta Ordenanza, solamente, resulta ser más amplia y precisa en sus conceptos. Se adjuntaron a esta Ley modelos de documentos oficiales, la tabla de equivalencias con el peso mexicano, la tarifa de los derechos de importación, las reglas generales para su aplicación, notas explicativas de la tarifa, etcétera.

Mediante un Decreto Presidencial el 19 de febrero de 1900 se crea la Dirección General de Aduanas, la cual comenzó a funcionar el 1 de abril del mismo año en el edificio de la Aduana de Santiago Tlatelolco, cambiando su residencia a Palacio Nacional en 1904.

⁹⁰ *Ibid*, p. 215.

Esta Dirección constituiría el primer antecedente de la actual Administración General de Aduanas ya que fue una dependencia que quedó bajo la dirección de la entonces Secretaría de Hacienda con la finalidad de mejorar el sistema aduanal.

El jefe que se encargaría del funcionamiento de la misma se nombraría Director General de Aduanas, el cual sería substituido en sus faltas temporales por un Subdirector, además junto con esta Dirección se formó un departamento que se encargaría de recolectar las muestras de mercancías y un laboratorio destinado a practicar los análisis y reconocimientos que se requirieran, también la gendarmería fiscal pasó a depender de esta Dirección.

Las aduanas que se encontraban a su cargo fueron 36 distribuidas en toda la República y 4 zonas de gendarmería fiscal, entre sus principales facultades se encontraban: proponer reformas a las leyes, reglamentos y organización del ramo, autorizar determinados procedimientos de las aduanas, entender lo relativo a su contabilidad, revisar y aprobar las penas por infracciones que se establecían en la Ordenanza, entre otras.

Para realizar sus labores esta Dirección se dividió en seis secciones: a la primera sección le tocó el estudio de los negocios del orden administrativo y todos los que no correspondieran a las demás; a la sección segunda se le encomendó la revisión de la recaudación de los impuestos por importaciones y exportaciones; a la sección tercera se le asignó la revisión de las operaciones de internación, cabotaje y traslación en la zona libre; la sección cuarta se encargó de la revisión de los egresos de aduanas y la concentración de sus cuentas; a la sección quinta le tocó lo relativo a la estadística de importaciones y exportaciones; y finalmente a la sección sexta le correspondió cuidar del archivo y de la biblioteca y a la vez se encargaba de proveer a las aduanas de libros y artículos de escritorio.⁹¹

2.4 Etapa Posrevolucionaria

El movimiento revolucionario que se venía gestando durante las últimas décadas del siglo XIX buscaba terminar con la dictadura que por más de treinta años había ejercido el General Porfirio Díaz en el país. Pero durante el periodo que duró la Revolución e inclusive en años posteriores se presentaría una crisis política y económica que impediría la aplicación de una adecuada política comercial.

⁹¹ *Ibid*, pp. 228-229.

Podemos mencionar que en los meses de abril y mayo de 1911 la administración de Porfirio Díaz prohíbe el despacho de mercancías destinadas a las aduanas de Agua Prieta, Ciudad Juárez, Presidio del Norte (actualmente Ojinaga), Tijuana y la Morita (posteriormente se designaría como aduana de Naco, Sonora) debido a que se encontraban en poder de las fuerzas revolucionarias pero al triunfo de la Revolución fueron habilitadas nuevamente.

Asimismo, en los primeros años del siglo XX el contrabando realizado principalmente a través de la frontera norte fue incontrolable debido a la necesidad de armas y municiones que necesitaron los distintos grupos revolucionarios, además durante esta etapa como consecuencia de la inestabilidad política y los conflictos armados disminuyeron considerablemente las rentas obtenidas en las aduanas.

Para 1912 la composición de las exportaciones seguía centrándose en productos minerales y agropecuarios. Entre los primeros se encontraban el oro en pasta, plata en pasta, oro acuñado, plata acuñada, cobre y plomo. Dentro de lo segundos el: café, caucho, henequén, garbanzo, raíz de zacatón y pieles sin curtir. Así, en materia de exportación se siguió dependiendo casi exclusivamente de los productos minerales, los cuales aún en 1930 representaban un 77.2% del monto total de las exportaciones y el resto era conformado por materias primas y productos vegetales.

El 5 de julio de 1916 Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, publicó la nueva tarifa arancelaria mediante la cual se estableció como único artículo prohibido el Opio. Además, los alimentos que se consideraban indispensables debido a su escasez se encontraban exentos de derecho, así como se declararon libres de impuestos las embarcaciones, los carros y coches para vías férreas, las herramientas de mano y otros artículos necesarios para la industria, la agricultura y la educación. Contrariamente, se comenzó a gravar fuertemente los artículos considerados como de lujo.⁹²

Posteriormente el 15 de febrero de 1918 Carranza emitiría un **Decreto que señalaba los derechos y obligaciones de los agentes aduanales** que existían en esta época, siendo la primera disposición dictada en relación a estas figuras por medio de la cual se buscaba garantizar los derechos del fisco y legislar sobre dichos agentes, además de reglamentar sus funciones.

Este Decreto establece que los agentes aduanales serían “las personas, que en legítima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen

⁹² Máximo, Carvajal Contreras; *Op.cit.*, p. 98.

habitualmente ante las oficinas aduaneras, la Dirección General de Aduanas o ante los Cónsules o Vicecónsules de México en el extranjero, las operaciones que autoriza la Ordenanza General de Aduanas y disposiciones relativas.”⁹³

Para ser considerado agente aduanal era necesario contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda, la cual no podría concederse a las personas residentes fuera del país o que hubieran sido sentenciadas por delitos del orden común a una pena mayor de seis meses de arresto o de \$ 500.00 de multa.

De igual forma no se concedía autorización para fungir como agente aduanal a los empleados del Ramo de Aduanas o de la Secretaría de Hacienda. Además, no podían ser considerados como agentes aduanales las personas que como consignatarios de las embarcaciones tuvieran que intervenir en el despacho de las mismas.

Un década más tarde el 18 de abril de 1928⁹⁴ se dictó una **Ley aduanera que sería la primera en nuestro país después de la Revolución** y que vendría a sustituir a la Ordenanza General de Aduanas de 1891, pero ésta nunca entró en vigor. Sin embargo, es necesario señalar que mediante ella se realizaba una reforma integral de los procedimientos aduaneros, precisó la responsabilidad de los interesados en las operaciones aduanales, delimitó la competencia de las autoridades aduanales, así como de las dependencias del Ejecutivo que tuvieran conexión más o menos directa con las operaciones en aduanas, determinó las atribuciones de los empleados de las mismas y las bases para seleccionar al personal.

Durante los siguientes años se vendría estudiando la posibilidad de crear otra Ley que modernizara y simplificara los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, así como unificar en una sola tarifa los distintos impuestos que gravaban la importación de mercancías buscando agilizar la actividad comercial suprimiendo trámites y documentos en las operaciones de importación.

Posteriormente, el **1 de enero de 1930**⁹⁵ se publicó una **Ley que derogó la publicada en 1928**, la cual contuvo temas no tratados en los aranceles anteriores y ordenanzas de aduanas. Esta contuvo 766 preceptos y 18 títulos entre los que se encontraban: Del Régimen Aduanal de los Estados Unidos Mexicanos; De la personalidad en la Tramitación Aduanal; Del Tráfico Marítimo; Del tráfico Terrestre; Del Tráfico Aéreo; Del Tráfico Postal; Operaciones

⁹³ Secretaría de Gobernación; Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 1918, Tomo VIII, Núm. 42, pp. 519-520.

⁹⁴ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Historia y Legislación.....*, p. 268.

⁹⁵ *Ibid*, pp. 270-273.

Definitivas; Operaciones Temporales: Del Tránsito Internacional; Del Depósito Fiscal de Mercancías Extranjeras; Del Despacho de Mercancías en lugares interiores de la República (aduanas interiores); De los Trámites y de los Servicios Complementarios en el Despacho Aduanal, De las Facultades y Obligaciones de la Dirección General de Aduanas. etc.

Es la primera vez que en una ley aduanal se hace referencia al tráfico de mercancías por vía aérea y vía postal, además, también, por vez primera se reglamenta en una ley de este tipo el funcionamiento de los agentes aduanales como profesionales de comercio exterior; se suprimieron las facturas consulares; en el capítulo de infracciones se tipificó de manera más específica el contrabando; se precisó el tráfico marítimo en sus tres modalidades: de altura, de cabotaje y mixto; se habló de las importaciones y exportaciones definitivas y temporales, así como de las operaciones de transbordo y tránsito internacional de mercancías.

Las reformas realizadas a esta disposición y a la tarifa arancelaria de importación además de modernizar los procedimientos aduaneros, simplificaba el pago de los impuestos respectivos al reunir en una sola tasa los que anteriormente existían por certificación de facturas consulares en el extranjero, los derechos de importación y un recargo del 10% destinado a la deuda pública.

Esta medida de unificar en una sola tarifa las cuotas pagadas por importación no sólo tenía el propósito de aumentar los recursos a favor del erario sino fomentar los diversos ramos de la economía nacional, pues contó con el apoyo de organizaciones industriales, mineras y agrícolas del país.⁹⁶

Más adelante el **30 de agosto de 1935 se expediría una nueva Ley Aduanal** que contendría 435 artículos, 18 títulos y cuyo reglamento se publicaría en el mes de diciembre del mismo año. Dicha disposición reafirma que el tráfico de mercancías podía ser: marítimo, terrestre, aéreo y postal. Sin embargo, lo novedoso fue que se dedica un capítulo a la regulación de los perímetros libres.⁹⁷

⁹⁶ *Ibid*; p. 269.

⁹⁷ En los primeros años del siglo XX la Franja Fronteriza Mexicana todavía representaba una región con débiles vínculos con el centro del país, por esta razón a principios de la década de los treinta la satisfacción de la demanda de un gran número de productos de las entidades de la frontera norte de México dependía de los lazos comerciales con Estados Unidos. Ante tal situación, en 1933 se lleva a cabo en las ciudades de Tijuana y Ensenada la política de Perímetros Libres, mediante la cual se facilitaba la introducción de mercancías estadounidenses a México sin el pago de impuestos, cuatro años después todo el territorio de Baja California, Baja California Sur y las ciudades de Agua Prieta y Nogales se consideran como zonas libres y para 1939 todo el noroeste se encuentra bajo el régimen de zonas y perímetros libres. Véase. José, Gazca Zamora; *Op. cit.*, p. 79.

A partir de los años cuarenta definitivamente la política comercial en nuestro país se hizo evidentemente proteccionista, dentro de la cual el objetivo principal de los aranceles sería proteger a las industrias nacionales. Además, se recurrió a los permisos previos de importación, como un instrumento adicional para lograr este objetivo.

En este periodo conocido como sustitución de importaciones se aplicaron elevados aranceles, cuotas e incluso se dictó la prohibición de importar una cantidad considerable de artículos de origen extranjero, con dichas medidas se buscaba impulsar el desarrollo de la planta productiva nacional para que fuera capaz de satisfacer las demandas del mercado interno.

Sin embargo, los aranceles aplicados conjuntamente con los permisos previos de importación, durante las diferentes etapas de este periodo, generarían una protección excesiva y crearían un mercado cautivo provocando que las industrias nacionales crecieran de manera ineficiente.

Ligado a esta situación las aduanas mexicanas, encargadas de aplicar los altos niveles de protección, crecieron con ineficiencia debido a la falta de competitividad y a los numerosos requisitos que se tenían que presentar en las operaciones aduaneras.

Durante este periodo se publicaría **el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos**⁹⁸ **en el año de 1951**, mediante el cual se normaba el funcionamiento de las Aduanas del país. Este Código estaba conformado por 727 artículos y 19 títulos, en el se establecía que las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y los aeropuertos internacionales se encontraban abiertos al comercio internacional, excepto cuando se tratara de casos de guerra internacional, por motivos de salubridad pública o cuando se sustraigan a la obediencia del gobierno federal.

Las mercancías quedaban sujetas a las disposiciones de dicho Código cuando entraran al territorio nacional, a las aguas territoriales o al espacio aéreo de la nación.

La vigilancia aduanera se efectuaría en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en las fronteras, en los litorales, en las aguas territoriales, playas de mar, y en los perímetros y zonas libres. En estas zonas de vigilancia las mercancías deberían circular con la documentación aduanal correspondiente y a falta de este requisito serían aprehendidas y consignadas.

Se mencionaba que las operaciones aduaneras a las que podrían sujetarse las mercancías podían ser importación y exportación definitiva, temporal y especial; tránsito por territorio nacional y

⁹⁸ Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera; *Historia y Legislación.....*, pp. 294-314.

por el extranjero; y transbordo. Dichas operaciones serían el antecedente de los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

Asimismo, se clasificaron las mercancías como extranjeras, nacionales y nacionalizadas. También, se establecían las facultades del Ejecutivo para establecer o crear aduanas, fijar su jurisdicción, autorizar a secciones aduaneras para efectuar operaciones, establecer, suprimir o modificar perímetros libres, prohibir o restringir las operaciones de importación y exportación, etc. La competencia del Servicio Consular Mexicano para desempeñar servicios aduaneros y las tareas encomendadas a la Dirección General de Aduanas.

Los tráficos estipulados en este Código fueron el marítimo, en sus tres modalidades: de altura, cabotaje, mixto; el terrestre; el aéreo y el postal. Se regula el depósito fiscal de las mercancías nacionales, nacionalizadas y extranjeras en los Almacenes Nacionales de Depósito; el funcionamiento de las aduanas interiores y de las zonas y perímetros libres; se mencionan los trámites y servicios complementarios, así como los requisitos para ejercer la profesión de agente aduanal, sus facultades y obligaciones, etc.

Las aduanas que este Código normaba eran 47, las cuales se encontraban distribuidas de la siguiente manera:

- En la frontera con Estados Unidos: las aduanas de Tijuana, Tecate, Mexicali, Los Algodones, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Nogales, Agua Prieta, Naco, Palomas, Ciudad Juárez, Ojinaga, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Ciudad Miguel Alemán y Matamoros;
- En el Golfo de México: las aduanas de Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos, Frontera, Ciudad del Carmen, Campeche y Progreso;
- En el Mar Caribe: las aduanas de Cozumel y Chetumal;
- En la frontera con Guatemala: las aduanas de Comitán y Ciudad Hidalgo;
- En el Océano Pacífico: las aduanas de Salinas Cruz, Puerto Ángel, Acapulco, Manzanillo, Mazatlán, Guaymas, Topolobampo, Punta Peñasco, Santa Rosalía, La Paz, San José del Cabo y Ensenada; y
- En el interior del país: la aduana del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, la aduana Interior de México, la aduana Postal de la ciudad de México y las aduanas de Guadalajara y Torreón.

Sin embargo, como anteriormente se ha mencionado los requisitos para efectuar las diferentes operaciones comerciales solían ser numerosos, ejemplo de ello fue que anexados a este Código se presentaron 128 modelos de formas oficiales que debían utilizarse en los diferentes trámites aduaneros.

La siguiente disposición en materia aduanera que se dictaría durante la sustitución de importaciones fue la **Ley Aduanal publicada el 30 de diciembre de 1981**⁹⁹, cuya principal innovación es que se incorpora la autodeclaración que consiste en la declaración que el agente aduanal o importador firma bajo protesta de decir la verdad que las características, naturaleza y valor de las mercancías, son el reflejo fiel de la realidad y en caso de que se detectaran irregularidades en el reconocimiento aduanero de las mismas el agente o apoderado aduanal tendrían que asumir las responsabilidades correspondientes.

También, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los recursos administrativos; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas con Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

Se definieron los regímenes aduaneros que se conocen actualmente¹⁰⁰ tomándose como base para su establecimiento los principios del Convenio internacional sobre la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, mejor conocido como Convenio de Kyoto, celebrado al interior del Consejo de Cooperación Aduanera el 18 de mayo de 1973 y en vigor a partir del 25 de septiembre de 1974, aunque nuestro país no se ha adherido al mismo.

De esta manera se señalaba en el artículo 63 de esta Ley “Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a algunos de los regímenes aduaneros siguientes:

I. Definitivos.

A. De Importación.

B. De Exportación.

⁹⁹ Felipe, Acosta Roca; *Trámites y documentos en materia aduanera*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 14.

¹⁰⁰ Actualmente, de acuerdo con el art. 90 de la Ley Aduanera las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los siguientes regímenes aduaneros: 1 Definitivos: a) de importación definitiva, b) de exportación definitiva; 2) Temporales de importación: a) para retornar al extranjero en el mismo estado, b) para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; 3) Temporales de exportación: a) para retornar al país en el mismo estado, b) para elaboración, transformación o reparación; 4) Depósito Fiscal; 5) Tránsito de Mercancías: a) interno, b) internacional; 6) Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y más recientemente se creó el régimen de recinto fiscalizado estratégico.

II. Temporales.

A. De Importación.

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado
- b) Para elaboración, transformación o reparación, y
- c) Para depósito industrial.

B. De Exportación.

- a) Para retornar al país en el mismo estado, y
- b) Para elaboración, transformación o reparación.

III. Importación para Reposición de Existencias.

IV. Depósito Fiscal.

V. Tránsito de Mercancías”.¹⁰¹

Posteriormente, se eliminaría el régimen de Importación para Reposición de Existencias y se adicionarían los regímenes de las Marinas Turísticas y de los Campamentos de Casas Rodantes, y Elaboración, Transformación o Reparación en Recinto Fiscalizado.

2.5 La Apertura Comercial

En la década de los ochenta durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid el modelo de sustitución de importaciones, que había sido implementado por cuatro décadas, se encontraba sumamente deteriorado, aunado a esta situación la crisis que nuestro país vivió en 1982 aumentó los problemas que se presentaban al interior del país.

La protección que el gobierno otorgó a las industrias nacionales provocó que se descuidara la producción de bienes de consumo destinados al mercado interno, puesto que las industrias al no tener competencia extranjera e inclusive nacional, no se preocupaban por ofrecer a los consumidores finales artículos con precios accesibles y sobre todo de calidad.

Además, la economía del país se mostraba incapaz para crear los empleos que la población demandaba y el aumento de los intereses por el pago de la deuda externa, que se había contraído con el exterior, principalmente para importar insumos y maquinaria que la industria nacional necesitaba, así como la baja en los precios internacionales de petróleo, el cual constituía el principal producto de exportación, fueron factores que contribuyeron a la explosión de la crisis económica.

Ante tal situación el gobierno delamadridista se da a la tarea de redefinir la política económica buscando encontrar en el exterior una alternativa para lograr el crecimiento económico, a través

¹⁰¹ Pedro, Trejo Vargas; *Op. cit.*, p. 260.

de la apertura y diversificación de mercados para las exportaciones mexicanas y la atracción de capitales y tecnología hacia nuestro país.

Así, a mediados de esta década se comienzan a impulsar las negociaciones tendientes a ampliar y consolidar las relaciones económicas y políticas de México con otras regiones del mundo, lo cual, también, constituiría la estrategia comercial y diplomática de gobiernos posteriores.

Una de las medidas tomadas por el gobierno fue fomentar la participación gubernamental y privada en mecanismos de corte bilateral y multilateral para formalizar acuerdos concretos con bloques o países del norte y sur del continente Americano, así como de otros continentes como el Europeo y el Asiático.

Es así como la política comercial mexicana definió cinco áreas básicas de negociación: el GATT, Estados Unidos y Canadá, América Latina, Europa y la Cuenca del Pacífico.¹⁰² Con dicho organismo y estas regiones se buscarían mecanismos de concertación y diálogo que permitieran consolidar los intercambios comerciales y fomentar la cooperación económica, comercial, financiera y tecnológica.

Resultado de ello fue la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido por sus siglas en inglés como GATT: General Agreement on Tariffs and Trade) y posteriormente la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), del Tratado con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como Tratados Comerciales con países centroamericanos¹⁰³ y la participación de nuestro país en diversos foros de Asia Pacífico como el Asian Pacific Economic Cooperation (APEC).

El 26 de noviembre de 1985 el gobierno mexicano solicitó formalmente su incorporación al GATT como parte de su política de liberalización comercial mediante la cual se buscaba el desarrollo económico y la participación de México en el escenario internacional.

Finalmente, México se incorpora a dicho organismo un año más tarde, el 24 de agosto de 1986, lo cual servirá de pauta para que nuestro país, posteriormente, suscriba acuerdos y tratados

¹⁰² Homero Urías Brambila; “La ofensiva comercial de la diplomacia mexicana”, en *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 12, México, diciembre de 1993, p.1100.

¹⁰³ Nuestro país ha suscrito 11 Tratados comerciales con 32 países: 1) Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); 2) Estados Unidos y Canadá; 3) Colombia y Venezuela (G3); 4) Costa Rica; 5) Bolivia; 6) Nicaragua; 7) Chile; 8) Comunidad Europea; 9) Israel; 10) El Salvador, Guatemala y Honduras; 11) Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) conformada por Islandia Noruega, Liechtenstein y Suiza, 12) Japón.

comerciales bilaterales y multilaterales con otros países, pero para lograr dicho objetivo se tenían que reducir los aranceles, desincorporar el sistema de permisos previos y adoptar varios códigos de conducta entre ellos el de procedimientos para el trámite de licencias de importación, valoración aduanera, antidumping, obstáculos técnicos, subvenciones y derechos compensatorios.

Otro aspecto importante que no debía dejarse de lado durante proceso de apertura comercial fue la actualización y mejora del sistema aduanero mexicano pues durante el periodo de sustitución de importaciones las aduanas se habían caracterizado por sus altos niveles de protección para industria y el comercio, revisando todo y a todos aplicando con rigor no sólo los altos aranceles y los permisos previos, sino que tenía una tendencia general a obstaculizar las importaciones.¹⁰⁴

A finales de la década de los ochenta, durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, comienzan a realizarse acciones tendientes a mejorar los servicios aduanales y el funcionamiento de las instituciones encargadas de regular la operatividad aduanera, pues con la incorporación de México a las regiones comerciales más dinámicas del mundo se buscaba, entre otros aspectos, aumentar e intensificar los intercambios comerciales y para ello sería necesario modernizar las instituciones encargadas de regular la entrada y salida de mercancías a territorio nacional, es decir las aduanas.

Entre las principales acciones emprendidas por el gobierno mexicano para modernizar el sistema aduanero se encuentran las siguientes:

- En 1988 se incorpora México al Consejo de Cooperación Aduanera (actualmente Organización Mundial de Aduanas) organismo mundial que tiene como principal objetivo simplificar, armonizar y unificar las prácticas y leyes referentes al ámbito aduanero de los países que lo integran.
- En ese mismo año las autoridades aduaneras inician un proyecto de automatización de la operación aduanera, para la cual se implementaron dos sistemas. En 1989 se implementa el “Sistema de Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal” mejor conocido como CADEPA y el “Sistema de Selección Aleatoria Independiente” conocido como Semáforo Fiscal que constituirían el antecedente del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Felipe, Acosta Roca; *Op.cit.*, p. 29.

¹⁰⁵ El CADEPA consistía en la entrega de discos magnéticos de la información contenida en los pedimentos por parte de los agentes y apoderados aduanales de las operaciones que habían pagado una

- En 1989 la entonces Dirección General de Aduanas fue asignada a la Subsecretaría de Ingresos mediante una reforma realizada al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta modificación se realizó para que bajo la dirección de dicha Subsecretaría y con mayores recursos esta Dirección pudiera adecuar las operaciones de las aduanas con las reformas que exigía la apertura económica.
- El 25 de enero de 1993 se publica la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la cual se modifica el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas (AGA).
- El 1 de julio de 1997 se crea el servicio de Administración Tributaria (SAT) como órgano desconcentrado de la SHCP, al cual queda adscrita la Administración General de Aduanas, cuyo Reglamento Interior es publicado el 30 de junio del mismo año.

Con respecto a las disposiciones aduaneras el **15 de diciembre de 1995 se publica una nueva Ley Aduanera** que vendría a sustituir a la publicada a finales de 1981, la cual entraría en vigor el 1 de abril de 1996, sin embargo esta disposición sufrió su primera reforma el 30 de diciembre del mismo año.

De acuerdo con el Doctor Jorge Witker los objetivos fundamentales de esta nueva Ley Aduanera se centraban en:¹⁰⁶

- a) Proporcionar seguridad jurídica. Lo cual se materializaba al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.
- b) Promover la inversión y las exportaciones. Este objetivo se conseguiría al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.

semana antes para ser sometidos a un proceso de validación. Con este sistema se pretendía responsabilizar a estas figuras de la veracidad y confiabilidad de la información de sus operaciones.

Por su parte, el Sistema de Selección Aleatoria Independiente determinaba los pedimentos a los que se les efectuaría el reconocimiento aduanero, eligiendo también a los empleados que lo realizarían, tomando en consideración la capacidad instalada y disponibilidad de recursos humanos, así como el tipo de operación y régimen al que se destinarían las mercancías. Este sistema contribuyó a la modernización de la aduana, debido a que en lugar de revisar cada uno de los embarques, se otorgaba confianza en la autodeclaración del importador y exportador, revisando sólo uno de cada diez, elegido al azar por el sistema de cómputo, lo cual permitió agilizar el despacho aduanero y reducir en gran medida la discrecionalidad en la revisión de embarques. Véase Pedro, Trejo Vargas; *Op.cit.*, pp. 190-191.

¹⁰⁶ Jorge, Witker; “El marco jurídico del comercio exterior en México”, en *Relaciones Internacionales*, N0. 70, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1996, p. 25.

- c) Cumplir con compromisos internacionales. A través de incorporar que sean consistentes con los tratados comerciales internacionales suscritos por México, básicamente el GATT (hoy OMC), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Entre los principales cambios que se realizaron mediante esta Ley se encontraban introducir los mecanismos que permitieran valorar las mercancías de acuerdo con lo establecido por la OMC, propiciar el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como SAAI, reforzar los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

Se define en forma expresa lo que se entiende por autoridades aduaneras, es decir aquellas que de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la ley aduanera establece.

Se acepta que las copias o reproducciones de documentos que deriven de microfilme, disco óptico o de cualquier otro medio que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán el mismo valor probatorio que los originales siempre que se cumplan con los requisitos que establece el reglamento de dicha Ley.

Se establece el concepto de recinto fiscal y fiscalizado; se disminuye de quince a tres días el plazo en que causan abandono a favor del fisco federal por mercancías en depósito ante aduana de artículos perecederos o de fácil descomposición y de animales vivos, así como de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radioactivas o corrosivas.

Se crea el certificado de peso y volumen expedido por las empresas certificadoras autorizadas por la SHCP, el cual es necesario presentar en las operaciones de importación cuando se trate de despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo.

Legalmente se da origen a la figura de pedimento consolidado que es utilizado por exportadores que pretendan incluir en un solo pedimento diversas operaciones, así como para empresas maquiladoras y PITEX para sus importaciones.

Con respecto a la clasificación arancelaria se permite a los importadores, exportadores cámaras, asociaciones y agentes o apoderados aduanales, antes de la operación de comercio exterior que pretendan realizar, formular consulta ante las autoridades aduaneras sobre la clasificación

arancelaria de las mercancías cuando se consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria; y se crea el Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual se encuentra conformado por peritos que propongan las cámaras, asociaciones e instituciones académicas.

Por otra parte, con respecto a la valoración aduanera de las mercancías se incorpora el valor reconstruido con templado en el Código de Valoración del GATT- OMC, lo que homologa todo el procedimiento de valoración, dejando atrás las discrecionalidades que antes México aplicaba y que lo apartaban de sus obligaciones internacionales.

Posteriormente, el **31 de diciembre de 1998 se publican reformas a esta ley** con la finalidad de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de 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.

Se hicieron modificaciones con respecto al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, el ingreso o extracción de mercancías por vía postal, el reconocimiento aduanero de mercancías, la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras.

También, fue mediante esta reforma que se introdujo el “Mecanismo de Selección Automatizado”, nombre con el que se denominó al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI). Dicho mecanismo determina si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento. Además, de que permite controlar la operación de todas las aduanas del país (48 en total, véase mapa 3), de sus secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión, mediante la autodeclaración electrónica de pedimentos por parte de los agentes y apoderados aduanales,¹⁰⁷ con lo cual se lleva un control de la entrada y salida de mercancías al territorio nacional.

¹⁰⁷ El procedimiento de autodeclaración que se realiza en este sistema es el siguiente: 1. El agente o apoderado aduanal recibe la información del remitente (exportador) y se encarga de llenar un manifiesto (pedimento) o solicitud comercial en la computadora. 2. Esta información se manda electrónicamente, primero a la Asociación de Agentes Aduanales y de ahí a la Administración Aduanal Local. 3. La Asociación de Agentes Aduanales envía los manifiestos ya completos a la oficina aduanal local para que los funcionarios (autoridades) verifiquen y autoricen la transacción. 4. Finalmente, la autorización de la Asociación de Agentes Aduanales y de la Administración Local regresa junto con la información declarada en el manifiesto al Agente o al Apoderado Aduanal, además de cualquier corrección que sea pertinente en el manifiesto.

Entre otras modificaciones realizadas a esta Ley se encuentran las publicadas en el Diario Oficial de la Federación (de ahora en adelante DOF) el 30 de enero del 2002 las cuales entraron en vigor el 1 de enero del 2003 y que se caracterizaron por establecer medidas de control y vigilancia para fortalecer la seguridad nacional y la facultad exclusiva de las aduanas en los recintos fiscales y fiscalizados.¹⁰⁸

Así como, una revisión única de las mercancías por parte del personal de aduanas con lo que se modificaría la actuación tradicional, principalmente en los puertos marítimos, de las autoridades aduaneras y su coordinación con otras dependencias federales como la PGR, PFP, SSA, SAGARPA, etc. Con esta medida se busca dar mayor transparencia, seguridad, agilidad y eliminar costos en el despacho aduanero de las mercancías.

Por ejemplo en el puerto de Veracruz, al igual que ocurre en las otras 47 aduanas del país, pasan a revisión el 10 por ciento de los pedimentos de las operaciones de importación y exportación, pero en dicha aduana además de esta revisión aduanal, diferentes corporaciones policíacas, particularmente la PGR, revisan hasta el 30 por ciento de la carga que llega y si ésta proviene de Sudamérica el cien por ciento de los embarques, sin utilizar un método científico y prácticamente al azar, lo que retarda considerablemente las operaciones portuarias.¹⁰⁹

Además, se trata de promover la competitividad internacional a través de la creación del Régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico y la creación de reglas para las Empresas Certificadas, establecer medidas de simplificación y transparencia de los trámites aduanales y herramientas para combatir la introducción ilegal de mercancías al país.

Particularmente, con la creación del régimen de recinto fiscalizado estratégico se busca dar mayor competitividad a las empresas bajo la simplificación administrativa, mejoramiento de los procesos logísticos y control aduanero eficiente, permitiendo la introducción a estos recintos en el país de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas hasta por un plazo de dos años, sin el pago de impuestos al comercio exterior.

¹⁰⁸ El art. 3 de la Ley Aduanera ya reformado menciona “Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional son **facultades exclusivas** de las autoridades aduaneras. Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en las esferas de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas.” *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002, Tercera Sección, p. 36.

¹⁰⁹ Javier, Rodríguez Gómez; “En picada, el puerto de Veracruz; la aduana, lenta y saturada”, en *El Financiero*, 10 de junio de 2002, p. 26.

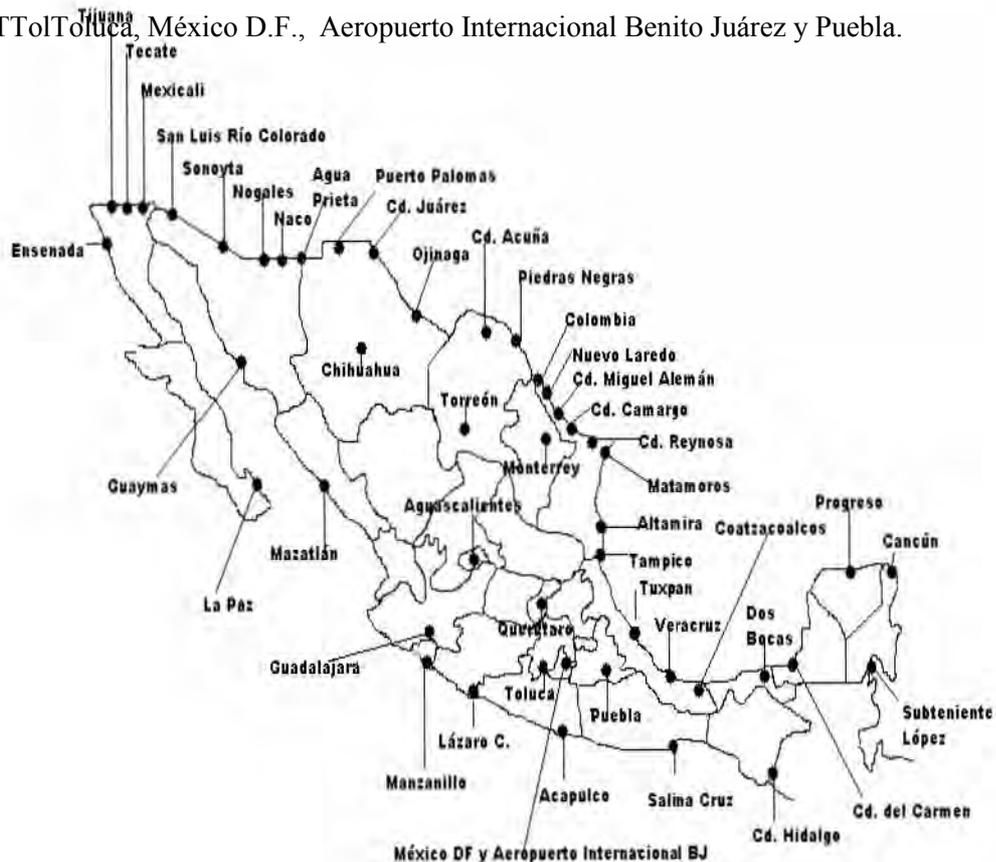
Por su parte, el registro como empresa certificada, les permitirá a las empresas obtener mayores beneficios en la actividad aduanera y con ello aumentar su competitividad, a través de la simplificación de trámites, reducción de tiempos en el despacho aduanero y en los índices de reconocimiento, además de contar con mayores facilidades para la rectificación de pedimentos y reducción de multas.

Las aduanas en México actualmente son 48:

- 19 en la frontera norte: Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Nogales, Naco, Agua Prieta, Puerto Palomas, Cd. Juárez, Ojinaga, Cd. Acuña, Piedras Negras, Colombia, Nuevo Laredo, Cd. Miguel Alemán, Cd. Camargo, Cd. Reynosa y Matamoros.
- 2 en la frontera sur: Cd. Hidalgo y Subteniente López.
- 17 marítimas: En el Océano Pacífico: Ensenada, Guaymas, La Paz, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Acapulco y Salina Cruz. En el Golfo de México: Altamira, Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Cd. del Carmen, Progreso y Cancún.
- 10 interiores: Chihuahua, Torreón, Monterrey, Aguascalientes, Guadalajara, Querétaro, Toluca, México D. F., Aeropuerto Internacional Benito Juárez y Puebla.

Mapa 3

- Toluca, México D.F., Aeropuerto Internacional Benito Juárez y Puebla.



Elaboración propia con base en información obtenida de la página electrónica de Aduana México, <http://www.aduanas.sat.gob.mx>

3. LA COOPERACIÓN ADUANERA EN EL MARCO INTERNACIONAL Y LOS PODERES E INSTANCIAS ENCARGADOS DE REGULAR LAS DISPOSICIONES EN MATERIA ADUANERA A NIVEL NACIONAL

La cooperación en materia económica y comercial entre los países a nivel mundial ha sido necesaria para agilizar y evitar disputas en sus intercambios comerciales. Es a partir del siglo XX en el lapso entre las dos guerras mundiales cuando se crea la primera organización internacional conocida como Sociedad de Naciones, la cual tuvo entre sus principales funciones inspeccionar y vigilar que las naciones miembros se dieran entre sí un trato justo en sus relaciones comerciales.

Sin embargo, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que se crearon organismos de carácter multilateral con una existencia más sólida y prolongada, los cuales derivaron de convenios multilaterales destacándose en el ámbito comercial y aduanero el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC), y el consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de los cuales México forma parte y que sin duda sus recomendaciones, acuerdos y disposiciones han influido en el marco jurídico comercial y aduanero de nuestro país. Por tal motivo es importante conocer la estructura y funcionamiento de estos organismos como se verá en el presente capítulo.

Asimismo, el gobierno de México no solamente ha suscrito acuerdos de cooperación aduanera a nivel multilateral ya que también a nivel bilateral ha suscrito diversos acuerdos con las administraciones de aduanas de otros países cuya finalidad es compartir información y asistencia para evitar, combatir y luchar contra ilícitos aduaneros que puedan perjudicar a ambas partes.

De igual forma, en este capítulo se mencionarán las principales atribuciones del Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Administración General de Aduanas (AGA), figuras que sin duda ejercen funciones muy importantes en el ramo de aduanas.

3.1 La cooperación comercial y aduanera en el marco internacional

Como se ha visto México a partir de su apertura comercial ha tenido que efectuar transformaciones en diferentes ámbitos de su organización interna, entre los que se encuentra su sistema aduanal. Estos cambios han sido motivados por su inserción a diversos organismos

multilaterales que son los encargados de regular y fomentar la cooperación comercial y aduanera.

Es necesario mencionar que la cooperación aduanera no es un tema nuevo ya que los países europeos realizarían esfuerzos para lograr un mejor desempeño de sus instituciones aduaneras desde antes de la primera Guerra Mundial a través de acuerdos sobre puntos muy particulares de reglamentación y técnica.

En primer lugar con acuerdos fronterizos que definían la situación de personas y bienes dentro de las zonas fronterizas, así como convenios que intentaban armonizar las formalidades y yuxtaponer las oficinas de aduanas entre países vecinos gracias a la coordinación de sus horas de apertura y su competencia, además de reglas para el control de viajeros dentro de los trenes en curso y la concesión de tolerancias en materia de objetos personales.¹¹⁰

Diversas convenciones internacionales de carácter científico o técnico celebradas a finales del siglo XIX y en lapso de las dos guerras mundiales, dentro del marco de la Sociedad de Naciones, contendrían disposiciones sobre el funcionamiento de las aduanas, entre las cuales se encontrarían:

La convención de la Unión Postal Universal (1878);

Las Conferencias de París, de Varsovia y de Chicago sobre la navegación aérea (1919, 1929 y 1944);

Las Conferencias de Berna (1886, 1923 y 1924), de Barcelona (1921), de Génova (1923) y de Roma (1934) sobre el tránsito y los transportes internacionales.¹¹¹

Pero estas Conferencias tenían un objetivo limitado y la Sociedad de Naciones buscaría realizar esfuerzos para lograr convenios de mayor alcance en materia aduanera.

Así, el 3 de noviembre de 1923 se firma en Génova, Italia una Convención Internacional para la simplificación de las formalidades aduaneras, la cual fue adoptada por 31 Estados, teniendo como principal finalidad regular “cuestiones tales como las de los certificados de origen y el

¹¹⁰ Jean, Bastid; *Op.cit.*, p. 96.

¹¹¹ *Ibid*, p. 97

régimen aduanero de las muestras, formulando, además, numerosas recomendaciones sobre otros aspectos de la legislación aduanera.”¹¹²

Posteriormente, a finales de 1927 se firmaría otra convención con el objetivo de abolir las prohibiciones a la importación y a la exportación.

Después de la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento de un nuevo orden económico mundial se crearon organismos internacionales de múltiple carácter entre los cuales se encontraría la Organización de Naciones Unidas, la cual impondría a sus miembros una política aduanera orientada hacia la cooperación.

Por tal motivo los países manifestarían, nuevamente, un interés por coordinar las formalidades comerciales y aduaneras pero ahora impulsarían la celebración de acuerdos y convenios multilaterales que darían origen a organismos encargados de promover la cooperación internacional en estos dos ámbitos como sería el caso del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), actualmente Organización Mundial de Comercio, y del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

3.1.1 La Organización Mundial de Comercio (OMC)

La Ronda de Uruguay¹¹³ se iniciaría en septiembre de 1986 con la llamada “Declaración de Punta del Este” que tenía como principales objetivos lograr una mayor liberalización del comercio mundial, actualizar y reforzar las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (de ahora en adelante GATT) y extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional como: la agricultura, los textiles, la inversión, los servicios y la propiedad intelectual.

Para lograr estos propósitos durante la celebración de dicha Ronda “se acuerda la creación de un organismo internacional comercial que absorbiera todas las actividades que en materia comercial se realizaban al amparo del GATT, con el fin de que pudiera existir una verdadera

¹¹² Ildefonso, Sánchez González; *Mercado Común y Aduana Española la internacionalización del derecho aduanero español y la CEE*, Edit. Planeta, Barcelona, 1976, p. 44.

¹¹³ La Ronda de Uruguay celebrada de 1986 a 1993 sería la octava de las reuniones formales del GATT antecediéndole la primera celebrada en Ginebra, Suiza en 1947; la segunda realizada en Annecy, Francia en 1949; la tercera celebrada en Turquía entre 1950-1951; la cuarta se volvería a realizar en Ginebra, Suiza entre 1955-1956; la quinta denominada Ronda Dillon celebrada en Suiza en 1960; la sexta sería la Ronda Kennedy realizada en Suiza entre 1964 y 1967; la séptima fue la Ronda Tokio efectuada en Japón entre 1973 y 1979.

estructura comercial mundial, de la cual se había carecido hasta este momento,¹¹⁴ es decir de la Organización Mundial de Comercio (de ahora en adelante OMC), la cual entraría en vigor el 1 de enero de 1995.

La iniciativa para la creación de dicho organismo fue promovida por los países integrantes de la Unión Europea, Canadá y México, no como lo hiciera Estados Unidos en décadas pasadas con la Organización Internacional de Comercio (OIC) que surgiría de la Carta de la Habana, la cual constituiría el antecedente más inmediato del GATT.

El 14 de abril de 1994 se firmó en la ciudad Marrakech, Marruecos el acta final de la Ronda de Uruguay y un Acuerdo, que llevó el nombre de esta ciudad, mediante el cual se da formalmente nacimiento a la OMC, estableciéndose que esta organización se creaba con la aprobación de los países que habían asistido a la firma del Acuerdo que dio origen al GATT en 1947 y que las demás naciones que posteriormente se incorporaron a él, quedarían integradas a la OMC a través del procedimiento de adhesión.¹¹⁵

Mediante el acuerdo de Marrakech se establecía el marco multilateral de disciplinas para el comercio de servicios y para la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, así como el reforzamiento de las disposiciones multilaterales sobre el comercio de productos agropecuarios, textiles y prendas de vestir.¹¹⁶

Entre los diversos acuerdos comerciales multilaterales discutidos durante la Ronda de Uruguay, los cuales quedaron incorporados a la OMC y que constituyen su marco jurídico se encuentran los siguientes:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947) y todos los acuerdos que durante la vigencia de este convenio fueron expedidos, excepto los modificados en la Ronda de Uruguay.
- Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994), incluyendo los acuerdos sobre agricultura y textiles negociados en la Ronda de Uruguay).

¹¹⁴ Rogelio Martínez Vera; *Op.cit.*, p. 215.

¹¹⁵ Nuestro país pasó a ser integrante de la OMC mediante dicho procedimiento, pues se incorporó al GATT el 24 de agosto de 1986, siendo el nonagésimo segundo país en adherirse. El Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT y el Acuerdo de Marrakech fueron publicados en el D.O.F el 30 de diciembre de 1994.

¹¹⁶ *Ibid*, p. 218.

- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), negociado en la Ronda Uruguay.
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de propiedad Intelectual (TRIPS por sus siglas en inglés), también negociados en la última Ronda del GATT.
- Sistema integrado de Mecanismos de Examen de Solución de Diferencias (ESD), adoptado en esta misma Ronda.
- Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales (MEPC).

La OMC se encuentra integrada por un Consejo General conformado por representantes de todos los países miembros, el cual es un órgano permanente que en el intervalo de las reuniones, también, desempeña el papel de Conferencia Ministerial, además de que funciona como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

La Conferencia Ministerial que se encuentra compuesta por representantes de todos los países miembros y es la encargada de adoptar las decisiones que sean necesarias para el desarrollo de la organización.

El Consejo de Comercio de Mercancías, el Consejo de Comercio de Servicios y el Consejo de Aspectos sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio podrán ser integrados por representantes de todos los países miembros, los cuales desempeñarán funciones a ellos atribuidas en los respectivos acuerdos siendo coordinados y orientados por el Consejo General. Además, podrán reunirse cada vez que lo consideren necesario y estarán facultados para establecer los órganos subsidiarios que consideren apropiados para el debido cumplimiento de sus funciones.

También, se establecieron un Comité de Comercio y Desarrollo, un Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y un Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, así como los Comités adicionales que ejecutarán las funciones que la Conferencia Ministerial estime necesarias. Los directivos e integrantes de estos tres Comités son designados por la Conferencia Ministerial.

La Secretaría de la OMC estará dirigida por un Director General nombrado por la Conferencia Ministerial, el cual debe adoptar el reglamento que aprueba dicha Conferencia, en donde se establecen sus atribuciones.

Se puede decir que entre las funciones más importantes de la OMC se encuentran las siguientes:¹¹⁷

- a) Facilitar la aplicación, administración y funcionamiento del acuerdo, así como de los otros acuerdos comerciales multilaterales, favoreciendo la consecución de sus objetivos y constituyendo el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de todos los acuerdos presentes y futuros.
- b) Es el foro para las negociaciones entre sus miembros, acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, en asuntos tratados en el marco de los acuerdos que maneje, así como para la aplicación de sus resultados.
- c) Administra el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Entendimiento sobre Solución de Diferencias ESD), acuerdo que fue tomado en la Ronda de Uruguay.
- d) Administra el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), también aprobado en dicha Ronda.
- e) Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC coopera, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con sus organismos conexos.

Se debe agregar que en materia aduanera la OMC es la encargada de administrar dos importantes acuerdos: el Acuerdo sobre Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen. Para la promoción de estos dos acuerdos trabaja conjuntamente con el Consejo de Cooperación Aduanera (actualmente Organización Mundial de Aduanas).

El Acuerdo de Valoración Aduanera. Actualmente existen dos sistemas internacionales de valoración en aduana de las mercancías importadas: el Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías denominado Definición de Valor de Bruselas (DVB o “valor normal”) que entró en vigor el 28 de julio de 1953 y el Acuerdo Relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT de 1994 “Acuerdo de Valoración” adoptado durante la Ronda de Uruguay.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 219.

Este último acuerdo ha sustituido la Definición de Valor Bruselas en los países Miembros de la OMC para determinar la base gravable de los derechos arancelarios, además de que su antecedente más inmediato es Código de Conducta denominado: Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT (Código de Valoración Aduanera) que tuvo su origen en la Ronda Tokio el 12 de abril de 1979 y que entró en vigor el 1 de enero de 1981.¹¹⁸

El acuerdo sobre valoración aduanera adoptado por la OMC presenta similitud con el acuerdo sobre valoración aduanera del GATT, ya que al igual que el anterior, el nuevo acuerdo tiene como principal objetivo reducir o eliminar las medidas no arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional y constituir un sistema de valoración en aduana de mercancías, equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios.¹¹⁹

Este nuevo acuerdo sobre valoración menciona en su introducción que el valor de transacción será la primera base para la determinación del valor en aduana de las mercancías y cuando el valor en aduana no pueda determinarse conforme a este valor se aplicará en orden sucesiva y excluyente los demás métodos establecidos en el respectivo Acuerdo.

Además, el nuevo acuerdo sobre Valoración se ajustó a la estructura institucional de la OMC ejemplo de ello fue que se hace mención a Miembros y no a partes contratantes como en el GATT, lo cual contribuye a que exista mayor uniformidad internacional en la valoración de las mercancías al ser obligatorio para los países miembros de esta Organización.

El Acuerdo sobre Normas de Origen. El objetivo de este Acuerdo es el establecimiento de normas de origen armonizadas que se elaboren y se apliquen de manera imparcial, transparente, previsible, coherentes y que no tengan efectos en el comercio.

Mediante él se establece que por normas de origen se debe entender las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con

¹¹⁸ El Código de Valoración en Aduana del GATT menciona que el valor en Aduana de las mercancías importadas será el valor de transacción, entendiéndose por éste, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías, cuando éstas se venden para su exportación al país de importación. En 1992 se reformó el capítulo de la Ley Aduanera Mexicana correspondiente a la base gravable reproduciendo casi en su totalidad el contenido de este Código. Finalmente la Ley Aduanera de 1996 recava, también, las disposiciones del GATT-OMC.

¹¹⁹ Pedro, Trejo Vargas; *Op cit.*, p. 239.

regímenes de comercio contractuales o autónomos¹²⁰ conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del GATT 1994.

Para lograr los objetivos de este Acuerdo se previó un Programa de trabajo para la armonización de las normas de origen que se inició a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Constitutivo de la OMC. Dicho Programa fue desarrollado conjuntamente por la Conferencia Ministerial y el Consejo de Cooperación Aduanera, sobre las siguientes bases:¹²¹

1. El Acuerdo sobre Normas de Origen contiene principios y objetivos generales, se limita a reglamentar las normas de origen generales y a establecer la armonización de las normas de origen en general.
2. Las normas de origen deberán aplicarse por igual a todos los fines establecidos en el Acuerdo, y deberán prever que el país que se determine como país de origen de un determinado producto sea aquel en el que se haya obtenido totalmente el producto o, cuando en su producción estén implicados más de un país, aquel en el que se haya llevado la última transformación sustancial.
3. Sea cual fuere la medida o el instrumento al que puedan estar vinculadas, las normas de origen no deberán utilizarse como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales. No deberán surtir por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional. Asimismo, las normas de origen deberán administrarse de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable, y deberán ser coherentes, objetivas, comprensibles y previsibles.
4. Las normas de origen deberán basarse en un criterio positivo, pudiendo utilizarse criterios negativos sólo para aclarar un criterio positivo. En este sentido, el acuerdo define a las normas de origen basadas en un criterio positivo como aquéllas que confieren o determinan el origen de las mercancías, tales como el criterio de la clasificación arancelaria, el criterio del porcentaje ad valorem y el criterio de la operación de fabricación o elaboración. Por otro

¹²⁰ Las normas de origen se dividen en preferenciales y no preferenciales. Las primeras se aplican con base en un acuerdo comercial selectivo que otorga un trato comercial favorable sólo a uno de sus miembros, a varios o a todos; además de que pueden ser contractuales o autónomas. Las contractuales corresponden a las de un Acuerdo de Integración Económica (AIE). Las autónomas operan en el marco de programas internacionales, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican algunos países industrializados a favor de las importaciones de ciertos países en desarrollo. Por otro parte, las normas de origen no preferenciales se aplican al comercio internacional que se realiza fuera de todo acuerdo que otorgue algún privilegio y cuyo asunto compete a la Organización Mundial de Comercio. Véase Miguel, Izam; "Normas de origen y facilitación del comercio en América Latina" en *Comercio Exterior*, Vol. 54. No. 5, México, mayo de 2004. p. 445.

¹²¹ *Ibid*, p. 242.

lado, las normas de origen basadas en un criterio negativo son aquéllas que no confieren origen.

5. El sistema previsto en el Acuerdo se basa en los principios de transparencia y publicidad, no discriminación en el caso de normas generales, y procedimiento de solución de diferencias que puedan surgir.

3.1.2 El Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)

El Consejo de Cooperación Aduanera es un organismo intergubernamental que fue creado a través de un convenio internacional el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas Bélgica. Su objetivo principal, desde su inicio, ha sido simplificar, armonizar y unificar las prácticas y leyes referentes al ámbito aduanero de los países que lo integran, con la finalidad de aumentar los beneficios que pudieran obtener de su participación en el comercio internacional.

El esfuerzo realizado por los países para facilitar las prácticas aduaneras a nivel mundial no ha sido nuevo pues el Consejo de Cooperación Aduanera (actualmente Organización Mundial de Aduanas OMA¹²²) tiene como su antecesor al Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea creado el 12 de septiembre de 1947 por trece países de Europa Occidental, entre los cuales figuraba Inglaterra, con la finalidad de crear una Unión Aduanera Europea.

Este Grupo de Estudios también tuvo como sede la ciudad Belga de Bruselas e instituyó en 1948 dos comités para realizar sus trabajos, por un lado un comité económico y por otro un comité aduanero. El primer comité al poco tiempo fue suspendido ante la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)¹²³ el 16 de abril de 1948, con la cual compartía actividades y por tal razón se acordó su desaparición. En consecuencia el comité aduanero se encargaría de estudiar las técnicas aduaneras de los países miembros.

Las tareas realizadas por este último comité y el interés que suscitó desde su creación originaron la firma el 15 de diciembre de 1950 de tres Convenciones importantes:

¹²² En 1994 los países integrantes decidieron adoptar una denominación que reflejara la diversidad y variedad de sus miembros, destacando su vocación internacional por lo que se adopta el nombre de Organización Mundial de Aduanas, el cual es de carácter informal debido a que no se modificaría el Convenio que dio origen al Consejo, estableciéndose que para cualquier asunto de carácter oficial o relacionado con la Convención que creó a este organismo u otras de sus Convenciones se debe utilizar su nombre oficial, es decir, el de Consejo de Cooperación Aduanera.

¹²³ La Organización Europea de Cooperación Económica constituye el antecedente más inmediato de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) creada el 30 de septiembre de 1961.

1. La Convención sobre la nomenclatura para la clasificación de mercancías en la tarifa aduanera;
2. La Convención sobre el valor en aduana de las mercancías;¹²⁴
3. La Convención que crea al Consejo de Cooperación Aduanera.

Con esta última Convención se dio origen al Consejo de Cooperación Aduanera mediante un Convenio que entró en vigor el 4 de noviembre de 1952, celebrando su primera sesión el 26 de enero de 1953., el cual constituye “la primera organización internacional especializada en el estudio comparado de la técnica aduanera, la cual hasta este momento había sido considerada como un aspecto secundario de la política económica”¹²⁵ de los países.

Actualmente, la Organización Mundial de Aduanas (de ahora en adelante OMA) cuenta con 162 países miembros, entre los cuales figura México,¹²⁶ además de representantes de otros países no miembros y diversas organizaciones internacionales en calidad de observadores.

Entre los miembros que conforman a la OMA se encuentran representantes de seis grandes zonas regionales a nivel mundial:

1. La región de África del Norte, Próximo y Medio Oriente;
2. África Occidental y Central;
3. África Oriental y Meridional;
4. Extremo Oriente, Asia Meridional y Sudeste Asiático, Australia e Islas del Pacífico;
5. América del Sur, América del Norte, América Central y el Caribe; y
6. Europa

La OMA se encuentra dirigida por un Consejo integrado por los Administradores o Directores Generales de Aduanas de los países que la integran. Entre las funciones que tiene este Consejo

¹²⁴ Este Convenio sobre el valor en aduana de las mercancías fue suscrito por la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Gran Bretaña y Turquía, para los cuales entró en vigor el 28 de julio de 1953. Dicho Convenio se denominaría Definición del Valor de Bruselas (DVB).

¹²⁵ Jean, Bastid; *Op.cit.*, p. 105.

¹²⁶ A partir del mes de septiembre de 1987 el gobierno mexicano manifestó su interés por adherirse al Consejo de Cooperación Aduanera y el 8 de febrero de 1988 se depositó en la Secretaría General de dicho Consejo y ante el Ministerio Belga de Relaciones Exteriores, el instrumento de adhesión firmado el día 10 de diciembre de 1987 por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid. Publicándose el Decreto que anunciaba la incorporación de México al Consejo de Cooperación Aduanera en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988.

se encuentra la de elegir a un Secretario General, quien fungirá como responsable del buen funcionamiento de este organismo

En el desempeño de sus funciones el Secretario General es apoyado por un Comité Financiero integrado por 17 miembros y encargado de diseñar el presupuesto anual del organismo y fijar las cuotas que deben aportar los países miembros y una Comisión Política formada por 24 miembros y que estudia las cuestiones sobre política en general, da asesoría y actúa como grupo directivo al interior de la OMA.

Además, el Secretario General tiene la responsabilidad de coordinar a tres diferentes Direcciones, las cuales a su vez son asistidas por los Comités y Subcomités que a continuación se mencionan:

Dirección de Técnica Aduanera, la cual se encuentra apoyada por el Comité Técnico Permanente; el Comité de Lucha contra el Fraude; el Comité Administrativo de la Convención sobre Contenedores y el Subcomité de Informática.

Dirección de Nomenclatura y Clasificación, que para realizar sus actividades se encuentra asistida por el Comité del Sistema Armonizado; el Comité de Nomenclatura y los Subcomités de Revisión del Sistema Armonizado y el Científico.

Dirección de Valoración y Formación, que trabaja en colaboración con el Comité Técnico de Valoración en Aduanas; el Comité de Valor, y el Grupo Asesor de Formación.

Dentro de los Comités que integran estas tres direcciones destacan los siguientes:

Comité Técnico Permanente. El cual también es conocido como Comité Técnico de Facilitación de Procedimientos cuyos objetivos son la simplificación y armonización de todos los procedimientos y regímenes aduaneros de las Administraciones de Aduanas de los países miembros, garantizar la interpretación y aplicación uniforme de los convenios sobre nomenclatura y valoración, promover la asistencia mutua entre las Administraciones Nacionales de Aduanas con el fin de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a la legislación aduanera y realizar estudios sistemáticos de los procedimientos utilizados por los países miembros de la OMA.

Comité Técnico de Valoración de Mercancías. Su principal propósito es establecer una definición sobre el valor en aduana de las mercancías, a través de un sistema de valoración

universal, basado en elementos previsibles, cuantificables, sencillos y equitativos. El Convenio sobre Valor en Aduanas de las Mercancías conocido como la Definición de Valor Bruselas (DVB) entró en vigor el 28 de julio de 1953 y fue desarrollado por el Consejo de Cooperación Aduanera, sin embargo al no conseguir aceptación universal fue sustituido por el Acuerdo de Valoración Aduanera del GATT.

Comité del Sistema Armonizado. Tiene como objetivo principal establecer un sistema de clasificación de mercancías reconocido y aceptado universalmente para facilitar la aplicación de aranceles, intercambio de estadísticas comerciales entre los países, la supervisión y vigilancia de mercancías peligrosas, las reglas de origen, etc. Las tareas desempeñadas por este Comité dieron como resultado la celebración del Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías firmado en 1983.

Comité Técnico de Reglas de Origen. Dicho Comité realiza sus funciones conjuntamente con la OMC, las cuales están centradas en examinar los problemas técnicos relativos a la aplicación de las Reglas de Origen por parte de sus miembros, teniendo como principal objetivo el establecimiento de reglas claras y la emisión de soluciones apropiadas sobre el tema para los hechos que puedan presentarse. Como resultado de los trabajos de este Comité surgió el Acuerdo sobre Normas de Origen, el cual forma parte del Acuerdo que dio nacimiento a la OMC.

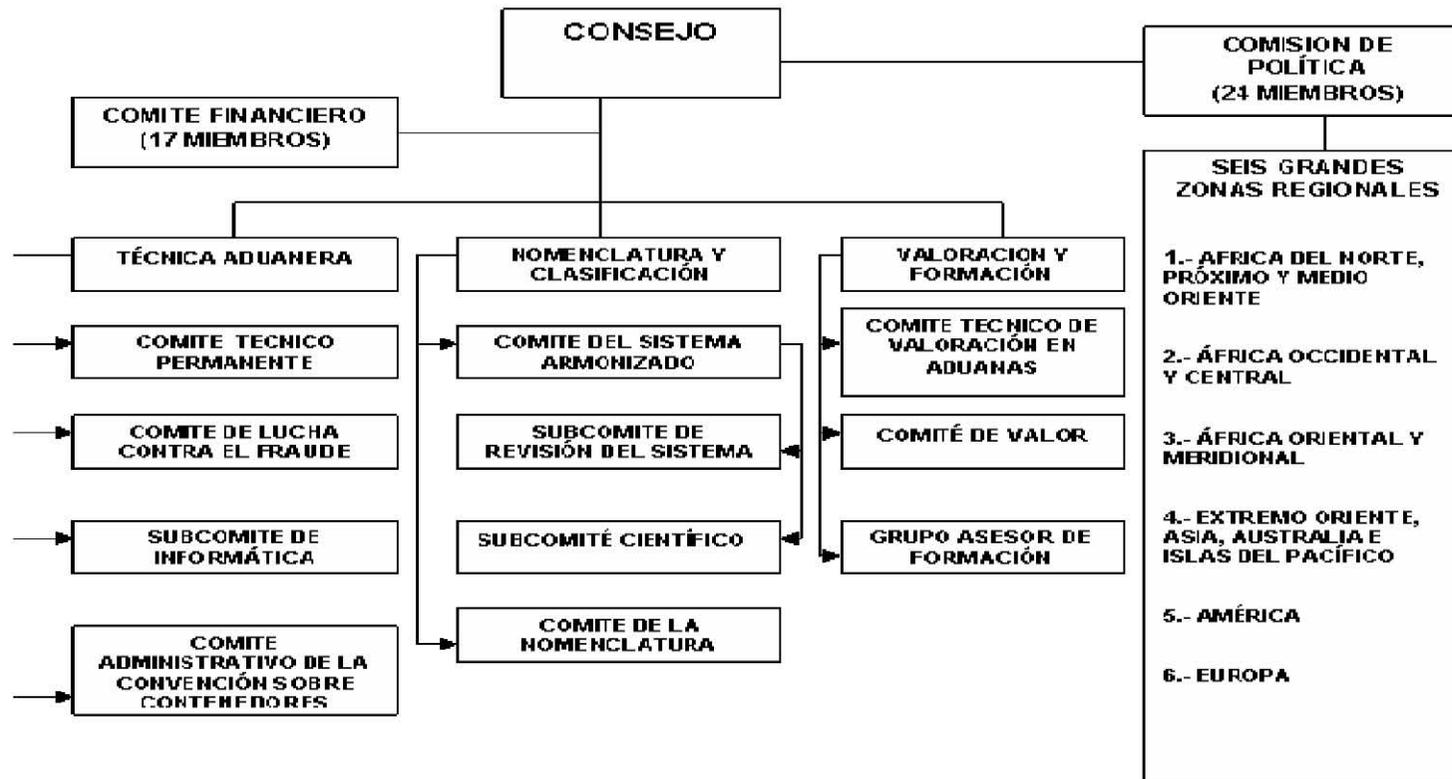
Podemos mencionar que entre otras actividades realizadas por la OMA se encuentran:

- El estudio de todas las cuestiones relativas a la Cooperación Aduanera;
- El examen de aspectos técnicos de los regímenes aduaneros;
- La elaboración de proyectos de Convenios;
- La redacción de recomendaciones para asegurar la interpretación y aplicación uniforme de los Convenios con la finalidad de solventar las desavenencias que pudieran surgir con motivo de la interpretación o aplicación de los mismos;
- Suministrar informes, opiniones y recomendaciones sobre las cuestiones aduaneras a los gobiernos interesados; y

- Promover la cooperación entre sus miembros y con otras organizaciones internacionales.

Los idiomas oficiales de la OMA son el inglés y el francés, pero se utiliza también el español para los trabajos del Comité Técnico de Valoración en Aduana, y en el Comité Administrativo del Convenio Aduanero sobre Contenedores se trabaja en cuatro idiomas (español, francés, inglés y ruso).

**ORGANIGRAMA 2
CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA**



Fuente: Máximo, Carvajal Contreras; *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 230.

Desde su creación la Organización Mundial de Aduanas ha celebrado diversos convenios aduaneros con la finalidad de alcanzar sus objetivos, los cuales han sido administrados por esta Organización, a excepción del Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo de Normas de origen, que si bien son promovidos por la misma, son administrados por la Organización Mundial de Comercio.

Destacándose los siguientes convenios:

Convenio internacional sobre la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, mejor conocido como Convenio de Kyoto, entró en vigor el 25 de septiembre de 1974 y su versión revisada en junio de 1999. El Convenio de Kyoto nace como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países miembros de la OMA. Su objetivo principal ha sido facilitar los procedimientos aduaneros y promover el crecimiento del comercio internacional, así como el desarrollo económico de los países del mundo. En nuestro país el Convenio de Kyoto de 1974 sirvió de base para redactar la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981.

Convenio del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías (Harmonized System of Tariff Nomenclatura HS), entró en vigor el 1 de enero de 1988. Este Convenio representa la base legal de las tarifas aduaneras de aproximadamente 179 países y Uniones Económicas, lo que representa el 98 % de las transacciones comerciales a nivel mundial. Sus objetivos han sido agilizar el comercio a nivel mundial, facilitar la captura, comparación y análisis de las estadísticas de comercio exterior, uniformar la documentación aduanera, contar con los datos exactos y comparables para una mejor negociación comercial, etc.

Además, de que tiene una infinidad de usos dentro y fuera del marco de la OMA, ya que sirve de base para tarifas aduaneras, aplicación de reglas de origen, aplicación de impuestos internos, negociaciones y desgravación comercial de las mercancías, para control de productos sensibles como armas, químicos, narcóticos, especies en peligro de extinción, entre otros. La Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación de nuestro país ha adoptado la estructura de este sistema internacional de designación y codificación de mercancías (secciones, capítulos, partidas y subpartidas).

Convenio aduanero relacionado con material de salud de los marineros, entró en vigor el 11 de diciembre de 1965. Esta Convención fue redactada a iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en consulta con la OMA. Su fin es promover el bienestar de los navegantes en buques dedicados al tráfico marítimo internacional. Las partes contratantes se

comprometen a otorgar facilidades a la importación de bienes destinados a mejorar las condiciones de vida de los marinos a bordo de buques extranjeros.

Convenio internacional sobre asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de infracciones aduaneras (Convenio de Nairobi), entró en vigor el 21 de mayo de 1980. Este Convenio es aplicable a los delitos aduaneros dentro de las jurisdicción de las administraciones nacionales de aduanas, en particular es un Convenio de ayuda mutua que descansa en el principio de reciprocidad, conforme a que cada país se compromete a dar asistencia sólo si ambas partes así lo convienen.

Convenio aduanero relativo al tránsito internacional de bienes (Convenio ITI), fue realizado el 7 de junio de 1971 y no ha entrado en vigor. El propósito con que se elaboró este Convenio fue el adoptar los procedimientos aduaneros a las modalidades planteadas por las nuevas técnicas de transportación de mercancías, particularmente del uso de contenedores, con la finalidad de que las aduanas puedan llevar el control de sus operaciones sin ocasionar demoras en el transporte.

Convenio aduanero sobre contenedores, entró en vigor el 6 de diciembre de 1972. Dicho Convenio tiene como objetivo central permitir la importación temporal de contenedores con o sin carga de mercancías, sin el pago de impuesto al comercio exterior, también regula las disposiciones relativas a las marcas de los contenedores, el procedimiento de importación temporal, especificaciones técnicas, etc. Nuestro país no adoptó este Convenio pero si el Convenio Internacional sobre la Seguridad de los Contenedores (CSC) administrado por la Organización Marítima Internacional, celebrado en Ginebra, Suiza el 2 de diciembre de 1972 y publicado en México en el DOF el 28 de Agosto de 1989.

Convenio sobre el valor en aduana de las mercancías (DVB), entrando en vigor el 28 de julio de 1953. Este Convenio también conocido como la Definición de Valor de Bruselas (DVB), fue sustituido por el Acuerdo de Valoración del GATT, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1981.

Convenio para la admisión temporal de mercancías con Cuadernos ATA, entró en vigor el 30 de julio de 1963. . El ATA¹²⁷ es un sistema que permite el libre movimiento a través de las fronteras de los países de cierto tipo de mercancías, mediante su importación temporal a sus territorios aduaneros, garantizándose los impuestos al comercio exterior que pudieran causarse por el no retorno de los bienes amparados por los Cuadernos ATA. En México dicho Convenio

¹²⁷ El término ATA es una combinación de las letras iniciales de las palabras francesas Admisión Temporaire y de las palabras inglesas Temporary Admisión.

fue publicado en el DOF el 28 de Octubre de 1997, pero la introducción del Cuaderno ATA se publicó hasta el 4 de abril del 2001. El Cuaderno ATA en nuestro país puede usarse en lugar del documento aduanero nacional o pedimento, requerido normalmente para las mercancías importadas temporalmente, excepto en el tráfico postal y en el tránsito de mercancías, ya sea interno o internacional.

Convenio para facilitar la importación de muestras comerciales y material de publicidad (Carnets ECS: Exchantillons Commerciaux – Comercial Samples), entró en vigor el 3 de octubre de 1957. Este Convenio tiene como objetivo facilitar la importación temporal, con suspensión del pago de tributos, de muestras comerciales, suprimiendo las dos principales dificultades que enfrentan los viajeros comerciales: declaración de las muestras según modelos nacionales y presentación de garantía del pago de tributos. Dicho Convenio fue integrado al de Cuadernos ATA.

Convenio internacional relativo a la importación temporal (Convenio de Estambul), fue elaborado el 26 de junio de 1990 y entró en vigor el 27 de noviembre de 1993. Este Convenio tiene como objetivo principal unificar la reglamentación internacional sobre importaciones temporales, así como modernizar el Sistema ATA. Dicho Convenio junto con 13 anexos de acuerdos de admisión temporal regulan documentos como el Carnet A.P.D (paso de aduana), mercancías de exposiciones, ferias, congresos; material profesional; para operaciones de producción; para fines educativos, científicos, deportivos o culturales; efectos personales de pasajeros, propaganda turística; humanitaria; zona fronteriza; contenedores, paletas, medios de transporte y animales vivos. México suscribió dicho Convenio relativo a la importación temporal publicándose el Decreto que lo aprueba en el DOF el 25 de julio de 1994.

Al Convenio de Estambul fueron integrados otros convenios sobre importaciones temporales en diferentes ámbitos como: el científico, educativo, cultural, muestras comerciales, materiales para ferias y exhibiciones entre otros; firmados en el seno del Consejo de Cooperación Económica, entre los que se encuentran:

Convenio para la importación temporal de equipo profesional, entró en vigor el 1 de julio de 1962. Este Convenio tiene como finalidad facilitar el intercambio internacional de aptitudes y técnicas especializadas mediante la introducción de normas generales sobre la importación temporal libre de aranceles de equipo profesional. Contiene un documento principal y tres anexos: uno relacionado con el equipo de prensa o para las transmisiones sonoras o televisivas, otro para el equipo cinematográfico y el tercero referente a equipo profesional.

Convenio para la importación temporal de equipo científico, entró en vigor el 5 de septiembre de 1969. Su objetivo principal es proporcionar facilidades en el ámbito aduanero para importar temporalmente sin el pago de derechos e impuestos, material destinado a la investigación científica o a la enseñanza. Este Convenio tiene 26 artículos divididos en cinco capítulos, entre los que se encontraban los capítulos de definiciones, el ámbito de aplicación, disposiciones especiales, entre otros.

Convenio para la importación temporal de material pedagógico, entró en vigor el 10 de septiembre de 1971 y tiene como fin complementar en el campo de material docente el Convenio sobre Equipo Científico. Redondea la labor realizada por el Consejo en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en lo referente a la importación temporal de material educativo, científico y cultural. Las partes contratantes se comprometen a otorgar y facilitar la admisión temporal libre de derechos e impuestos de importación, de material pedagógico que cumpla con ciertas condiciones preescritas y ciertas condiciones facultativas que imponga cada parte contratante.

Convenio relativo a las facilidades para la importación temporal de materiales para ferias, exhibiciones y eventos similares, entró en vigor el 13 de julio de 1962. Este Convenio tiene como finalidad facilitar la importación de mercancías destinadas a exposiciones, ferias, reuniones o acontecimientos análogos de índole comercial, técnica, religiosa, educativa, científica, cultural y caritativa. Trata en particular la admisión temporal de mercancías y equipo para exposición o uso en un acontecimiento, la exoneración de derechos de importación con respecto a ciertas mercancías (pequeñas muestras, material impreso, catálogos, etc.) y la simplificación de las formalidades de importación y reexportación.

Convenio para la importación temporal de envases, entró en vigor el 15 de marzo de 1962. Este Convenio fue elaborado por el deseo expresado frecuentemente por parte de los representantes del comercio internacional en lo referente a la extensión de los procedimientos de importación temporal libre de aranceles a los empaques y/o embalajes. Las partes contratantes se comprometen a otorgar admisión temporal a los empaques y/o embalajes, sujetos a las condiciones estipuladas en el mismo, y aceptar el compromiso de reexportar los empaques y/o embalajes, en lugar de garantía, cada vez que las autoridades aduaneras lo consideraran posible.

3.2 Convenios bilaterales de Cooperación Aduanera y Asistencia Mutua, Facilitación Aduanera e Intercambio de Información suscritos por México

A nivel internacional, también, nuestro país ha suscrito diferentes convenios bilaterales de cooperación, facilitación e intercambio de información aduanera con distintos Gobiernos y con sus respectivas Direcciones Generales de Aduanas, las cuales son las encargadas de regular las disposiciones en esta materia.

Este tipo de convenios tiene el carácter de Acuerdos Institucionales, entendiendo por acuerdo institucional “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones Internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”¹²⁸

Así nuestro país ha celebrado los siguientes acuerdos de cooperación y asistencia mutua:

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros, suscrito en la Ciudad de México el 21 de noviembre de 1996.

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Asistencia Recíproca entre sus Administraciones de Aduanas, suscrito en la Ciudad de Belmopan, Belice, el 20 de septiembre de 1991.

Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas, firmado en la Ciudad de México el 16 de marzo de 1990.

Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (Comal), firmado en la ciudad de México por 16 países en 1981. El objetivo de este convenio es institucionalizar la cooperación y asistencia mutua entre los países firmantes para asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera, con el fin de prevenir, investigar y combatir las infracciones aduaneras, así como desarrollar las actividades necesarias para prestar asistencia en las diferentes materias técnicas de operación y de procedimientos.

¹²⁸ *Ley sobre la Celebración de Tratados*, Art. 2 fracc. II. Esta Ley fue publicada en el DOF el 2 de enero de 1992 y se encarga de regular la celebración de tratados y acuerdos institucionales en el ámbito internacional.

Con **Estados Unidos** se han firmado los siguientes acuerdos:

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Asistencia Mutua entre sus Administraciones de Aduanas. Firmado en Washington el 20 de junio de 2000. Éste vino a sustituir el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre Asistencia Mutua entre sus servicios de Aduanas, suscrito el 30 de septiembre de 1976.

Marco de Cooperación Aduanera entre México y Estados Unidos de América, celebrado en junio de 2001, en el cual ambas administraciones de aduanas desarrollan proyectos e iniciativas en tres grandes áreas: a) Operaciones Fronterizas, b) Aplicación de la Ley y Tecnología, y c) Procedimientos Aduaneros.

Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera o Alianza para la Frontera México-Estados Unidos. Firmado el 22 de marzo del 2002 por el Secretario de Gobernación Santiago Creel y el Secretario de Estado Colin Powell. Este acuerdo consta de 22 puntos y persigue, principalmente, tres objetivos a) creación de una infraestructura segura, b) garantizar la seguridad y fluidez en el paso de personas, y c) asegurar el libre intercambio de mercancías.

El primero de estos objetivos fue planteado por el gobierno de los Estados Unidos como reacción ante los ataques terroristas acontecidos el 11 de septiembre del 2001 en ese país; el segundo objetivo se relaciona principalmente con aspectos migratorios, y el tercero es el que involucra directamente la actuación de la Aduana Mexicana, especialmente para reducir los cuellos de botella que ocasiona la excesiva revisión de vehículos ligeros y de carga que es realizada en la frontera México-Estados Unidos a partir de los mencionados atentados.

Convenios de facilitación aduanera

Estos convenios también se pueden considerar como institucionales, pero tienen como finalidad promover la facilitación aduanera entre la Administración General de Aduanas de México y las diferentes Direcciones Generales de Aduanas de los países con los cuales se han celebrado.

Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, firmado en la Ciudad de México el 27 de mayo de 1997.

Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de México el 16 de julio de 1990.

Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Dirección General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba, firmado en la Ciudad de México el 15 de diciembre de 1986.

Convenios de intercambio de información

Estos Convenios interinstitucionales de intercambio de información aduanera tienen como fin que la Administración General de Aduanas en México pueda compartir información con las Administraciones de otros países, la cual les permita optimizar y agilizar sus funciones aduaneras.

Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita, firmada en Washington el 15 de enero de 1981, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1983.

Convenio de Asistencia Mutua Administrativa entre los Estados Unidos Mexicanos y España con el Fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las infracciones Aduaneras, suscrito en la Ciudad de México el 8 de febrero de 1982.

Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa, firmado en la Ciudad de México el 11 de febrero de 1983.

3.3 Principales poderes y organismos gubernamentales que regulan a nivel nacional en materia aduanera

En materia de comercio exterior y aduanera el Poder ejecutivo tiene facultades muy bien delimitadas que a continuación se describen. Asimismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es una dependencia gubernamental que en materia de comercio exterior cuenta con importantes atribuciones, además que de ella depende el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el cual desempeña importantes funciones fiscales y aduaneras en coordinación con diferentes administraciones que dependen de dicho organismo, entre las que destaca la Administración General de Aduanas (AGA)

3.3.1 Poder Ejecutivo

Las facultades del Ejecutivo Federal en materia aduanera se concentran principalmente en dos legislaciones nacionales, por una parte dentro de la Constitución Mexicana y por otra estipuladas en la Ley Aduanera.

De acuerdo al artículo 89 fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente tiene como facultades y obligaciones:

“Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.

Se debe mencionar que este precepto tiene una limitación de carácter histórico, ya que sólo menciona a las aduanas marítimas y terrestres, únicos tráficos existentes en 1917 año en que fue redactada la Carta Magna, por tal razón se debe reformar esta atribución para incluir otros tipos de aduanas existentes como las aduanas aéreas, postales, interiores, de despacho, etcétera.¹²⁹ En general todas aquellas necesarias para controlar y agilizar el movimiento de personas y mercancías.

Al respecto la Ley aduanera establece en su artículo 143 que además de las atribuciones que otras leyes le confieren al Presidente de la República en materia aduanera, se encuentran:

1. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.
2. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.
3. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.
4. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

Asimismo, el Presidente de la República se encuentra facultado por el Congreso de la Unión para realizar otras actividades relativas al comercio exterior que son establecidas en el artículo

¹²⁹ Máximo, Carvajal Contreras; *Op Cit.*, p. 23.

131 de la Constitución mexicana, como son el disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, así como poder crear otras; además de restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

3.3.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

En 1913 Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, firmó un decreto en Nogales, Sonora mediante el cual se crearon ocho Secretarías de Estado para el despacho de los asuntos administrativos, entre ellas se encontraba la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio que tenía atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, policía fiscal, impuestos federales y otros conceptos. Por lo cual esta Secretaría creada después de iniciado el movimiento revolucionario constituye el antecedente más inmediato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (de ahora en adelante SHCP).

La SHCP es una dependencia del gobierno federal que en materia de comercio exterior cuenta con importantes atribuciones, además de realizar y coordinar funciones relevantes, particularmente, en el área fiscal y aduanera. Entre las cuales se encuentran el cobro de los impuestos, derechos y aprovechamientos aplicables al comercio exterior, estudiar y elaborar los proyectos de leyes fiscales, dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como a la Policía Fiscal de la Federación, actualmente la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera.

De acuerdo al artículo 144 de la Ley Aduanera la SHCP tiene entre sus facultades las siguientes:

- Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras.
- Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas.
- Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías.

- Cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales, cumplan con los requisitos establecidos por la Ley Aduanera y por las reglas que dicte la SHCP, respecto del equipo y medios magnéticos.
- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley Aduanera, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos en los términos del artículo 175.
- Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos o se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos.
- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales y fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular, o cualquier otro medio de comunicación; así como ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.
- Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como cualquier otra parte del territorio nacional.
- Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de esta Ley.
- Verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley.
- Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría, utilizando el método de valoración correspondiente en los términos de la Sección Primera del Capítulo III del Título Tercero de esta Ley, cuando el importador no determine correctamente el valor en términos de la sección mencionada, o cuando no hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho valor, o lo hubiera determinado con base en documentación o información falsa o inexacta.
- Establecer precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley.
- Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

- Para ejercer las facultades a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría podrá solicitar el dictamen que requiera, al agente aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito.
- Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.
- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.
- Exigir el pago de las cuotas compensatorias y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados.
- Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal, las previstas en el artículo 157 de esta Ley y mantener la custodia de las mismas en tanto procede a su entrega.
- Dictar, en caso fortuito o fuerza mayor, naufragio, o cualquier otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de esta Ley, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.
- Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, que determine la propia Secretaría, siempre que hayan sido gravados con un impuesto general de importación inferior al del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías.
- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.
- Dictar las reglas correspondientes para el despacho conjunto a que se refiere la fracción III del artículo 143 de esta Ley.
- Expedir; previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- Cancelar las garantías a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) y las demás que se constituyan en los términos de esta Ley.
- Las que le sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- Dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que establezca la Secretaría mediante reglas.
- Establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores o exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en las leyes de los impuestos generales importación y exportación.
- Suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera dentro del recinto fiscal, una vez activado el mecanismo de selección automatizado, previa resolución que emita la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla de inmediato a su disposición en el lugar que las citadas autoridades señalen.

- Microfilmear, grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la propia Secretaría mediante reglas, los documentos que se hayan proporcionado a la misma en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.
- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere.

3.3. 2.1 El Servicio de Administración Tributaria (SAT)

El 15 de diciembre de 1995 se da a conocer la Ley del Servicio de Administración Tributaria, entrando en vigor el 1º de julio de 1997, mediante la cual se crea el Servicio de Administración Tributaria (de ahora en adelante SAT) como órgano desconcentrado de la SHCP, con la finalidad de apoyar a dicha Secretaría en actividades fiscales, aduanales y de inspección, entre otras.

De acuerdo al artículo 2 de esta Ley, el SAT “tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y evaluación de la política tributaria.”

Las atribuciones de este organismo principalmente son:¹³⁰

- Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades.
- Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria.

¹³⁰ Ley del Servicio de Administración Tributaria Art. 7.

- Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.
- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia.
- Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud.
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.
- Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.
- Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.
- Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.
- Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.
- Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.
- Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

- Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen, y
- Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El SAT para ejercer estas atribuciones se compone de distintas Administraciones Generales las cuales estarán, a su vez, integradas por Administradores Generales y Centrales, Subadministradores, Jefes de Departamento, Coordinadores, Supervisores, Auditores, Ayudantes de Auditor, Inspectores, Abogados Tributarios, Ejecutores, Notificadores, Verificadores, personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera y por los demás servidores públicos que su reglamento señale, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.¹³¹

Las Administraciones Generales, el Secretariado Técnico de la Comisión Fiscal de Carrera y las Administraciones Centrales que de ellos dependan residen en la Ciudad de México pero pueden ejercer sus facultades en todo territorio nacional.

Podemos decir que dicho órgano cuenta con distintas unidades administrativas, las cuales se dividen, principalmente, en Centrales y Regionales. Las unidades administrativas centrales, tienen un doble carácter: “al mismo tiempo que son autoridades normativas, es decir, regulan la actividad de los organismos hacendarios regionales y locales, son operativas, lo cual quiere decir que directamente también realizan, dentro de su competencia, actos vinculados a la regulación fiscal, administrativa y legal, del comercio exterior.”¹³²

Las unidades administrativas regionales ejercen sus funciones dentro de la circunscripción territorial determinada por el secretario del ramo y tienen como principales facultades coordinar las tareas y actividades que realizan las unidades administrativas locales.

Existen administraciones regionales de Evaluación, Asistencia al Contribuyente, Jurídicas, Recaudación, Auditoría Fiscal y Aduanas. Las cuales serán las encargadas de coordinar a las autoridades locales en los ámbitos de sus respectivas competencias.¹³³

¹³¹ *Reglamento Interior del SAT* Art. 2. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, el cual fue reformado y derogado por última vez por decreto el 30 de abril del 2001.

¹³² Rogelio, Martínez Vera; *Op.cit.*, p. 72.

¹³³ *Ibid*, p. 74.

Con respecto a las aduanas cada una de ellas estará a cargo de un Administrador del que dependerán Subadministradores, Jefes de sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadotes, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera y el personal que se requiera.

Así, el SAT se encuentra conformado por las siguientes administraciones generales y regionales:

Organigrama 3
Estructura del Servicio de Administración Tributaria (SAT)



3.3.2.2 La Administración General de Aduanas (AGA)

La Administración General de Aduanas¹³⁴ (de ahora en adelante AGA) es una entidad del gobierno federal que depende del SAT, cuyas funciones centrales son fiscalizar, controlar y vigilar la entrada y salida de mercancías, los medios en que son transportadas, además de asegurar que se cumplan todas las disposiciones que en materia de comercio exterior hayan expedido las autoridades correspondientes, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Además, la AGA como parte integrante del SAT se estructura por un titular de la Administración General, 10 administraciones centrales, 48 aduanas y aproximadamente 180 puntos de revisión y servicio, dentro de los cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

Entre las funciones que competen a la AGA se encuentran las siguientes:¹³⁵

- 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.
- Verificar el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas, así como inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados.
- Inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en éste 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.
- Participar con las unidades administrativas competentes de la SHCP en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja o región fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación o exportación y de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble o fabricación.
- Intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; y emitir opinión sobre los precios

¹³⁴ La Dirección General de Aduanas fue creada el 19 de febrero de 1900 bajo el régimen del General Porfirio Díaz, nueve décadas más tarde el 25 de febrero de 1993 mediante una reforma al Reglamento Interior de la SHCP se modifica su nombre por el de Administración General de Aduanas y a partir de la creación del SAT quedó adscrita a dicho órgano.

¹³⁵ *Reglamento Interior del SAT*, Art. 29.

estimados que ésta fije, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración.

- Representar al SAT en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y ante los organismos internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los acuerdos y/o convenios que se celebren en asuntos de su competencia.
- Participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la SHCP, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en los que se discutan temas aduaneros; así como en los grupos de trabajo que se establezcan al amparo de los tratados internacionales suscritos por México en materia de aduanas y reglas de origen.
- Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, y autorizar los programas de mejoramiento de las instalaciones aduaneras.
- Emitir los acuerdos para la expedición de las patentes de agentes aduanales y de autorización en el caso de apoderados aduanales, así como de mandatario de agente aduanal, de dictaminador aduanero y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria terminal automotriz, únicamente para las extracciones de mercancías en depósito fiscal.
- Suspender o extinguir el derecho para ejercer la patente de agente aduanal; así como aplicar los exámenes para agente o apoderado aduanal, dictaminador aduanero o mandatario de agente aduanal, y tramitar y resolver asuntos concernientes a estas figuras.
- Normar los procedimientos para obtener patente de agente aduanal o autorización de apoderado aduanal, de dictaminador aduanero o de mandatario de agente aduanal y participar en la formulación de los programas temáticos de los exámenes correspondientes.
- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior.
- Prevenir los delitos fiscales y aduaneros en las aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, así como, en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga o de pasajeros, autorizados para el tráfico internacional.
- Ordenar, retener, perseguir o embargar de manera precautoria las mercancías extranjeras, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte que no acrediten su legal importación, tenencia o estancia en el país inclusive por incumplimientos de Normas Oficiales, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.
- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.
- Poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa, competente del SAT en los términos de la legislación aduanera.

- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, incluso accesorios.
- Dictar, en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de algunas de las prevenciones legales en la materia de su competencia, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.
- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos y aeronaves nacionales o nacionalizadas objeto de robo o de disposición ilícita, y, en los términos de las leyes del país y de los convenios internacionales celebrados en esta materia.
- Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior, efectuar ensayos con relación a minerales, metales y compuestos metálicos sujetos al pago de contribuciones o aprovechamientos.
- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y disposiciones reglamentarias aplicables.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones que corren a cargo de los importadores y exportadores, inclusive, a través del reconocimiento aduanero y de visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras.
- Autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación y exportación; el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados, así como revocar dichas autorizaciones.
- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos, así como autorizar las personas y los objetos que puedan permanecer dentro de dichos recintos.
- Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas.
- Autorizar a las empresas certificadoras de peso o volumen para efectos de importaciones de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo y exportaciones, además de poder revocar dichas autorizaciones.
- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos.
- Proponer la asignación de recursos para las obras de mejoramiento de infraestructura y desarrollo tecnológico de las Aduanas.

- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior, en que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.
- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera; constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes y resolver las solicitudes de abastecimiento de medios de transporte.
- Evaluar los procedimientos, registros, controles y sistemas establecidos en materia sustantiva y administrativa de las Aduanas y las unidades administrativas centrales.
- Certificar hechos y expedir las constancias correspondientes, que se deban enviar a las autoridades fiscales de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera, haciéndolos legalizar previamente, en su caso.
- Asistir a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en sus relaciones con los funcionarios o autoridades de otros países, respecto de convenios o tratados celebrados en materia fiscal o aduanera internacional.
- Mantener comunicación con autoridades aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales.
- Requerir y verificar los correspondientes pedimentos aduanales y cualquier otro documento relacionado con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

La AGA se encontrará a cargo de un Administrador General que se encontrará auxiliado para el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos, administradores centrales, pertenecientes a las siguientes unidades administrativas que se encuentran adscritas a dicha dependencia:

Administración Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (ACUAIFA).

Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero (ACRDA).

Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC).

Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera (ACSEA).

Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA).

Administración Central de Fiscalización Aduanera (ACFA).

Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG).

Administración Central de Planeación Aduanera (ACPA).

Administración Central de Visitaduría (ACV).

Administración Central de Informática (ACI).

4. LAS ADUANAS DE MÉXICO EN LA FRONTERA NORTE

El Tratado de Paz de 1848, mejor conocido como Guadalupe-Hidalgo, celebrado entre los Estados Unidos de Norteamérica y los Estados Unidos Mexicanos no solamente impuso una pérdida considerable de territorio nacional, sino que también originó serios problemas en el ramo de aduanas debido a que provocó una desorganización en el cobro de aranceles y se presentó una proliferación del contrabando realizado por la nueva frontera mexicana, ante esta situación el gobierno mexicano decretó diversas disposiciones tendientes a combatir la evasión de impuestos y la entrada ilegal de mercancías como fue la división de la frontera en tres secciones, la reubicación de la aduanas, así como el establecimiento de contraresguardos y sitios de vigilancia a lo largo de la nueva línea divisoria internacional.

También, a partir de este acontecimiento el gobierno estadounidense se da a la tarea de reestructurar su servicio de aduanas en la nueva frontera sur a través del establecimiento de distritos aduanales encargados de controlar la entrada y salida de mercancías y personas en su territorio. Posteriormente, algunas ciudades fronterizas tomaron importancia como fue el caso de Brownsville, Río Grande, Mc Allen, El Paso, Del Río, Douglas y Nogales, Arizona.

En las últimas décadas, al igual que en nuestro país, el Servicio de Aduanas de Estados Unidos ha sufrido transformaciones con el objetivo de descentralizar al gobierno federal y darle a las dependencias federales mayor libertad de acción.

La relación comercial entre México y estados Unidos fue aumentando desde el Porfiriato en parte debido a la construcción de los ferrocarriles, lo cual facilitó los intercambios comerciales entre ambos países, sin embargo hoy en día como resultado del rezago en el que se encuentran los ferrocarriles las transacciones comerciales de nuestro país con su vecino del norte se siguen realizando a través de la vía terrestre pero siendo el principal medio de transporte los camiones de carga (mejor conocidos como trailers).

No obstante la relación comercial entre ambos países en las últimas décadas se ha visto obstaculizada por múltiples factores que se relacionan con el funcionamiento de sus respectivos servicios de aduanas y que han impactado negativamente en sus relaciones comerciales, ante este escenario se han dado múltiples esfuerzos con la finalidad de combatir diversos problemas que afectan las transacciones comerciales legales como se expondrá en este capítulo.

4.1 La conformación de la nueva frontera

La frontera norte adquirió otra dimensión geográfica a partir de la firma del Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América el 2 de febrero de 1848. Este acuerdo, también conocido como **Guadalupe Hidalgo** (por haberse firmado en la villa de Guadalupe) puso fin a la guerra entre ambos países (1846-1848) y definió la conformación de nuevos límites territoriales, ya que el área geográfica original de nuestro país disminuyó más de la mitad¹³⁶ al perder los territorios de la Alta California y Nuevo México durante la guerra con Estados Unidos.

Este Tratado constó de 23 artículos: del 1° al 4° trataron de la paz y el armisticio. El artículo 5° fijó la línea divisoria en el Río Bravo por el canal o brazo más profundo –si tuviese varios canales o brazos- de tres leguas mar adentro en el Golfo de México hasta el punto que corta el límite meridional de Nuevo México, abajo de El Paso. El artículo 8° trató la suerte futura de los habitantes de Nuevo México y de la Alta California (obtención de garantías a fin de salvaguardar los derechos de los mexicanos que decidieron permanecer en aquellas regiones). El artículo 9° se ocupó de otros derechos políticos de los residentes transferidos (los mexicanos que no manifestaran su decisión de conservar la nacionalidad mexicana adquirirían la estadounidense con el goce de todos los derechos de los ciudadanos de Estados Unidos conforme a los principios de la Constitución Americana). El artículo 10° sancionó la validez y extensión de las concesiones de tierras hechas por las autoridades mexicanas en Texas, Nuevo México y California. El artículo 11° favoreció, explícitamente, los intereses de México en el que Estados Unidos se comprometía a brindar protección en la frontera entre ambos países y contener las incursiones y ataques de tribus salvajes, vetándose el suministro y la venta de armas. El artículo 12° fijó una indemnización de quince millones de pesos en cinco pagos, uno por tres millones en efectivo tras la ratificación de este Tratado por parte del gobierno mexicano y el resto en cuatro abonos iguales por año. El artículo 14° exoneró a la República Mexicana de todas las reclamaciones de ciudadanos americanos no decididas aún contra el gobierno mexicano y que pudieron originarse antes de la fecha del presente Tratado. En los artículos 17° al 20° se restauró por ocho años el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación del 5 de Abril de 1831 y se normó la devolución de las Aduanas. Se añadieron además estipulaciones sobre salida de las tropas, la anulación de los impuestos que los estadounidenses

¹³⁶ Con la separación de Texas y posteriormente la pérdida de Nuevo México y de la Alta California nuestro país perdió 1 millón 528 mil 241 kilómetros cuadrados (51% de su territorio original): 689 mil 836 de Texas y 838 mil 405 de Nuevo México y de la Alta California. En esta área se encuentran actualmente los estados de Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, Utah y parte de Colorado, Oklahoma, Kansas y Wyoming.

habían estado cobrando a la población mexicana para el sostenimiento de sus tropas y la entrega de las instalaciones ocupadas.¹³⁷ (véase el texto completo de este Tratado, Anexo 2)

El Tratado de Guadalupe Hidalgo también reguló la devolución de las aduanas mexicanas, puesto que Estados Unidos se apoderó de las mismas y de sus ingresos durante la guerra, lo que originó un notable debilitamiento económico del Estado mexicano durante los dos años que duró el conflicto armado, ya que los ingresos de las aduanas fueron la principal fuente financiera de la hacienda mexicana durante todo el siglo XIX.

Particularmente, los gobiernos de ambos países acordaron los siguientes puntos respecto a la devolución de las aduanas (véase los artículos 3 y 19):

- Las aduanas se debían devolver a los oficiales autorizados por el gobierno mexicano;
- Los oficiales norteamericanos debían entregar todas las obligaciones y constancias de deudas pendientes por derechos de importación y exportación, cuyos plazos no estuvieran vencidos;
- Se debía formar una cuenta fiel y exacta en donde se manifestara el monto total de los derechos de importación y exportación recaudados en las mismas aduanas marítimas o en algún otro lugar de México, por autoridades de Estados Unidos desde el día de la ratificación del Tratado;
- Los efectos, mercancías y propiedades de mexicanos, norteamericanos y otros extranjeros importados antes de la devolución de las aduanas quedarían libres de decomiso, aunque se tratara de artículos prohibidos por Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1845.
- Al mismo tiempo quedarían libres de todo derecho, alcabala e impuesto si estuvieran bajo el título de internación o cualquier otro mientras permanecieran en los puntos en donde se habían importado, además a su salida para el interior tampoco podría exigirse ningún impuesto sobre su venta.

¹³⁷ Jorge, Álvarez Fuentes; “El Tratado de Guadalupe Hidalgo. La Negociación Diplomática y sus Consecuencias Históricas”, en *Memorias del Seminario Relaciones México-Estados Unidos 150 Años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, pp. 20-22.

- Los metales y otras propiedades exportadas por cualquier puerto mexicano durante la ocupación y antes de la devolución de las aduanas, no pagarían ningún impuesto, alcabala o derecho por su salida del país.

Con la pérdida de Texas, la Alta California y Nuevo México algunas de las aduanas marítimas y terrestres dejaron de pertenecer a nuestro país como fue el caso de Galvestón, Matagorda, Velasco, Copano, Monterey, San Francisco, San Diego y Taos.¹³⁸

4.1.1 El establecimiento de las aduanas mexicanas

Ante la situación descrita en el punto anterior el gobierno mexicano se dio cuenta de la necesidad de crear aduanas a lo largo de la nueva frontera, así como de delimitar las atribuciones de las mismas, por lo cual el 20 de noviembre de 1848 el Secretario de Hacienda Manuel Piña y Cuevas, expidió un decreto con el cual pretendió por una parte detener la ambición expansionista de la nación americana y por otra, salvaguardar los intereses del erario federal que eran afectados por el contrabando realizado a través de la frontera debido a la falta de organización aduanal.

Este decreto determinó lo siguiente:

- La frontera de la República y los Estados Unidos del Norte se cubrirán con aduanas fronterizas y sitios de vigilancia.
 - Las aduanas fronterizas realizarán el recibo y el despacho de los cargamentos que por tierra o por agua se introduzcan por ellas, procedentes de los Estados Unidos.
 - Los sitios de vigilancia se encontrarán subordinados a dichas aduanas y les corresponderá impedir que mediante ellos se introduzcan o salgan cualquier efecto, ya que solamente se podrá hacer por las aduanas fronterizas y nunca a través de ellos o por cualquier otro punto. Lo que si se permitió realizar por estos sitios fue la entrada y salida de pasajeros con sus respectivos equipajes.

Asimismo, se estableció que la frontera Norte se dividiera en tres secciones:

¹³⁸ El arancel mexicano promulgado el 4 de octubre de 1845 establecía que los puertos de Matagorda, Velasco y Galvestón se abrirían al comercio exterior cuando volvieran a estar bajo obediencia del gobierno federal, debido a que se encontraban en la zona de conflicto por la guerra que se sostenía con Estados Unidos. Finalmente, con la anexión del estado de Texas por parte de la nación americana y con la celebración de los Tratados de Paz (30 de mayo de 1848) dejaron de pertenecer a nuestro país.

1. La primera comprendió los Estados de Tamaulipas y Coahuila y se nombró **frontera de Oriente**.
2. La segunda comprendió al Estado de Chihuahua y se denominó con este mismo nombre, **frontera de Chihuahua**.
3. La tercera comprendió al Estado de Sonora y Territorio de California y se llamó **frontera de Occidente**.

En la frontera Oriente, la aduana de Matamoros (situada en los márgenes del río Bravo desde el Tratado Guadalupe-Hidalgo) fue a la vez marítima y fronteriza y tuvo a sus órdenes como sitio de vigilancia, el de Reynosa.

Por otra parte, se estableció en la Villa Camargo una receptoría, la que unida a la aduana de Matamoros desempeñó las mismas funciones que las demás aduanas fronterizas, y que tuvo como sitio de vigilancia, a Mier.

La aduana fronteriza que se había establecido en Nacogdoches se trasladó a un punto de Río Grande (hoy Río Bravo) y tuvo como sitios de vigilancia, los de Guerrero, Nuevo Monterrey (rancho situado frente a Laredo, Texas), Monclova, el Viejo y San Vicente.

En la frontera de Chihuahua, las aduanas fronterizas de Presidio del Norte y Paso del Norte (actualmente Ojinaga y Ciudad Juárez respectivamente) subsistieron, teniendo la primera bajo sus órdenes como sitio de vigilancia a San Carlos y la segunda al sitio llamado Pilares.

En la frontera de Occidente, la aduana fronteriza que se encontraba establecida en Taos se trasladó a Altar y tuvo a sus órdenes como sitios de vigilancia Fronteras, Babispe y Tucson.

Para cada una de las aduanas fronterizas se nombró un administrador (excepto para la de Matamoros), un oficial interventor que desempeñaría las funciones de vista y para la receptoría de Camargo un receptor.

Los administradores tenían que vigilar que los cargamentos transitaran por las rutas o caminos establecidos y autorizados para llegar a las aduanas o receptorías, impidiendo que se utilizaran otros. Sin embargo, cuando hubiera algún impedimento el administrador junto con el interventor determinarían el más conveniente.

Además, los administradores de las aduanas podían consultar cuáles serían las medidas más convenientes para mantener una completa custodia en la frontera norte a través del

establecimiento provisional de resguardos que debían cubrirla, los cuales se encargaron de cubrir los puntos principales de las aduanas, las receptorías fronterizas y los sitios de vigilancia, realizando de igual forma recorridos en diferentes puntos de la frontera para impedir el contrabando.¹³⁹

Finalmente, el 24 de noviembre de 1849 se firmó el “Reglamento de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje”, mediante el cual se estableció aduanas fronterizas al norte de México en: Matamoros, Camargo, Presidio del Norte y Paso del Norte. Tiempo más tarde obtuvieron el grado de aduanas los sitios de vigilancia de Mier y Reynosa.

También se estableció un plazo para que el gobierno federal organizara y reglamentara el servicio de los resguardos terrestres, lo cual originó que a partir de 1850 se crearan contraresguardos en los estados fronterizos del Norte de México (Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y Sonora).

Estos cuerpos de vigilancia tuvieron como principal función impedir la introducción clandestina de efectos que se hacía por el Río Bravo y que sin pagar el arancel correspondiente trataran de internarse al interior del país, además también impedían la exportación fraudulenta de moneda y metales preciosos.

Durante el periodo 1880-1883 se abrieron, en el estado de Sonora, las aduanas de Quitovaquita, Sásabe, Nogales y Palominas, con el propósito de evitar el contrabando, clausurándose al mismo tiempo las aduanas fronterizas de Magdalena y Altar.

En el estado de Matamoros se rehabilitaron las aduanas de Mier y Camargo que habían sido clausuradas debido al contrabando que se realizaba a través de ellas, además se cambió la designación de la aduana llamada Monterrey-Laredo por Laredo o Nuevo Laredo, Tamaulipas, nombre con el cual se le conoce hasta la fecha.

4.1.2 Los primeros distritos de aduanas de Estados Unidos

Por su parte, el gobierno norteamericano estableció a su vez oficinas aduanales dependientes de su Servicio de Aduanas a lo largo de su frontera sur.¹⁴⁰

¹³⁹ *Ibid*, pp. 83-86.

¹⁴⁰ Michael Dennis, Carman; *United States Customs and The Madero Revolution*, Texas Western Press, The University of Texas at El Paso, 1976, pp. 5-6.

El primer distrito aduanal adjunto a la frontera con México abarcó completamente el estado de Texas. En 1845 el gobierno norteamericano estableció un punto de control en el puerto de Galvestón debido a que la mayor parte del tráfico comercial proveniente de México arribaba por mar.

Dos años más tarde en 1847 el Congreso estadounidense dividió el territorio de Texas en dos distritos aduanales: el distrito aduanal de Galvestón, el cual conservó la porción noreste y el distrito aduanal de Saluria, que abarcó la parte sudoeste.

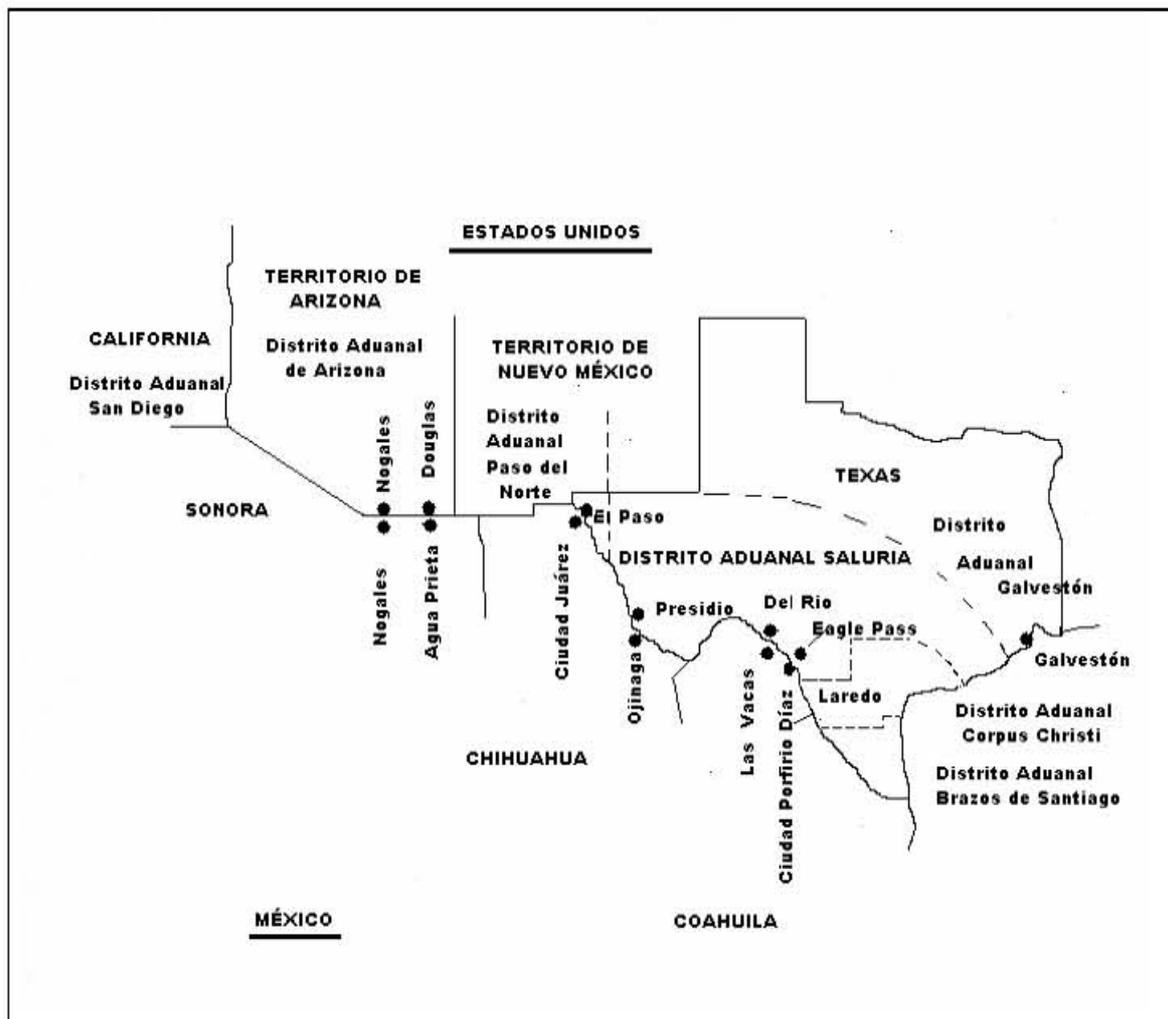
Sin embargo, en los años que precedieron a la guerra México-Americana el Congreso de Estados Unidos expandió y modificó la administración de su servicio aduanal fronterizo, llegando a dividir el distrito aduanal de Saluria en cuatro diferentes distritos:

1. A partir de 1849 la punta sur del estado de Texas se convirtió en el distrito aduanal de Brazos de Santiago, el cual se extendió aproximadamente 200 millas arriba del Río Grande.
2. Posteriormente, la parte superior de este distrito fue rediseñada en 1866 como el distrito aduanal de Corpus Christi.
3. Por su parte, el distrito aduanal de Saluria retuvo 700 millas de frontera río arriba desde el distrito aduanal de Corpus Christi.
4. El Paso Texas y el Territorio de Nuevo México (incluyendo Arizona), adquiridos por Estados Unidos después de la guerra, se incluyeron dentro del distrito aduanal del Paso del Norte.

En 1873 el Congreso estableció el distrito aduanal de San Diego en el sur de California y en 1890 el territorio de Arizona (creado en 1863), se convirtió en el distrito aduanal de Arizona con el cual se completó el establecimiento de las oficinas aduanales a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. (Ver mapa 4)

Mapa 4

Los distritos aduanales de Estados Unidos en su frontera sur 1910-1911



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de Michael Dennis Carman; *United States Customs and The Madero Revolution*, The University of Texas at El Paso, Texas, 1976, pp. 4-6.

En cada uno de estos distritos aduanales se encontraban colectores e inspectores aduanales. Los **colectores** fueron esencialmente administradores de distrito, teniendo a su cargo las operaciones de oficina y también la responsabilidad de recibir información sobre todos los embarques, además de calcular y coleccionar los impuestos correspondientes. Los **inspectores aduanales** fueron jefes de grupo, los cuales se encargaban de examinar y procesar (pesar y medir) los embarques.¹⁴¹

La pérdida de la mitad del territorio mexicano y la delimitación de la nueva línea fronteriza, además de que provocó la reorganización de las oficinas aduanales de ambos países originó el retorno de personas que vivían en los territorios perdidos por México a causa de la inseguridad,

¹⁴¹ George Thomas, Kurian; *A Historical Guide to the U.S. Government*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 144.

por el desconocimiento de los derechos sobre sus tierras o por un sentimiento nacionalista, provocando que se desplazaran al sur de la línea divisoria de Estados Unidos.¹⁴²

Esta situación junto con la repatriación de ciudadanos por parte del gobierno mexicano, estimuló el establecimiento de poblaciones en una parte de la frontera norte mexicana, conformando y fundando poblados en Mier, Camargo, Reynosa y Matamoros, y ciudades como Nogales, Sonora y Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Del lado estadounidense tomaron relevancia diversas ciudades ubicadas en su frontera sur, ya que debido a su posición fronteriza experimentaron un gran crecimiento por la intensificación de los intercambios comerciales con México, como fue el caso de Brownsville, Río Grande, Mc Allen, El Paso, Del Río, Douglas y Nogales, Arizona.

4.2 El Servicio de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection)

Para abordar la relación México-Estados Unidos en el ámbito de cooperación aduanal es necesario conocer, de igual forma, el origen, la estructura y el funcionamiento del servicio de aduanas de la Unión Americana, puesto que en capítulos anteriores se ha tratado el caso de México.

4.2.1 Antecedentes históricos

Las trece colonias británicas de América del Norte se encontraron sujetas a ciertas disposiciones que regularon y limitaron el comercio entre los territorios que la corona británica había conquistado e inclusive con su propia Metrópoli,¹⁴³ lo que sin duda obedeció a la política económica y comercial mercantilista que también siguieron España y Francia.

Las oficinas aduanales que se establecieron durante la época colonial en Norteamérica fueron producto de la política mercantilista que mantuvo la Corona británica y de la necesidad de obtener ingresos para el gobierno colonial¹⁴⁴

¹⁴² José, Gazca Zamora; *Op. Cit.*, p. 84

¹⁴³ Ejemplo de ello fueron las Actas de Navegación expedidas por el Parlamento Inglés en 1660, 1663 y 1673. El Acta de 1660 estableció que el comercio debía realizarse a través de embarcaciones inglesas y especificó que solamente ciertos productos básicos, entre ellos tabaco, azúcar y algodón, podían ser enviados a Inglaterra o a sus colonias. El Acta de 1663 establecía que todas las embarcaciones dirigidas a las colonias debían transitar a través de Inglaterra y la ley de 1673 adicionó un impuesto de plantación que debía ser pagado por el cultivo de ciertos productos.

¹⁴⁴ George Thomas, Kurian: *Op. cit.*, p. 142.

La primera Constitución de Estados Unidos como nación independiente otorgó al Congreso facultades para gravar y coleccionar tasas, impuestos y alcabalas, además de regular el comercio con naciones extranjeras y prohibir que los Estados pudieran imponer sin su expreso consentimiento derechos sobre las importaciones, exportaciones u otros derechos como el impuesto de tonelada que era cobrado a las embarcaciones.

La legislación que dio origen a la maquinaria administrativa encargada de recolectar los impuestos aduanales surgió del Congreso estadounidense el 31 de julio de 1789, con ello se dio nacimiento al Servicio de Aduanas de Estados Unidos (US Customs Service), la agencia de seguridad más antigua del gobierno federal de los Estados Unidos de América.

Con esta disposición también se crearon 59 distritos aduanales en los 11 estados que habían ratificado la Constitución (excepto los Estados de Carolina del Norte y Rhode Island) dado que aún no la habían aprobado.¹⁴⁵ La mayoría de estos distritos fueron distribuidos en Massachusetts (20), Virginia (12) y Maryland (9), los cuales se encontraron dirigidos por colectores, inspectores y oficiales navales.¹⁴⁶ Asimismo, se determinaron los puertos de entrada, el nombramiento de los funcionarios de aduanas, el método para la recaudación de los derechos y el pago de los empleados.

El 3 de agosto de 1789 el Presidente George Washington envió al Senado la postulación de 59 colectores, 33 inspectores y 10 oficiales navales, lo cual constituyó el primer nombramiento presidencial en la historia de Estados Unidos. La lista incluyó a personas que participaron en la lucha de Independencia de este país, entre las que se encontraron el General Benjamín Lincoln quien fue nombrado colector en Boston, el General Sharp Delaney fue nombrado colector en Filadelfia, el General Otho Williams colector en Baltimore y el General John Lamb en Nueva York.

Todos los distritos formados fueron provistos de un colector, pero no todos contaron con un inspector u oficial naval. Los salarios de estos colectores dependieron del producto de los honorarios recibidos y una comisión sobre la suma pagada al ministerio de Hacienda. El salario de los oficiales navales se encontró basado en la mitad de los honorarios recaudados, pero sin la comisión. Los inspectores, medidores, pesadores y graduadores recibían su pago completamente a través de honorarios.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Isaac Chayet Volchansky; *El Régimen Aduanal México-Norteamericano*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, 1961, p. 125.

¹⁴⁶ Arthur, Settel; *A Pictorial History of The United States Customs Service*, Crown Publishers Inc., New York, 1975, p. 37.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

El 2 de septiembre de 1789 (un mes después que el Servicio de Aduanas), se creó el Departamento del Tesoro, el cual es la segunda oficina gubernamental de mayor antigüedad dentro del gobierno federal de Estados Unidos. Posteriormente, el Servicio de Aduanas pasó a formar parte de este Departamento encontrándose bajo su dirección hasta la creación en años recientes del Departamento de Seguridad a la Patria.

4.2.2 Principales funciones

Históricamente el Servicio de Aduanas de la nación americana ha tenido como tareas principales:

- Ejecutar y hacer cumplir las leyes de importación y exportación, así como las regulaciones comerciales que se pudieran exigir en los puertos de entrada a Estados Unidos;
- Determinar y coleccionar los impuestos sobre las mercancías importadas;
- Controlar la importación y exportación de mercancías;
- Evitar el contrabando de artículos; y
- Combatir el tráfico ilegal de drogas o estupefacientes.

Al igual que otros países mantiene oficinas en todos los puntos fronterizos, puertos, aeropuertos y demás puntos autorizados para la entrada y salida de personas y mercancías del territorio de Estados Unidos.

Se encarga de vigilar que todos los importadores y exportadores cumplan en primer lugar con las leyes de aduanas y en segundo lugar, con todas las leyes vigentes en la Unión Americana en materia de movimientos migratorios, de productos agropecuarios e industriales que requieran requisitos especiales para su importación o exportación (certificados, guías, permisos, autorizaciones, etc.). El personal del Servicio de Aduanas se encuentra facultado para hacer

inspecciones y registros con el fin de verificar el cumplimiento de las leyes de aduanas y en su caso, elaborar los documentos en donde se consignen las violaciones correspondientes.¹⁴⁸

4.2.3 La reestructuración del Servicio de Aduanas en las últimas décadas

En la década de los noventa, al igual que en México, el Servicio Aduanal de Estados Unidos sufrió transformaciones importantes, en parte debido a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), y también como resultado de los procesos internos que se realizaron hacia el interior de este país, principalmente con la iniciativa del vicepresidente Al Gore (1993-2001) de reinventar el gobierno para reducir, descentralizar y desregularizar el gobierno federal.¹⁴⁹

Con este nuevo esquema el nivel regional de la administración aduanal ha cambiado. En el año de 1996 se crearon 20 Centros de Administración Aduanal (*Customs Management Centers, CMC*) o también conocidos como Field Operations Offices, los cuales se encuentran distribuidos en las 20 Áreas Administrativas Aduanales (*Customs Management Areas, CMA*) en las que se divide el territorio estadounidense. Con esta medida se buscó que las dependencias federales ubicadas en la frontera sur estadounidense (en este caso las aduanas) contaran con la facultad de llevar a la práctica decisiones de una manera más independiente de las oficinas centrales.

Los Centros de Administración Aduanal (*Customs Management Centers, CMC*) son los encargados de asistir operacionalmente a la administración central en los 317 puertos de entrada en la Unión Americana, además de supervisar la ejecución de las actividades aduanales en los puertos que se encuentran bajo su jurisdicción e informar de estas actividades a la oficina central en Washington, las cuales se encuentran distribuidas por área de la siguiente manera:

Cuadro 3
Las Áreas Administrativas Aduanales y sus Centros de Administración Aduanal

ÁREA ADMINISTRATIVA ADUANAL (<i>Customs Management Area, CMA</i>)	CENTRO DE ADMINISTRACIÓN ADUANAL (<i>Customs Management Center, CMC</i>)
ARIZONA	Tucson, AZ
CARIBBEAN AREA	San Juan Puerto Rico

¹⁴⁸ Rogelio, Martínez Vera; *Op.cit.*, p. 326.

¹⁴⁹ Lawrence S. Graham. y José Luis Méndez; “Burocracias de la frontera entre México y Estados Unidos y relaciones intergubernamentales” en John Bailey (Comp.); *Impactos del TLC en México y Estados Unidos efectos subregionales del comercio y la integración económica*, Edit. Porrúa-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- George University, México, 2003, p. 359.

EAST GREAT LAKES	Buffalo, NY
EAST TEXAS	Houston, TX
GULF	New Orleans, LA
MID AMERICA	Chicago, IL
MID ATLANTIC	Baltimore, MD
MID PACIFIC	San Francisco, CA
NEW YORK	New York, NY
NORTH ATLANTIC	Boston, MA
NORTH FLORIDA	Tampa, FL
NORTH PACIFIC	Portland, OR
NORTHWEST GREAT PLAINS	Seattle, WA
SOUTH ATLANTIC	College Park, GA
SOUTH FLORIDA	Miami, FL
SOUTH PACIFIC	Long Beach, CA
SOUTH TEXAS	Laredo, TX
SOUTHERN CALIFORNIA	San Diego, CA
WEST GREAT LAKES	Detroit, MI
WEST TEXAS/NEW MEXICO	El Paso, TX

Fuente: Página electrónica del Customs and Border Protection , <http://www.cbp.gov>

El Servicio de Aduanas estadounidense trabaja en coordinación con otras dependencias federales para controlar la entrada, salida o el tránsito de personas y mercancías, entre las que se encuentran:

El Servicio de Naturalización e Inmigración (*Inmigration and Naturalization Service, INS*), el cual depende del Departamento de Justicia y se encarga de realizar las revisiones de los documentos migratorios de las personas que pretenden internarse a Estados Unidos a través de vehículos o como peatones. También se encuentra facultado para confiscar el contrabando de drogas en las áreas ubicadas después de los puertos de entrada y en el resto de la frontera estadounidense.

El Departamento de Agricultura (*Department of Agricultura, USDA*), que se encarga de inspeccionar que los productos, plantas o animales que se pretendan internar a Estados Unidos reúnan los requisitos sanitarios establecidos.

La Administración Antidrogas (*Drug Enforcement Administration, (DEA)*), es la agencia encargada de coordinar las políticas antidrogas en Estados Unidos¹⁵⁰. Aunque tradicionalmente el Servicio de Aduanas es la agencia responsable en la ejecución de la política antidrogas en la frontera sur de Estados Unidos, a partir de 1973 con la creación de la DEA el gobierno estadounidense comenzó a otorgarle a esta agencia un papel más importante en el combate a las drogas, lo cual ha provocado de manera constante diferencias burocráticas entre estas dos dependencias.¹⁵¹

La Agencia Federal de Alimentos y Medicamentos (*Food and Drug Administration, FDA*), que se encarga de regular que las importaciones de productos alimenticios y farmacéuticos para consumo humano y animal que pretendan ingresar a la Unión Americana cumplan con las normas tanto legales como administrativas que se emitan.

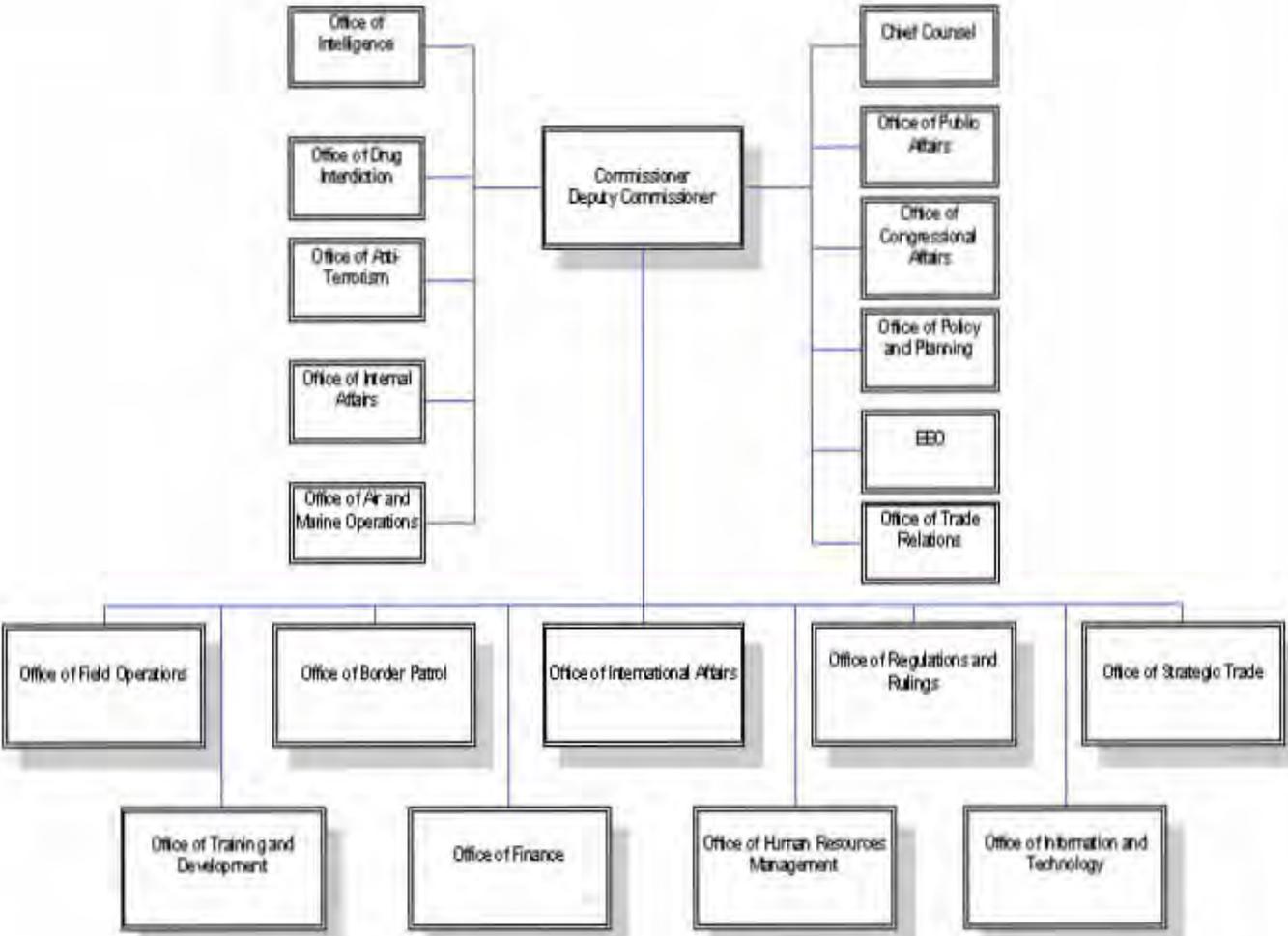
Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, la Agencia de Aduanas sufrió una transformación importante, ya que pasó a formar parte del Departamento de Seguridad Interna, el cual fue creado el 1 de marzo del 2003 para controlar y vigilar la seguridad de los Estados Unidos en sus fronteras. Parte de las funciones de este departamento son las de supervisar la actividad aduanera, comercial, de inmigración y naturalización, así como la sanidad animal y vegetal en todos los aspectos, por lo que mantiene una estrecha coordinación con el resto de las instituciones federales de los Estados Unidos.

Los ataques terroristas a Estados Unidos provocaron una reforma total al sistema de seguridad norteamericano, adoptando como ejes principales de este cambio la defensa de la patria (Homeland Security) y la doctrina de acción preventiva (Preemptive Action). Ambas están íntimamente vinculadas, sin embargo, la primera atiende como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos, e implica una reordenación burocrática total, y la segunda se dirige a las acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etcétera.¹⁵²

¹⁵⁰ En 1973 se creó la Drug Enforcement Administration (por sus siglas en inglés DEA) como la agencia encargada de coordinar las acciones antidrogas en Estados Unidos. La DEA tiene como antecedente inmediato el Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) creado en 1968 bajo la administración del Presidente Richard Nixon. La falta de coordinación entre las dependencias federales ha ocasionado que no se designen oportunamente los inspectores para las líneas de cruce primarias. Este problema de falta de coordinación se explica en función del interés que tienen las agencias, en este caso la DEA y el Customs Services, por mantener su autonomía y liderazgo en sus áreas de influencia, independientemente de la importancia que se le da a la agencia en turno.

¹⁵¹ Véase. José María Ramos; *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana Baja California, 1995, P. 50.

**Organigrama 4
US Customs and Border Protection**



Fuente: Página electrónica del Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov>

Debido a esta reestructuración, el Buró de Aduanas de Estados Unidos se convirtió en la Agencia de Aduanas y Seguridad Fronteriza (U.S. Customs and Border Protection, CBP) la cual depende ahora del departamento de Seguridad Interna puesto que las aduanas están consideradas como un sector estratégico en la seguridad nacional norteamericana

Por otra parte, Estados Unidos ha suscrito acuerdo de cooperación y asistencia aduanera con aproximadamente 49 administraciones de aduanas de otros países, entre ellas la de México (Véase Cuadro 3).

Cuadro 4
Principales Acuerdos suscritos por Estados Unidos con otros países en materia de cooperación y asistencia aduanera

PAIS	FIRMA	ENTRADA EN VIGOR
Australia	23 de junio de 1976	23 de Junio de 1992
Austria	15 de Septiembre de 1976	29 de Noviembre de 1987
Belorusia	15 de Enero de 1994	15 de Enero de 1994
Bélgica	26 de Junio de 1991	01 de Mayo de 1993
Bulgaria	6 de Noviembre de 2000	Aún no
Canadá	20 de Junio de 1984	08 de Enero de 1985
China	09 de Abril de 1999	Aún no
Colombia	21 de Septiembre 1999	21 de Septiembre de 1999
Cyprus	02 de Junio 1987	21 de Agosto de 1987
República Checa	Acceded to Czechoslovakia CMAA of 1991	01 de Julio de 1994
Dinamarca	20 de Junio de 1991	16 de Julio de 1991
Comunidad Europea	27 de Mayo de 1997	01 de Agosto de 1997
Finlandia	05 de Enero de 1988	13 Julio de 1989
Francia Nuevo Acuerdo	15 de Diciembre de 1936 03 de Diciembre de 1993	01 de Julio de 1994
Alemania	23 de Agosto de 1973	13 de Junio de 1975
Grecia	31 de Julio de 1991	17 de Enero de 1993
Hong Kong	13 de Junio de 1996	13 de Junio de 1996
Hungría	08 de Mayo de 1991	07 de Octubre de 1993
Irlanda	16 de Septiembre de 1996	20 de Mayo de 1998
Israel	16 de Mayo de 1996	27 de Septiembre de 1997
Italia	15 de Noviembre de 1985	01 de Noviembre de 1989
Japón	17 Junio de 1997	17 Junio de 1997

México Nuevo Acuerdo	30 de Septiembre de 1976 20 de Junio de 2000	26 de Enero de 1977 20 Junio de 2000
Mongolia	19 de Junio de 1996	19 de Junio de 1996
Netherlands	28 de Octubre de 1996	01 Mayo 1998
Nueva Zelanda	13 Junio de 1996	13 Junio 1996
Noruega	17 Mayo de 1989	30 Agosto de 1989
Polonia	08 de Agosto de 1990	15 de Mayo de 1991
Portugal	15 de Septiembre de 1994	20 de Junio de 1996
Rumania	16 de Julio de 1998	1 de Junio de 1999
Federación Rusa	28 Septiembre de 1994	15 de Diciembre de 1994
Eslovaquia	21 de Febrero de 1997	21 de Febrero de 1997
España	03 Julio de 1990	28 de Febrero de 1993
Suecia	08 de Julio de 1987	08 de Mayo de 1988
Turquía	28 de Marzo de 1996	Aún no
Reino Unido	06 de Julio de 1989	06 de Julio de 1989

Fuente: Página electrónica del Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov>

4.2.4 Las Áreas Administrativas Aduanales (Customs Management Areas)

Hasta mediados de la década de los noventa existían en todo el territorio estadounidense distritos aduanales, los cuales se encargaban de aplicar y regular las funciones encomendadas al Servicio de Aduanas. Los distritos aduanales en la frontera sur de Estados Unidos sumaban cuatro, los cuales se dividían en dos grandes regiones: **la región suroeste** dentro de la cual se localizaban los distritos de Nogales, el Paso, y Laredo; y **la región del pacífico** que comprendía el distrito de San Diego.¹⁵³

Sin embargo, a partir de la descentralización del Servicio de Aduanas, en el año de 1996 estos distritos fueron sustituidos por Áreas Administrativas Aduanales (Customs Management Areas, CMA) junto con sus respectivos Centros de Administración Aduanal (Customs Management Center, CMC), los cuales quedaron distribuidos de la siguiente manera:

¹⁵³ *Ibid*, pp. 47-48.

- Área Administrativa Aduanal en el sur de *California*, con su centro de Administración Aduanal en **San Diego**.
- Área Administrativa Aduanal en *Arizona*, con su Centro de Administración Aduanal ubicado en **Tucson**.

Por su parte el estado de *Texas*¹⁵⁴ fue dividido en tres áreas administrativas aduanales:

- Área Administrativa Aduanal en el Oeste de Texas y Nuevo México, con su Centro de Administración Aduanal en **El Paso**.
- Área Administrativa Aduanal en el Sur de Texas, la cual cuenta con su Centro de Administración Aduanal en **Laredo**.
- Área Administrativa del Este de Texas, con su Centro de Administra Aduanal asignado en **Houston**.

Área Administrativa Aduanal en el sur de California

El Centro de Administración Aduanal (CMC) de esta área se encuentra en la ciudad de San Diego, entre los cruces que están bajo su supervisión se pueden mencionar:

Andrade – Los Algodones

Calexico-Mexicali

Tecate (California) – Tecate (Baja California)

Otay Mesa (San Diego) - Mesa de Otay (Tijuana)

San Isidro – Tijuana

Los cruces comerciales más importantes son: Otay Mesa y Calexico. La Garita Otay Mesa resalta en esta región al ser considerada la segunda más importante en el tránsito de carga de

¹⁵⁴La importancia del estado de Texas en el comercio transfronterizo con México es crucial puesto que diariamente se calcula que se efectúan transacciones por un monto de 650 millones de dólares diarios, de las cuales dos terceras partes cruza por los puertos de entrada ubicados en este estado americano. Véase Tom, Ridge; “Dos patrias, una misión” en *Foreigns Affairs*, Vol. 4, Núm. 2, México, ITAM, abril-junio 2004, p. 18.

toda la frontera compartida entre México y Estados Unidos, ya que el 52% del comercio entre México y el estado de California se realiza a través de ella.¹⁵⁵

El principal problema que se presenta en este cruce internacional es la saturación en el tránsito de los camiones de carga, ya que aproximadamente tres mil cruzan diariamente por esta puerta de entrada, dificultando las transacciones comerciales entre ambos países. Esta situación se debe principalmente a que en los últimos ocho años el volumen de las operaciones realizadas en este punto ha registrado un aumento considerable, sin que haya aumentado el número de personal y los recursos destinados a su mantenimiento y operación.

Cabe destacar que en el cruce San Isidro-Tijuana cruzan alrededor de 56 millones de pasajeros al año, los cuales representan más pasajeros que todos los aeropuertos y todos los puertos de Estados Unidos.

Área Administrativa Aduanal en Arizona

Esta área, como se ha mencionado cuenta con su Centro de Administración Aduanal (CMC) en la ciudad de Tucson. Dentro de esta región resalta el cruce de Nogales, Arizona- Nogales, Sonora ya que por este puerto pasa la mayor parte de los productos perecederos que entran a Estados Unidos desde México. Cerca del 75% de los vegetales y frutas que se consumen en la temporada invernal en Estados Unidos y Canadá se importan de nuestro país a través de este cruce, principalmente procedentes de los Estados de Sonora y Sinaloa.

Otros cruces que destacan son Douglas y San Luis debido a la importancia que tienen las exportaciones agrícolas y la actividad de la industria maquiladora en esta región de nuestro país. Pero en comparación con el resto de las Áreas Administrativas Aduanales dicha área registra el volumen más bajo de tráfico comercial.

En esta área podemos ubicar principalmente a los siguientes cruces fronterizos:

Douglas (Arizona) - Agua Prieta (Sonora)

Naco (Arizona) - Naco (Sonora)

Nogales (Arizona) - Nogales (Sonora)

¹⁵⁵ Olga, Ojeda Lajud; “Garita de Otay, “cuello de botella” para el comercio”, en *El Financiero*, México, 21 de julio de 2003, p. 19.

Sasabe (Arizona) - Sasabe (Sonora)

Lukeville- Sonoyta

San Luis - San Luis Río Colorado

Área Administrativa Aduanal en el Oeste de Texas-Nuevo México

El Centro de Administración Aduanal (CMC) de esta región se encuentra en la ciudad de el Paso, Texas. De los cruces que se encuentran en esta área destacan los ubicados en la frontera entre **Ciudad Juárez y el Paso** debido a la importación de la industria maquiladora, pero además por el gran volumen comercial que ha transitado por este corredor al que históricamente se le conoció como Paso del Norte.¹⁵⁶

Esta área esta integrada por lo cruces:

Presidio – Ojinaga

Fabens – Guadalupe

Ysleta – Zaragoza I

Internacional Bridge of the Las Américas (Córdova)

De estos cruces destacan los ubicados en la frontera entre Ciudad Juárez y El Paso debido a la importancia que tiene la industria maquiladora en esta región, ya que cerca del 90% del flujo comercial que cruza por la frontera de El Paso está relacionado con ella. Por esta razón las demoras en este cruce perjudican las actividades de esta industria.

Área Administrativa Aduanal en el Sur de Texas

Esta Área es la más importante de las áreas Administrativas Aduanales ubicadas en la frontera sur de Estados Unidos, la cual tiene su Centro de Administración en Laredo. En esta región se encuentran incluidos todos los puertos desde Del Río hasta Brownsville y es a través de ella que transita la mayoría de cargueros de larga distancia hacia el norte y hacia el sur.

¹⁵⁶ “El valor de los productos que cruzan a México por esta región pasó de unos 17,954 millones de dólares en 1994 a cerca de 38,449 millones en el 2002.” Fullerton, Thomas; Sprinkle, Richard y Tinajero, Roberto; “Flujos comerciales transfronterizos en el distrito aduanal de El Paso” en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 12, México, diciembre de 2003, pp. 1106-1110.

Este distrito abarca 15 cruce fronterizos; entre los más importantes se encuentran:

Brownsville – Matamoros

Mc Allen– Hidalgo Reynosa

Laredo– Nuevo Laredo

Eagle Pass - Piedras Negras I

Del Río – Ciudad Acuña

Sin lugar a duda los cruces que más destacan son los que se encuentra entre la frontera de Laredo, Texas-Nuevo Laredo, Tamaulipas, debido a la gran cantidad de camiones que entran y salen por esta puerta de entrada.

Área Administrativa Aduanal del Este de Texas

El Área Administrativa Aduanal del este de Texas (Customs Management Area) incluye el estado de Oklahoma, está dominado por el puerto marítimo de Houston, donde se ubica su Centro de Administración Aduanal e incluye todos los puertos marítimos secundarios que se encuentran sobre el golfo de Texas, que se extiende desde Corpus Christi hasta Orange sobre la frontera con Lousiana. Dentro de esta área no se encuentra incluido el puerto de Brownsville, el cual como se mencionó anteriormente se encuentra incluido en el Centro de Administración Aduanal del sur de Texas debido a su condición de puerto de propósitos múltiples (transporte marítimo y terrestre) donde predominan las transacciones terrestres.

Entre los principales puertos de entrada en esta región se encuentran:

Austin

Corpus Christi

Freeport

Houston

Oklahoma

4.3 El comercio México – Estados Unidos y la importancia de las aduanas fronterizas al norte de nuestro país

Como se mencionó en el segundo capítulo a fines del siglo XIX el comercio exterior entre México y Estados Unidos tuvo un aumento significativo debido a múltiples factores entre ellos: la construcción de ferrocarriles, la presencia de inversiones extranjeras (principalmente de capital americano) en diferentes sectores económicos, y el interés de Estados Unidos por encontrar mercados para la colocación de su producción industrial, lo que comprueba sin duda que los vínculos comerciales entre estas dos naciones ya eran intensos desde esa época.

Actualmente, esta situación comercial prevalece ya que la cercanía geográfica entre ambos países, es un factor determinante que ha provocado que el comercio exterior de México se centre en Estados Unidos. El mejoramiento de la infraestructura carretera y el rezago en el que se encuentra el transporte ferroviario origina que la mayor parte del comercio terrestre se realice a través de camiones de carga.

La geografía, el crecimiento económico y la liberalización comercial que se ha intensificado a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLCAN y NAFTA por sus siglas en inglés: North American Free Trade Agreement),¹⁵⁷ han contribuido a un aumento del volumen del intercambio comercial entre Estados Unidos y México. La frontera que comparten estos dos países es de 3,141 kilómetros cuadrados que se prolongan entre el Océano Pacífico y el Golfo de México, a lo largo de la cual se agrupan seis estados mexicanos: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Los cuales tienen colindancia con cinco estados sureños de la Unión Americana: California, Arizona, Nuevo México y Texas.

De acuerdo con la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), nuestro país importa de Estados Unidos el 63% del total de sus importaciones mientras que coloca en el mercado estadounidense poco menos del 90% de sus exportaciones totales.¹⁵⁸

¹⁵⁷ El comercio exterior que cruza la frontera entre México y Estados Unidos creció a más del doble desde el inicio del TLCAN en 1994, además la mayoría de este comercio es transportado por camiones y atraviesa la frontera por los principales puertos de entrada. En el año de 1998, 278 millones de personas, 86 millones de automóviles y cuatro millones de camiones y automotores entraron legalmente a Estados Unidos desde México, lo que convirtió a esta frontera en una de las regiones más activas del mundo.

¹⁵⁸ Isabel, Becerril; “En Alerta Naranja, el comercio bilateral México-Estados Unidos”, en *El Financiero*, 24 de marzo de 2003, p. 22.

Cuadro 5
Exportaciones Mexicanas

PAISES DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS		
(Valores en millones de dólares)		
Países destino	Enero-diciembre 2003	Participación en el total
Exportaciones totales 2003	164, 860. 3	
Exportaciones a los 10 principales países	156, 123. 3	94.7
Estados Unidos	146, 335. 3	88. 8
Canadá	2, 827. 2	1.7
Alemania	1, 750. 0	1.1
España	1, 463. 6	0.9
Aruba	766. 5	0.5
Suiza	693 .7	0.4
Japón	600. 1	0.4
Países Bajos	590. 3	0.4
Reino Unido	560. 0	0.3
Guatemala	536. 7	0.3

Secretaría de Economía

Fuente: Ivette, Saldaña; “Las Aduanas Mexicanas, obstáculo a la competitividad: COECE”, en *El Financiero*, México, 7 de julio de 2004, p. 20.

Entre los principales productos mexicanos exportados hacia Estados Unidos se encuentran: vehículos automotores, petróleo y sus derivados, máquinas y aparatos electrónicos, equipo de telecomunicaciones, máquinas de oficina y computadoras. En ambos lados de esta frontera existen ciudades gemelas¹⁵⁹, las cuales funcionan como puertos de entrada y salida (puertos fronterizos) para peatones y transportes de carga; a través de ellas también se realiza la mayor parte del comercio entre México y Estados Unidos, ya que importadores y exportadores de los dos países utilizan el transporte terrestre para movilizar sus productos. El 80% del total del comercio bilateral se moviliza por este medio,¹⁶⁰ correspondiendo el 69% a camiones de carga y el resto al ferrocarril como lo demuestra la siguiente tabla.

¹⁵⁹ Entre estas ciudades se encuentran: Tijuana -San Diego, Mexicali-Calexico, San Luis Río Colorado-Yuma, Nogales-Nogales, Naco-Naco, Agua Prieta-Douglas, Palomas-Columbus, Ciudad Juárez-El Paso, Ojinaga-Presidio, Ciudad Acuña- Del Río, Piedras Negras-Eagle Pass, Nuevo Laredo- Laredo, Reynosa-Mc Allen y Matamoros-Brownsville.

¹⁶⁰ Felipe, Gazcón; “No se ha obstaculizado el comercio en aduanas: SHCP”, en *El Financiero*, México, 26 de marzo de 2003, p. 16.

Cuadro 6

Comercio Exterior de México y Estados Unidos según modo de transporte (Millones de dólares estadounidenses)

	2000	2001	2002	2003
Comercio total con Estados Unidos	275,220.0	254,063.3	249,604.7	251,697.8
Transporte aéreo	14,756.1	11,918.8	9,048.1	7,458.4
Transporte por agua	23,610.0	19,630.5	20,580.2	24,488.3
Transporte carretero	193,246.1	176,042.1	173,854.5	175,251.9
Transporte ferroviario	28,456.2	16,034.2	18,591.8	19,571.3
Transporte por ductos	ND	ND	ND	ND

ND= No disponible

Fuente: página electrónica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <http://www.inegi.gob.mx>

Los factores determinantes para decidir el medio de transporte más adecuado son la dirección del comercio (ubicación geográfica) y las características materiales o físicas de los productos comerciados. En este caso México centra su comercio exterior en el mercado de Estados Unidos exportando sobre todo bienes primarios y manufacturados que representan grandes volúmenes en términos de carga, por tal razón el medio de transporte terrestre ha sido el más adecuado por la cantidad de mercancías que pueden ser transportadas y por su bajo costo.

Históricamente las aduanas ubicadas al norte de nuestro país han sido las encargadas de regular las operaciones comerciales que se realizan en los cruces fronterizos entre ambos países. Actualmente son diecinueve y se encuentran distribuidas en los seis estados fronterizos mexicanos de la siguiente manera:

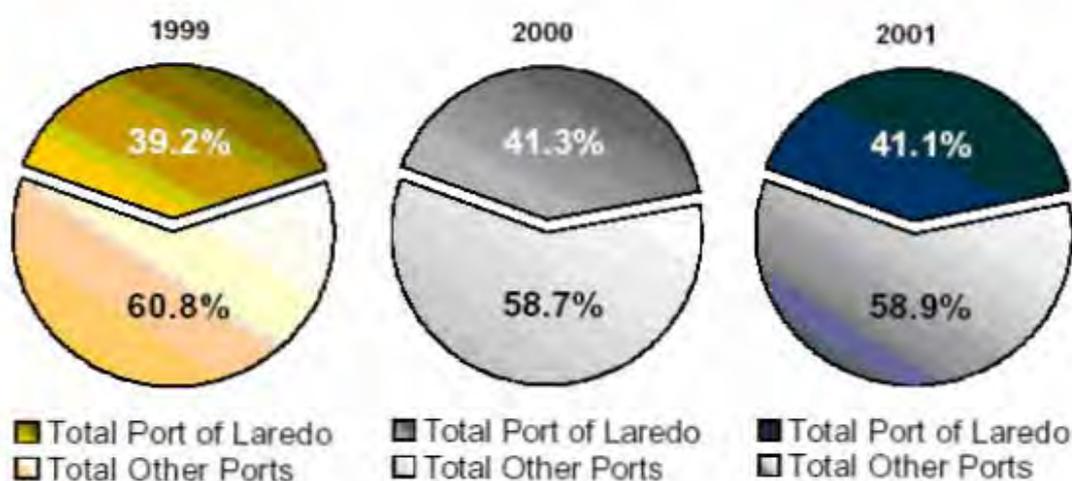
- Baja California:** Tijuana, Tecate y Mexicali
- Sonora:** San Luis Río Colorado, Sonoyta, Nogales, Naco y Agua Prieta
- Chihuahua:** Puerto Palomas, Cd. Juárez y Ojinaga
- Coahuila:** Cd. Acuña y Piedras Negras
- Nuevo León:** Colombia
- Tamaulipas:** Nuevo Laredo, Cd. Miguel Alemán, Cd. Camargo, Cd. Reynosa y Matamoros

Cada una de las aduanas fronterizas, marítimas e interiores se caracteriza por ser diferente a las demás, incluso, a las de su misma categoría o tipo. Esto se debe principalmente a diferencias en

cuanto al volumen de tráfico comercial que reciben y al tipo de operaciones comerciales que al interior de ellas se realizan.¹⁶¹

En la frontera norte son más frecuentes y más completas las instalaciones destinadas a la inspección de mercancías de importación, mientras que las relacionadas con la revisión de papeles migratorios son más sencillas. Las aduanas fronterizas generalmente están conformadas por el puente o cruce internacional, el recinto fiscal, las instalaciones de las dependencias que ahí operan, así como servicios complementarios de apoyo, incluyendo concesiones privadas.¹⁶²

El puerto comercial más importante en la frontera de México es **Nuevo Laredo Tamaulipas**¹⁶³- **Laredo Texas**, el cual cuenta con cinco puentes internacionales de los cuales se utilizan exclusivamente para el transporte comercial: un puente ferroviario y el Puente Comercio Mundial. Por estos dos puentes junto con el ubicado, a unos 40 kilómetros, en el puerto de Colombia dentro del territorio de Nuevo León cruza alrededor del 40% de los productos que se importan y exportan por la vía terrestre en la frontera norte de nuestro país. De hecho la aduana de Laredo, Texas, es el principal puerto de entrada para las exportaciones mexicanas a territorio estadounidense.



Source: U.S. Department of Commerce data compiled by the Texas Center at Texas A&M International University.

¹⁶¹ Pedro, Trejo Vargas; *Op. cit.*, p. 130.

¹⁶² Beatriz, Guzmán; *Aduana Reynosa Pharr*. Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM, 2003, pp. 8, 14.

¹⁶³ La aduana fronteriza de Nuevo Laredo es considerada la más grande de Latinoamérica. El número de operaciones despachadas por esta aduana asciende a los 6 mil pedimentos diarios en todo tipo de carga. Mientras que su contraparte la aduana de Laredo, Texas es la segunda aduana de mayor importancia en los Estados Unidos después de Detroit en Michigan.

La segunda aduana más importante en la frontera México – Estados Unidos es la de Ciudad Juárez, que tiene su contraparte en **El Paso, Texas**, y por donde pasa el 14% del valor total de los intercambios comerciales.¹⁶⁴ En este cruce existen dos puentes importantes: El Puente de las Américas ubicado cerca del Parque Chamizal y el Puente Zaragoza-Isleta, localizado al este del área metropolitana.

En tercer lugar se encuentra el puerto fronterizo que comparten las ciudades de **Tijuana, Baja California y San Diego, California**, mediante las cuales se efectúa el 5.8 del valor del comercio bilateral. En este cruce es donde se encuentra la Garita Mesa de Otay que como se mencionó anteriormente a través de ella se maneja más de la mitad del comercio entre nuestro país y el estado de California.

Otros puertos fronterizos importantes en el comercio exterior entre ambos países son:

- Matamoros, Tamaulipas - Brownsville, Texas
- Colombia, Nuevo León - Condado de Webb, Texas
- Nogales, Sonora – Nogales, Arizona
- Agua Prieta, Sonora – Douglas, Arizona
- Mexicali, Baja California - Calexico, San Diego

¹⁶⁴ Isabel, Becerril; “En Alerta Naranja, el comercio bilateral México-Estados Unidos”, en *El Financiero*, México, 24 de marzo de 2003, p. 22.

Con la celebración de este Tratado, México, Estados Unidos y Canadá negociaron la creación de una zona de libre comercio, por medio de la cual se acordó “la cancelación progresiva de los aranceles y la mayoría de las trabas no arancelarias al comercio, aunque cada país se reserva su derecho a conservar sus tarifas y políticas comerciales con terceros países, pero se comprometen a cumplir las normas de contenido nacional acordada para los bienes favorecidos con la liberalización.”¹⁶⁵

A partir de entonces, bajo este modelo de integración económica los tres países miembros mantienen sus servicios aduanales de manera independiente, pero en materia de administración aduanera los objetivos fundamentales se encuentran enfocados para que los productores, exportadores e importadores de cada nación tengan la certidumbre de que los sistemas y procedimientos administrativos aduaneros son transparentes y simples.

Para lograr dichos objetivos México, Estados Unidos y Canadá dentro del marco del TLCAN acordaron:

- El establecimiento de reglamentos que aseguren la aplicación uniforme, así como la administración e interpretación congruente de las reglas de origen.
- La creación de un certificado de origen uniforme, así como el establecimiento de procedimientos de certificación armónicos para todos los exportadores e importadores que reclamen trato arancelario preferencial.
- La existencia de requisitos comunes y armónicos para que las empresas productoras contabilicen sus insumos, materias y productos terminados.

4.5 Los Sistemas Aduanales de México y Estados Unidos en una frontera común

Tradicionalmente, los enfoques sobre control aduanero y fronterizo de Estados Unidos y México han sido distintos. Para nuestro vecino y principal socio comercial hasta hace poco tiempo los principales problemas por resolver han sido el tráfico de drogas y la inmigración ilegal. A partir de los atentados realizados el 11 de septiembre la seguridad fronteriza se ha tornado en la principal preocupación para el gobierno federal por lo que ha acentuado el control de su frontera.

¹⁶⁵ José, Gazca Zamora; *Op. Cit.*, p. 44.

Para México, el contrabando ha sido su principal problema, sin dejar de mencionar que también ha ido en aumento el tráfico ilegal de armas. En los últimos años diversos sectores industriales en nuestro país, entre ellos el textil, la confección y el calzado, se han visto seriamente afectados por el incremento del contrabando documentado o técnico, es decir aquellas mercancías que ingresan al país amparadas con documentos de importación (pedimentos, certificados de origen, facturas, etc.) erróneos o que contienen información falsa para evadir el pago de impuestos y cuotas compensatorias. Otras formas para evadir el pago de los derechos aduanales o de introducir mercancías ilegales al país son:

Contrabando bronco. Es la introducción de mercancías por lugares no autorizados, las cuales no se sujetan a los trámites previstos en la legislación aduanera, y las legislaciones que puedan relacionarse con ésta, para su importación a territorio nacional.

Reetiquetado. Consiste suplantando la etiqueta original de las mercancías provenientes de países a quienes por lo general se les ha impuesto cuotas compensatorias o que no gozan de un trato arancelario preferencial, por otra etiqueta con los datos de países que sí gozan de preferencias arancelarias con México. Por ejemplo, productos provenientes de China y otras naciones como la India arriban al país con la etiqueta de hechos en Estados Unidos para gozar de preferencias arancelarias establecidas para los socios del TLCAN.

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

Subvaluación. Es una reducción artificial del precio de las mercancías la cual puede ser realizada en acción conjunta del vendedor (proveedor) con el comprador (importador), o bien por cuenta propia del importador.

Empresas importadoras inexistentes o fantasmas. Sucede cuando resulta imposible localizar a la empresa o persona importadora debido a que declara un domicilio falso o inexistente. En la mayoría de los casos las autoridades aduanales se encuentran coludidas en esta práctica, ya que permiten la inscripción en el padrón de importadores a empresas inexistentes o fantasmas.

Aunque sus preocupaciones son distintas, el control en los cruces fronterizos entre ambos países es una prioridad esencial para sus respectivas administraciones aduanales, ya que las

transacciones ilegales de bienes, drogas o personas a lo largo de la frontera han afectado constantemente el comercio legal.¹⁶⁶

La falta de coordinación de las autoridades en la revisión de los productos que entran o salen de un país hacia el otro ha sido uno de los principales problemas que ha ocasionado demoras en el tráfico comercial, ya que en ambos lados existen distintos procedimientos administrativos que impiden soluciones estructurales y rápidas a los problemas que se pudieran presentar en las operaciones comerciales.

Otra limitación relevante es el desconocimiento de las autoridades aduanales de ambos países del funcionamiento de la contraparte extranjera, así como el hecho de que aduanas de México no ha erradicado totalmente vicios burocráticos y de corrupción que han limitado la interacción comercial fronteriza.¹⁶⁷

Cuadro 7

Métodos de revisión en la frontera México-Estados Unidos

MÉXICO	ESTADOS UNIDOS
<p>En nuestro país el organismo gubernamental de regular la función de las aduanas es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria y sus diferentes dependencias, principalmente la Administración General de Aduanas.</p> <p>En México se cuenta con el Sistema Automatizado Aduanero Integral, actualmente SAAI M3, el cual determina si las mercancías se sujetaran a reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero a su entrada y salida del territorio nacional, aproximadamente con este sistema se revisa el 10% del total de los cargamentos, presentados en cada aduana.</p> <p>El primer reconocimiento aduanero es realizado por autoridades aduaneras, verificadores, y si las mercancías deberán sujetarse a un segundo reconocimiento de acuerdo al resultado que emita el sistema,</p>	<p>En Estados Unidos las aduanas se encuentran principalmente bajo supervisión del Servicio de Aduanas (Customs Service), el cual a su vez depende del Departamento de Seguridad a la Patria de Estados Unidos.</p> <p>En Estados Unidos no existe un sistema computarizado para inspeccionar las entradas o salidas de mercancías. La inspección de las mismas se encuentra a cargo y bajo discreción de los funcionarios aduanales locales.</p> <p>Estos funcionarios son los encargados de determinar la clasificación apropiada de las mercancías y revisar en las computadoras la situación de cada envío. Además, de contar con gran amplitud para usar su criterio personal y determinar si el envío se sujetará a una inspección más detallada.</p> <p>Sin embargo, este enfoque discrecional antes de los atentados del 11 de septiembre</p>

¹⁶⁶ El tráfico de drogas y de mercancía ilegal ha sido uno de los problemas principales en la relación México-Estados Unidos, especialmente en las ciudades de San Diego-Tijuana; Nogales-Nogales; El Paso- Ciudad Juárez y Laredo-Nuevo Laredo. Puesto que a través de ellas cruza una proporción importante del contrabando de estupefacientes pero también por estas mismas ciudades cruza la mayor parte del flujo de mercancías entre ambos países. Véase. José María Ramos; *Op. cit.*, p. 15

¹⁶⁷ José María Ramos; *Op. cit.*, p. 112.

<p>éste se realizará por dictaminadores aduaneros, puesto que el segundo reconocimiento se encuentra a cargo de empresas privadas autorizadas por la SHCP.</p>	<p>generaba, aproximadamente, el mismo nivel de inspecciones realizadas en México, es decir alrededor entre un 10 y 20 por ciento de los embarques.</p>
--	---

Fuente: Cuadro elaborado con base en las lecturas de Pedro Trejo Vargas; *El Sistema Aduanero de México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003 y Lawrence S.Graham. y José Luis Méndez, “Burocracias de la frontera entre México y Estados Unidos y relaciones intergubernamentales” en John Bailey (Comp.); *Impactos del TLC en México y Estados Unidos efectos subregionales del comercio y la integración económica*, Edit. Porrúa-FLACSO-George University, México, 2003.

4.5.1 Principales problemas que enfrentan los recintos aduanales en la frontera

Las acciones antidrogas en las aduanas ubicadas en la frontera entre México y Estados Unidos se han convertido, bajo ciertas circunstancias, en un obstáculo para lograr una mayor agilidad en los cruces internacionales sin embargo, éstas no han sido el elemento fundamental que ha limitado tal interacción comercial, sino que existen otros factores más importantes como los métodos de inspección de las aduanas, la tecnología, el personal y la infraestructura física en los cruces,¹⁶⁸ que los ocasionan como se puede observar a continuación:

- Insuficientes recursos económicos.
- Escasez de personal y equipo.
- Falta de automatización de los sistemas de revisión de mercancías. Lo que ha ocasionado que los trabajadores de las aduanas tengan que ampliar su jornada de trabajo.
- Exigencias excesivas en las aduanas norteamericanas para el cruce de alimentos perecederos hacia Estados Unidos. Las Aduanas de la Unión Americana exigen documentos estadounidenses que amparen el envío de productos a ese país, y que son adicionales a los pedimentos que amparan a las mercancías. Esta situación ha ocasionado pérdidas millonarias a los productores mexicanos en los puntos fronterizos ya que se generan filas de camiones. Por ejemplo en la aduana de Nogales, Sonora pasan alrededor de 200 y 250 camiones diarios de hortalizas, muchos de ellos procedentes de Sinaloa que representan aproximadamente unas 4,5000 o 5,000 toneladas en total, lo cual provoca grandes filas de camiones de hasta 7 a 8 kilómetros. Además los retrasos provocan que los productos se echen a perder generando pérdidas muy importantes para los agricultores.¹⁶⁹

¹⁶⁸ José María Ramos; *Op. cit.*, p.

¹⁶⁹ Lourdes Edith, Rudiño; “Trámites aduanales provocan pérdidas a campesinos” en *El Financiero*, México, p. 14.

- Condiciones adversas que tienen que enfrentar los transportistas mexicanos. Los transportistas mexicanos se quejan constantemente de que son molestados por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, además de que les incomoda el tener que esperar muchas horas. Constantemente han demandado al gobierno federal su intervención para que se agilice la revisión de mercancías en las aduanas fronterizas, por varias razones: a) el tiempo en la revisión de las mercancías repercute en el costo del transporte, b) para los transportistas que cruzan a Estados Unidos cada vez se está volviendo más difícil introducir las mercancías por las medidas de seguridad que Estados Unidos ha aplicado en sus fronteras.

De la misma manera de lado estadounidense las existen situaciones que retrasan las operaciones comerciales efectuadas en los diferentes cruces fronterizos, entre las que se encuentran:¹⁷⁰

- El insuficiente número de personal del Customs Service. En los puentes internacionales no hay personal suficiente para realizar las inspecciones debido a que los recursos son escasos o hay escasez de personal como consecuencia de la reducción en el número de solicitantes y retrasos en la instalación del nuevo personal debido al período de capacitación requerida.
- Existen condiciones adversas a lo largo de la frontera sur de Estados Unidos que generan movimiento de personal, puesto que los funcionarios aduanales prefieren permanecer periodos limitados en la frontera y pasar después a puertos más agradables. Muchos puertos a lo largo de la frontera sur funcionan al 70% de su capacidad debido a la falta de personal.
- Aunque existe una rotación de los inspectores entre las líneas primaria (casetas de entrada) y secundaria (donde se llevan a cabo las descargas), en ambos casos trabajan durante horas intensas bajo mucha presión, con poco descanso y con una existencia constante de cargueros esperando autorización para pasar al otro lado.
- Las entradas ilegales potencialmente peligrosas para los funcionarios, como personas y drogas provenientes de México, y armas provenientes de Estados Unidos pueden suceder en cualquier momento.
- Las condiciones climatológicas adversas, aunadas al monóxido de carbono generado por el tráfico pesado, hacen que el trabajo en las casetas de entrada sea especialmente difícil.

¹⁷⁰ Lawrence S. Graham. y José Luis Méndez; *Op. Cit.*, pp. 352-354.

Así se puede mencionar que entre las principales repercusiones que ocasionan los problemas que se presentan en los cruces fronterizos ocasionan que:

- Los retrasos en las inspecciones comerciales provoquen daños físicos en los productos comercializados principalmente en los perecederos, los cuales son más susceptibles de descomponerse.
- La falta de infraestructura en los puertos fronterizos ha provocado que se presenten filas largas de transporte comercial que obstaculizan la circulación de las vialidades.
- Otro importante problema es que el peso del transporte comercial, y específicamente los llamados trailers ocasionan daños a los pavimentos de las calles cercanas a los cruces fronterizos.
- Los embotellamientos de transporte de carga, así como los vehiculares han ocasionado que en los cruces fronterizos y en sus áreas circunvecinas aumenten los niveles de contaminación ambiental.
- Existen importantes pérdidas económicas tanto para las empresas transportistas como para las empresas importadoras y exportadoras, ya que el retraso en los cruces de mercancías aumentan los gastos por combustible, almacenaje, seguros y demoras.
- Asimismo, las empresas que trabajan bajo el esquema de “Just in Time” ven afectado sus procesos industriales, lo que impacta notablemente en sus costos de producción.

4.5.2 Esfuerzos realizados por los gobiernos federales para agilizar el tránsito de mercancías

México y Estados Unidos comparten una frontera terrestre común a través de la cual se realiza un comercio transfronterizo que anualmente suma alrededor de 240 mil millones de dólares¹⁷¹ por tal motivo, la cooperación en materia aduanal constituye un elemento crucial para los intereses de ambos países. Bajo este esquema, en los últimos años se han llevado a cabo diferentes programas encaminados a proporcionar un servicio más eficiente en el control y

¹⁷¹ Felipe, Gazcón; “No se ha obstaculizado el comercio en aduanas: SHCP”, en *El Financiero*, México, 26 de marzo de 2003, p. 16.

verificación de las mercancías que son transportadas de un país a otro a través de su frontera común, entre las cuales destacan:

Reuniones trimestrales

Desde el 2001 se realizan reuniones trimestrales entre México y los Estados Unidos de América, cuya sede va siendo alternada entre los dos países, las cuales tratan temas medulares para el funcionamiento de las Aduanas como son los horarios, el flujo seguro de mercancías, importaciones, exportaciones, seguridad, contrabando y terrorismo.

Programa de donaciones por parte de la Embajada de los Estados Unidos de América para el equipamiento de las aduanas mexicanas

El principal objetivo de este programa es reforzar el equipamiento de las Aduanas Mexicanas a través de la implementación de instrumentos como rayos gamma para vacíos y carga, rayos gamma para ferrocarril, unidades móviles, equipos de radios y rayos X.

Este programa es complementario con el que se lleva a cabo en Aduanas México, en el proceso de modernización, equipamiento e infraestructura. Hasta el momento se ha instalado equipo nuevo en 9 de las 19 aduanas ubicadas al norte de nuestro país, las cuales son: Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Tijuana, Reynosa, Nuevo Laredo, Mexicali, Matamoros y Colombia.

La Alianza para la Frontera México-Estados Unidos y su Plan de Acción

El 22 de marzo del 2002, los gobiernos de México y Estados Unidos suscribieron una serie de acuerdos encaminados a crear una frontera eficiente y segura, entre los cuales se encuentran: la declaración conjunta de los presidentes Vicente Fox y George Bush denominada *Compromisos de Monterrey*; la declaración de los ex-secretarios de Relaciones Exteriores de ambos países, Jorge Castañeda y Collin Powell respectivamente, conocida como *Alianza para la frontera México-Estados Unidos*, y el *Plan de acción* de esta alianza. Sin duda alguna, los esfuerzos más relevantes en materia de cooperación México-EUA se han realizado durante la presente administración, aunque la mayor parte de ellos aún no han logrado concretarse debido al costo económico que éstos representan.

En el tercer párrafo del documento *Compromisos de Monterrey* los mandatarios de México y Estados Unidos anunciaron la creación de una frontera eficiente como resultado de la necesidad de emprender una lucha contra el terrorismo:

“...coincidimos en que la campaña internacional para erradicar el terrorismo nos conmina a atender nuevas y apremiantes prioridades y a establecer metas comunes, fundamentales en la defensa de nuestras sociedades y formas de vida. Asimismo, hemos reconocido que los acontecimientos del 11 de septiembre pasado ponen de relieve como nunca antes la importancia de la relación entre México y Estados Unidos, como socios y vecinos, frente a esas metas y para impulsar la visión que tenemos del futuro de nuestros países. Por consiguiente, pasamos revista a nuestras acciones destinadas a crear una “frontera eficiente” para el siglo XXI.

Construiremos una frontera capaz de proteger a nuestras sociedades contra quienes pretendieran causarnos algún daño y que al propio tiempo atienda adecuadamente las necesidades humanas y económicas de nuestra dinámica relación. Compartimos la visión de una frontera moderna que agilice el flujo legítimo de personas y el comercio, y que elimine las amenazas a nuestra seguridad y prosperidad.”¹⁷²

Infraestructura acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral

Dentro del tema de infraestructura segura se previeron actividades de planeación para el desarrollo de infraestructura física y tecnológica en la frontera, así como el alivio de los cuellos de botella, puntos que se pretenderán desarrollar con financiamiento conjunto.

Cuadro 8

Compromisos adquiridos en la Alianza para la frontera México-Estados Unidos y Plan de Acción

DECLARACIÓN DE LOS SECRETARIOS	PLAN DE ACCIÓN
<p>Evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronteriza, a fin de identificar cuellos de botella que entorpecen el tránsito de personas y mercancías.</p> <p>Formulación de planes integrales de inversión en infraestructura que garanticen la competitividad económica de la región</p>	<p>1. Planeación a largo plazo. Diseñar y poner en marcha un plan estratégico de largo plazo que establezca las bases de coordinación para impulsar el desarrollo de la infraestructura física y tecnológica. El cual deberá ajustarse al ritmo de crecimiento del tráfico transfronterizo.</p> <p>2. Desahogo de los cuellos de botella en las garitas. Definir una lista de prioridades que jerarquice los proyectos de infraestructura, a fin de aliviar los cuellos de botella de manera inmediata.</p>

¹⁷² Gustavo Ernesto, Emmerich; “México-Estados Unidos. Frontera eficiente, pero no abierta”, en *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, México, enero-junio de 2003, p. 21.

<p>fronteriza, habida cuenta del crecimiento del intercambio comercial entre ambos países.</p> <p>Realización de evaluaciones a la infraestructura estratégica en materia de seguridad, en puentes, presas y plantas generadoras de electricidad, incluyendo las medidas de protección necesaria ante eventuales ataques terroristas.</p> <p>Elevar el nivel del Grupo de Frontera de la Comisión Binacional a fin de que se desarrolle los trabajos de planeación necesarios en nuestra frontera común.</p>	<p>3. Protección de la infraestructura. Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura en general y el de las comunicaciones transfronterizas en particular, para identificar diferenciar y tomar medidas adecuadas de protección.</p> <p>4. Armonizar las operaciones en los puntos de entrada. Sincronizar los horarios de servicio, las medidas para el mejoramiento de las instalaciones y la administración de los flujos de tráfico en los cruces fronterizos en ambos países.</p> <p>5. Exhibición de proyectos modelo. Establecer operaciones modelo para puertos eficientes.</p> <p>6. Cooperación transfronteriza. Fortalecer los mecanismos de coordinación bilateral existentes en los niveles federal, estatal y local con especial atención en las operaciones que se realizan en los puntos de cruce fronterizo.</p> <p>7. Financiamiento de proyectos en la Frontera. Explorar mecanismos de financiamiento conjunto para atender las principales necesidades de desarrollo e infraestructura en la frontera.</p>
--	---

Fuente: Gustavo Ernesto, Emmerich; Gustavo Ernesto, Emmerich; “México-Estados Unidos. Frontera eficiente, pero no abierta”, en *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, México, enero-junio de 2003, *Op. cit.*, pp. 23-24.

Flujo seguro de bienes

El tema flujo seguro de bienes incluyó diversos puntos encaminados a facilitar las inspecciones aduaneras y el tráfico de bienes lícitos, así como combatir el contrabando, incluyendo el de narcóticos, utilidades del narcotráfico, armas de fuego y otros materiales peligrosos y para prevenir el lavado de dinero.

<p>Puesta en marcha de un programa para compartir tecnología entre ambos países a fin de instalar sistemas de inspección externa de lata tecnología tanto en líneas ferroviarias que crucen la frontera entre Estados Unidos y México como en puertos de entrada con tránsito intenso a lo largo de la frontera.</p> <p>Desarrollo y aplicación de sistemas que permitan aumentar la seguridad en puntos clave de la cadena de abastecimiento entre productores y</p>	<p>16. Cooperación entre los sectores público y privado. Ampliar los vínculos con grupos de sector privado, importadores y exportadores, con el objeto de incrementar la seguridad y el cumplimiento de la normatividad en los cargamentos comerciales, a fin de agilizar el proceso de despacho.</p> <p>17. Intercambio electrónico de información. Continuar el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos conjuntos para un rápido intercambio de información aduanera.</p> <p>18. Cargamentos en tránsito seguro. Proseguir con el desarrollo de un mecanismo conjunto de seguimiento de cargamentos de mercancías en tránsito, incluyendo la puesta en marcha de la</p>
---	--

<p>consumidores.</p> <p>Fortalecimiento de la cooperación con el sector privado para elevar la seguridad de los embarques.</p> <p>Ampliación de sistemas que permitan un intercambio ágil de información aduanal entre ambos países.</p>	<p>iniciativa de seguridad de contenedores.</p> <p>19. Tecnología compartida. Desarrollar un programa de cooperación en materia tecnológica, que permita instalar equipos de supervisión de alta tecnología, tales como candados electrónicos y lectores de placas de vehículos.</p> <p>20. Seguridad ferroviaria. Continuar con el desarrollo de una iniciativa conjunta para producir y compartir imágenes de ferrocarriles en todos los cruces ferroviarios localizados en la frontera México-Estados Unidos.</p> <p>21. Grupo especial para combatir el fraude aduanero. Ampliar la actual iniciativa del grupo bilateral especial para combatir el fraude aduanero e incrementar las actividades de investigación conjuntas.</p> <p>22. Combate al contrabando. Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando, incluyendo el de narcóticos, utilidades del narcotráfico, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para prevenir el lavado de dinero.</p>
--	---

Fuente: *Ibidem*

Estados Unidos sigue teniendo voz decisiva en el manejo fronterizo, pero reconoce que las medidas unilaterales no serían del todo efectivas para su seguridad interior, por lo que busca enlistar la cooperación bilateral activa de sus dos vecinos. Por su parte, México y Canadá están dispuestos a prestar su cooperación bilateral para obtener, en contrapartida, el flujo expedito de bienes y personas autorizados hacia Estados Unidos, necesario para sus economías.

Para Estados Unidos, el objetivo último de tal cooperación bilateral es utilizar los territorios de México y Canadá como área de frontera, concibiendo a su propia línea fronteriza como última frontera.

Con los atentados del 11 de septiembre y el endurecimiento de las medidas de seguridad estadounidense han sido diversos los programas que se han desarrollado con vías a ampliar las funciones y membresía de las asociaciones público-privadas entre México y Estados Unidos, entre los que destacan: Líneas de Comercio Libre y Seguro, FAST; Asociación del Servicio de Aduanas de Estados Unidos en contra del Terrorismo, C-TPAT; y la Coalición de Negocios Anticontrabando, BASC; dedicadas a acelerar el flujo de cargamentos y bienes al interior de América del Norte, así como de salvaguardar la cadena de abastecimiento de productos provenientes de otros continentes, de los cuales hablaremos a continuación.

Programa Coalición Empresarial Anticontrabando (Business Anti- Smuggling Coalition, BASC)

El programa Business Anti-Smuggling Coalition (BASC) conocido en México como Coalición Empresarial Anticontrabando, tiene como finalidad agilizar y facilitar el comercio bilateral con Estados Unidos concediendo beneficios en el despacho aduanero a las empresas seleccionadas por las aduanas de ambos países, que poseen un alto nivel de confiabilidad.

El programa BASC es una alianza voluntaria de tipo empresarial que cuenta con el apoyo de la Aduana de Estados Unidos, su objetivo principal es evitar que se utilicen los embarques comerciales de las empresas para la introducción de contrabando tanto de mercancías como de sustancias prohibidas (drogas).

Mediante este programa se pretende auxiliar la creación de mecanismos ubicados fuera de Estados Unidos para el desarrollo de coaliciones dentro de los países desde los cuales podrían partir mercancías ilícitas. Por ejemplo, en Ciudad Juárez durante el 2002 fueron certificadas por la Aduana de Estados Unidos quince firmas entre las que se encuentran maquiladoras y empresas de seguridad privada al comprobar que cumplen con los requerimientos y normas de seguridad en sus operaciones y embarques destinados a su país. Entre estas empresas se encuentran: Cementos de Chihuahua, las maquiladoras Epson de Juárez, Lexmark, Delphi, Avío Excelente, ADC de Juárez, Grupo Dekko, IG Mex, Alcoa Kujikura, Londimex, Protec y Sylax.¹⁷³

Sin embargo, la inscripción a este programa ha provocado reacciones negativas en ciertas empresas europeas quienes han denunciado que estos programas voluntarios han empezado a exigirse como obligatorios para cualquier empresa que desee internar sus productos al mercado norteamericano, lo cual puede constituirse como una nueva forma de barrera comercial que va en contra del espíritu del libre comercio.

Programa Sociedad Aduanera-Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés)

Es una asociación comercial pública – privada. El gobierno de Estados Unidos creó este programa con la intención de intensificar el desarrollo de un ambiente seguro en la frontera, a través del mejoramiento en la seguridad del desplazamiento de personas, medios de transporte y

¹⁷³ Mario Héctor Silva, “Certifica la Aduana de EU a 15 empresas mexicanas”, en *El Financiero*, México, 27 de septiembre 2002, p. 24.

carga. En términos generales busca lograr un proceso de importación más eficiente a través del mejoramiento y ampliación en las prácticas de seguridad fronteriza.

La C-TPAT es actualmente el mayor programa para agilizar el cruce de mercancías aplicado por el Gobierno norteamericano e inició en abril del 2004 con la creación de un padrón de “importadores seguros” que pueden ingresar sus mercancías sin ningún tipo de contratiempos.

Programa Aduanero Free and Secure Trade (FAST)

El programa FAST, que significa Comercio Libre y Seguro (Free and Secure Trade), complementa el programa anterior. Es una iniciativa bilateral entre los Estados Unidos y México encaminada a ampliar la seguridad en el intercambio comercial realizado en la frontera mientras se incrementan los beneficios económicos para ambos países.

Tiene como objetivos principales:

1. Incrementar la integridad de las cadenas de abastecimiento facilitando el despacho a transportistas e importadores registrados en el Acuerdo Alianza Aduana Industria contra el Terrorismo (C-TPAT).
2. Dinamizar el proceso de registro para los transportistas e importadores minimizando el papeleo y asegurar que sólo participantes de bajo riesgo sean registrados en el programa.
3. Facilitar el despacho de los embarques transfronterizos reduciendo los requerimientos de información en la aduana, dedicando carriles de cruce principal a los participantes en el FAST mediante el empleo de tecnología común y examinando físicamente los cargamentos transportados por los clientes de bajo riesgo con una menor frecuencia.
4. Ser un catalizador para la administración de la aduana de México y de EEUU para participar en el uso de tecnología incrementada que podría hacer más fácil el despacho de los embarques de bajo riesgo y mitigaría el costo de participación en el programa para los socios del FAST.

Los transportistas inscritos en el programa FAST se verán beneficiados porque:

- Se dedican carriles para una mayor velocidad y eficiencia en el despacho de los embarques transfronterizos del FAST.

- Se reduce el número de inspecciones de acuerdo con los requerimientos aduanales del FAST.
- Se fomenta una fuerte asociación entre la administración mexicana y la administración de aduanas.
- Incrementa la seguridad en las cadenas de abastecimiento y se salvaguarda la prosperidad económica de ambos países.
- Los embarques son realizados por un importador aprobado por el C-TPAT.
- Se obtendrán ventajas en las futuras modificaciones del FAST, ya que se expandirá y comenzará a implementarse este año en las localidades a lo largo de la frontera de EEUU y México.

Este programa ha logrado que se realice la construcción y apertura de carriles especiales de tráfico para agilizar el movimiento de mercancías entre México y Estados Unidos, permitiendo que los servicios aduanales de ambos países concentren sus esfuerzos en los cargamentos de alto riesgo, agilizando el cruce de los importadores y exportadores con buen historial fiscal y aduanero. Sin embargo, el uso de estos carriles y módulos será exclusivo para los importadores norteamericanos y exportadores mexicanos inscritos en el programa Sociedad Aduanera-Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés), por lo que sus beneficios por el momento, sólo se han extendido a un grupo muy reducido de empresas mexicanas que cumplen con los requisitos para ingresar al programa.

Este programa ya ha sido implementado exitosamente en diferentes cruces internacionales, por ejemplo:

- Ciudad Juárez, Chihuahua y el Paso, Texas donde se encuentran operando desde el 27 de septiembre del 2003 carriles exclusivos FAST para el tráfico comercial de sur a norte y Express para el de norte a sur.
- El 15 de abril del 2004 fueron inaugurados por el Administrador General de Aduanas, José Guzmán Montalvo y el Comisionado del Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos Robert C. Bonner, dos carriles especiales de tráfico para el movimiento de mercancías en el puente “Comercio Mundial” que une a las ciudades de Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas.

- En la garita de Otay (Tijuana-San Diego) se inauguraron el 15 de octubre de 2004 los primeros carriles de ingreso rápido y seguro, siendo la primera comunidad en la frontera entre México y California que abrió una línea FAST. Sin embargo, el administrador de la aduana de Tijuana José Márquez Padilla declaró que a diferencia de la Aduana Mexicana en donde existirá un carril exclusivo para la ejecución del programa FAST, su contraparte la Aduana Americana no contará con un carril especial para la aplicación de dichos programa debido principalmente, a que no se cuenta con la infraestructura necesaria pero las compañías suscritas a este programa podrán ingresar a México desde Estados Unidos a través de los dos carriles de importación.
- El 15 de enero del 2005 fue inaugurado en el cruce de Calexico-Mexicali siendo el sexto puerto fronterizo de entrada que pone en marcha este programa y a corto plazo se espera que entre en funcionamiento en otros importantes puertos de entrada y salida de mercancías a territorio nacional

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los cruces en los que se ha implementado el Programa FAST:

**Cuadro 9
Programa Free and Secure Trade
(FAST)**

Primeros Carriles Inaugurados	
FRONTERA ESTADOUNIDENSE	FRONTERA MEXICANA
Laredo, Texas	Nuevo Laredo, Tamaulipas
Hidalgo, Texas	Reynosa, Tamaulipas
El Paso, Texas	Ciudad Juárez, Chihuahua
Garita de Otay Mesa, California	Tijuana, Baja California
Carriles que comenzaron a funcionar a partir de Enero del 2005	
Brownsville, Texas	Matamoros, Tamaulipas
Calexico, California	Mexicali, Baja California
Nogales, Arizona	Nogales, Sonora
Carriles que están programados para inaugurarse en meses próximos	
Tecate, California	Tecate, Baja California
San Luis, Arizona	San Luis, Sonora
Douglas, Arizona	Agua Prieta, Sonora
Santa Teresa, Nuevo México	San Jerónimo, Chihuahua
Del Río, Texas	Villa Acuña, Coahuila
Eagle Pass, Texas	Piedras Negras, Coahuila
Río Grande City, Texas	Ciudad Camargo Tamaulipas

Fuente: Página electrónica del Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov>

4.5.3 El establecimiento de medidas de seguridad por parte de Estados Unidos y su impacto en el comercio exterior mexicano

A partir de los atentados sufridos en Estados Unidos y posteriormente los acontecidos en España la sociedad internacional ha visto amenazada la paz y la estabilidad lo que ha originado que los sistemas de aduanas a nivel mundial pongan mayor énfasis en la preservación de la seguridad nacional de sus respectivos Estados. Tal como lo menciona el Doctor Ricardo Xavier Basaldúa “en un mundo conmocionado por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, las medidas tendientes a preservar la seguridad nacional e internacional se han debido reforzar en todos los ámbitos, tanto nacionales como internacionales, lo que lleva a incrementar y perfeccionar los controles encomendados a las aduanas, al tiempo de las importaciones y exportaciones, con el fin de detectar y aprehender los diversos elementos empleados por el terrorismo (armas convencionales, químicas, biológicas, de destrucción masiva, explosivos, etc).”¹⁷⁴

Es necesario recordar que dentro de las tareas encomendadas a estas instituciones se encuentran la de garantizar y preservar la seguridad nacional de los diferentes territorios y lograr la circulación cada vez más rápida de los bienes u objetos de comercio exterior a través de las fronteras, y a su vez cuidar la preservación de otros aspectos que atañen al bien común como los relacionados con la salud pública, la conservación del patrimonio cultural, histórico y artístico, la sanidad vegetal y animal, entre otros.

Ante tal situación, hoy en día, para todos los países es tarea primordial lograr un mejor control de la entrada, salida y tránsito en sus territorios tanto de mercancías como de personas sin dejar de lado estos temas, sin embargo el esfuerzo presupuestario y las adaptaciones que tales desafíos demandan plantean serios problemas para los países en desarrollo, como el caso de México, y los menos avanzados, que requieren con urgencia la colaboración y la asistencia a nivel bilateral y multilateral.

Todo ello supone para las aduanas no solo una mayor capacitación y especialización de su personal sino también importantes inversiones en informática y en equipos cada vez más sofisticados y costosos para efectuar controles eficientes en tiempos reducidos. Asimismo, la cooperación estrecha y bien encaminada entre países que comparten espacios geográficos comunes.

¹⁷⁴ Ricardo Xavier Basaldúa; “El Derecho Aduanero y las Aduanas frente a la globalización contemporánea” en Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 742.

En este sentido, la coyuntura que viven los países vecinos de Estados Unidos, México y Canadá, no ha sido fácil pues sus relaciones tanto políticas, económicas y comerciales se desarrollan en un ambiente hostil que ha propiciado que cada uno asuma prioridades distintas con respecto al resguardo y manejo de las fronteras que comparten.

Ante este escenario nuestro país ha optado por reforzar sus mecanismos de cooperación en busca de cruces más expeditos, Estados Unidos por su parte, demanda fronteras capaces de frenar el terrorismo, la inmigración ilegal y el contrabando a cualquier precio.

La nueva política fronteriza de México se encuentra orientada en primer lugar a la requisición de cruces más expeditos, debido a la dependencia económica y comercial que se tiene del mercado estadounidense (recordemos que más del 80% de las exportaciones mexicanas se dirige hacia este mercado), y en segundo lugar a la cooperación en materia de seguridad con su vecino del norte.

Si bien el tema de seguridad nacional en estos últimos años ha sido sumamente controvertido pues a partir del 2001 la Unión Americana ha impuesto controles (ejemplo de ello la Ley de Seguridad de Salud Pública, Preparación y Respuesta la Bioterrorismo, mejor conocida como Ley Bioterrorismo) sumamente estrictos para que ingresen tanto personas como mercancías a sus territorio, no se debe dejar de lado que cada día esta siendo más difícil que las pequeñas y medias empresas, las cuales han sido las más afectadas por estas políticas, cumplan con todos los requisitos y no sufran demoras en sus embarques comerciales, las cuales indudablemente repercuten en sus costos internos de producción y ganancia que a su vez impactan directamente en la economía mexicana.

CONCLUSIONES

Las aduanas han estado presente en los intercambios de compra-venta o trueque de los pueblos desde antes de la existencia de los países como se conocen actualmente, lo cual sin duda es un claro indicio de que la regulación del comercio exterior a través de estas instancias ha sido necesaria para lograr afianzar la seguridad, evitar el desabastecimiento de productos y proveer de recursos financieros a diferentes entidades.

En la antigüedad su importancia se centró como órganos recaudadores de impuestos o derechos aduaneros con la finalidad de aumentar el erario público o el tesoro real, así las principales civilizaciones antiguas establecieron controles físicos en sus posesiones territoriales para controlar la entrada, salida o tránsito de mercancías que se transportaban a través de las vías fluviales, marítimas o terrestres. Pero también algunos pueblos como los romanos y griegos se encargaron de prohibir la exportación de artículos que ocasionaban desabastecimiento al interior de sus territorios o que pudieran causar conflictos bélicos, como las armas de guerra o utensilios para construirlas.

Hoy en día la estructura interna de las diferentes aduanas que controlan el tráfico marítimo, terrestre y aéreo es más desarrollada puesto que no se limita sólo a la existencia física de instalaciones destinadas a la recaudación de impuestos, sino que desempeñan nuevas actividades que requieren una estructura física más avanzada (laboratorios, almacenes, secciones de inspección y vigilancia, etc.) puesto que buscan resguardar la seguridad nacional del país y combatir diversos problemas que pueden afectar la salud de la población como el contrabando de artículos o droga que ha ido en aumento en los últimos años.

En nuestro país estas instancias han jugado un rol protagónico a lo largo del tiempo, pues su historia se remonta a etapas previas a la Independencia. El hecho de que en la época colonial, se reconociera la importancia de las aduanas como entidades que regulaban y controlaban los intercambios mercantiles entre la Nueva España y la Metrópoli, e incluso con otras colonias, como fue el caso de las aduanas de Veracruz y Acapulco (que son las más antiguas que existen) y que éstas sigan funcionando siendo los principales puertos marítimos de entrada por los cuales se realiza el comercio entre México e importantes regiones económicas del mundo, como Europa y el continente Asiático, reitera la importancia vital que han logrado mantener a través de nuestra historia.

Asimismo, la primera legislación aduanal, el Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, que se dictó constató este hecho pues solamente hizo referencia a las aduanas marítimas, únicas existentes en esta época, puesto que los intercambios comerciales de nuestro país en los primeros años de su independencia se seguían realizando con países europeos entre ellos España, Alemania, Francia e Inglaterra.

Es a partir del segundo Arancel dictado durante la administración republicana denominado Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana, que se hace referencia por vez primera a las aduanas fronterizas, siendo a partir de dicha disposición que este tipo de aduanas se verían reguladas por las siguientes legislaciones aduanales y que posteriormente adquirirían una importancia mayor en el comercio exterior de nuestro país.

En 1848 con la pérdida de más de la mitad del territorio el gobierno mexicano se dio a la tarea de reestructurar y reordenar las aduanas fronterizas que se situarían en la nueva línea divisoria internacional por una parte para vigilar los aún despoblados territorios y evitar una nueva invasión y despojo pero asimismo para reprimir el contrabando en aumento que se realizaba a través de esta zona.

Sin embargo, las aduanas ubicadas al norte del país adquirieron su importancia actual desde finales del siglo XIX con la construcción de líneas férreas que vincularon a los estados fronterizos del norte con la región sur de Estados Unidos y el centro de nuestro país, lo cual agilizó los intercambios comerciales y a su vez originó el establecimiento de pequeñas ciudades en la despoblada frontera mexicana, así como el traslado de las aduanas fronterizas hacia estos lugares.

Dando nacimiento a los principales puertos comerciales de esta zona que actualmente son la aduana de Nuevo Laredo en Tamaulipas, la cual es el principal puerto comercial en la frontera norte; la aduana de Ciudad Juárez en Chihuahua que le sigue en importancia y el tercer puerto de entrada y salida de productos la aduana de Tijuana en Baja California.

Así, los intercambios comerciales entre México y Estados Unidos han ido en aumento desde el Porfiriato en parte debido a las inversiones de capital norteamericano en diferentes sectores económicos (transportes, agricultura y minería) que provocaron la reorientación del comercio exterior de nuestro país hacia nuestro vecino del norte convirtiéndose el mercado norteamericano en el principal destino para las exportaciones mexicanas (actualmente casi el 90% de éstas se dirigen hacia este país).

Se debe mencionar que la mayor parte del intercambio de bienes entre estos dos países, actualmente, se sigue realizando a través de la vía terrestre (80%), sin embargo como consecuencia del rezago en el que se encuentra actualmente el transporte ferroviario la mayor parte de los importadores y exportadores utilizan los camiones de carga (conocidos como trailers) para movilizar su mercancías (69%),¹⁷⁵ debido a que mediante él se pueden manejar grandes volúmenes de carga y su costo resulta mucho menor si se compara con el de otros medios de transporte como por ejemplo el aéreo.

Se puede afirmar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por Estados Unidos, Canadá y México en 1994, sólo dio forma e institucionalizó un fenómeno que se venía presentando desde varios decenios atrás por lo que la liberalización comercial de principios de la década de los noventa sólo incrementó el proceso de apertura comercial entre ambas naciones, lo que evidenció sin duda alguna su interdependencia económica y comercial.

Pero la creciente interdependencia económica de México y Estados Unidos y el fortalecimiento del proceso de globalización mundial han hecho que ambos países busquen nuevos mecanismos de cooperación, puesto que lo que afecta a México seguramente afectará a Estados Unidos y viceversa, sin embargo los canales de comunicación entre ellos se han ampliado por lo que ya no se trata de una relación exclusivamente gubernamental, pues nuevos actores han establecido contactos bilaterales con el objetivo de lograr soluciones viables a los obstáculos en las transacciones comerciales fronterizas, entre estos actores que se han visto afectados se encuentran: empresas importadoras y exportadoras, agencias aduanales, empresas de autotransporte, comunidades fronterizas, etc.

Por otra parte, la cercanía geográfica con Estados Unidos ha dejado de ser la principal ventaja comparativa de México, ya que países como China e India están acaparando grandes mercados internacionales a pesar de que se encuentran lejos de sus territorios nacionales, en gran parte debido a la mano de obra barata que ofrecen y a la calidad de sus productos, pero también por que cuentan con una logística de distribución eficiente que agiliza la colocación de los productos a bajo costo y en un tiempo récord. Estas ventajas competitivas han afectado particularmente a nuestro país, ya que esta siendo desplazado como segundo socio comercial de la nación americana.

¹⁷⁵ El comercio que cruza la frontera entre Estados Unidos y México creció más del doble desde el inicio del TLCAN en 1994, y la mayoría de este comercio es transportado por camiones y a traviesa la frontera por los principales puertos de entrada. En 1998, 278 millones de personas, 86 millones de automóviles y cuatro millones de camiones y automotores entraron legalmente a Estados Unidos desde México, lo que convirtió a esta frontera en el cruce más activo del mundo. Peter, Andreas; “La redefinición de las fronteras estadounidenses”, en *Foreign Affairs*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, vol. 2, núm.1, primavera 2002.

En este sentido, México requiere mejorar su infraestructura carretera y ferroviaria que impiden agilizar los tiempos de entrega de mercancías, lo que reduce su capacidad competitiva frente a estos países. Principalmente requiere hacer más eficiente su sistema aduanero para alentar los cruces rápidos y expeditos, ya que muchas empresas mexicanas y norteamericanas en nuestros días trabajan bajo políticas de calidad como el “Just in Time” para reducir costos en inventarios y almacenaje

No obstante las aduanas que se encuentran en la frontera que comparten ambos países tienen que enfrentar diversos problemas, los cuales derivan de la falta de capacidad gubernamental para lograr opciones viables en el manejo de un espacio que maneja grandes volúmenes de carga y que regula la mayor parte de las entradas y salidas de bienes entre ambas naciones.

En esta situación existen otros factores que entorpecen el cruce y la internación tanto de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos y viceversa como son el contrabando que actualmente ya no sólo es el contrabando bronco que se conocía hace unas décadas en donde se internaban mercancías por lugares no autorizados o que no se sujetaban al despacho aduanero, sino que se está presentando el contrabando técnico que es aquel que se realiza cuando las mercancías son amparadas por documentos de importación falsos o cuya vigencia ha caducado con la finalidad de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de restricciones no arancelarias.

Asimismo, si existe el contrabando técnico es porque hay autoridades inmiscuidas y que se prestan para permitir este tipo de actividades ilícitas que atentan contra el erario público y la existencia de diversos sectores industriales que han sido en los últimos años fuertemente impactados por el contrabando técnico, particularmente sectores como el textil, calzado, juguete, etc. De hecho la Aduana de Nuevo Laredo en Tamaulipas, principal puerto de entrada y salida de mercancías en la frontera norte, en el 2002 recibió el 80 % de las quejas anuales que fueron recibidas en las dependencias de la SHCP por corrupción.¹⁷⁶

Además, entre otros problemas encontramos la falta de conocimiento por parte de las autoridades así como de los propios trabajadores de los servicios de aduanas de ambos países del procedimiento de su contraparte extranjera, lo cual la mayoría de las veces obstaculiza un entendimiento o cooperación para solucionar los problemas que se suscitan en los principales cruces fronterizos.

¹⁷⁶ Olga, Ojeda Lajud; “Aduana de Laredo, Tamaulipas, primera en quejas por corrupción”, en *El Financiero*, México, 23 de septiembre de 2002, p. 11.

A los problemas descritos anteriormente que obstaculizan los intercambios comerciales realizados a través de las aduanas fronterizas se suma el incremento de las medidas de seguridad estadounidenses a partir de los atentados que sufrió este país el 11 de septiembre del 2001 y que sin duda han contribuido en los retrasos de los cruces comerciales.

A partir de este suceso han sido diversos los programas que involucran a las esfera gubernamental pero también a las asociaciones público-privadas con el objetivo de lograr un manejo eficiente en la frontera para garantizar que los intercambios comerciales sean rápidos, seguros y que no representen un peligro para la seguridad de ambas naciones, entre ellos como se menciono se encuentran los programas de cooperación como BASC, C-TPAT Y FAST.

Sin embargo, México tiene la necesidad de mejorar su relación política con Estados Unidos para seguir impulsando estos programas de cooperación comercial, ya que los retrasos en los embarques han afectado principalmente a los importadores mexicanos por las pérdidas económicas que representan para sus compañías; a las empresas de transporte porque impacta notablemente en el costo de sus servicios; a las comunidades que habitan la zona fronteriza, ya que los embotellamientos vehiculares han aumentado la contaminación en estas zonas.

Por otra parte, es necesario que el gobierno norteamericano se de cuenta que la mejor forma de hacer frente al terrorismo, la migración y el narcotráfico es la cooperación y el acercamiento mutuo, ya que el levantamiento de barreras sólo propicia un retroceso en las relaciones entre ambos países que los perjudica a corto y largo plazo. Pero es importante que no se confunda la cooperación con Estados Unidos a la supeditación a sus intereses. Mejorar la relación política y comercial con su principal socio comercial, y trabajar en la eficiencia y transparencia del sistema aduanero mexicano, es sin duda el camino adecuado para lograr que el comercio exterior se incremente y logre beneficiar a diferentes sectores de la sociedad mexicana.

Es importante en materia de cooperación comercial con Estados Unidos que exista equilibrio, transparencia y sobre todo que haya respeto de la soberanía y de la jurisdicción territorial de ambos países, impulsando programas que faciliten los despachos comerciales seguros y eficientes sin dejar del lado la supervisión adecuada de los cargamentos que pudieran impactar negativamente en su economía, en la salud de la población o en la integridad de sus propios territorios.

ANEXO 1

Por acuerdo expedido por el Presidente del Servicio de Administración Tributaria publicado el 31 de Agosto de 2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nombre, la sede y la circunscripción territorial en donde se ejercerán las facultades de las Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales, es el siguiente:

ADUANAS MARÍTIMAS

EN EL GOLFO DE MÉXICO

- 1. Altamira, Tamaulipas.** Con sede en la ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas; con jurisdicción en la totalidad del Municipio de Altamira, inclusive, hasta el límite de los municipios de González, Aldama, Tampico, Ciudad Madero y el límite de los estados de Veracruz y Tamaulipas, exclusive.
- 2. Cancún, Quintana Roo.** Concede en la ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo, con jurisdicción desde el límite de los estados de Quintana Roo y Yucatán, inclusive hasta el vértice que forman el borde del Estado de Yucatán en el paralelo 20ª, exclusive.

Dependen de esta Aduana las secciones aduaneras de “Puerto Morelos”, Municipio de Benito Juárez, y la ubicada en el Aeropuerto Internacional denominado “Cozumel”, en ese municipio, Estado de Quintana Roo.

- 3. Cd. del Carmen, Campeche.** Con Sede en la Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche con jurisdicción en el litoral del Golfo de México, desde el límite de los estados de Veracruz y Tabasco, inclusive, hasta el límite de los estados de Campeche y Yucatán, exclusive, y en la frontera con Guatemala desde el vértice de los estados de Tabasco y Chiapas con el país de Guatemala, exclusive, y siguiendo la franja fronteriza hasta el vértice del Estado de Campeche con los países de Guatemala y Belice, y siguiendo la frontera con Belice hasta el vértice que forman los estados de Campeche, Quintana Roo y el país de Belice, inclusive.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de “Seybaplaya” en el Municipio Champotón, Campeche; así como el Aeropuerto Internacional Internacional “Ing. Alberto Acuña Ongay”, ubicado en la ciudad de Campeche y el Aeropuerto Internacional de Ciudad del Carmen, ambos en el Estado de Campeche.

- 4. Coatzacoalcos, Veracruz.** Con sede en la ciudad de Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, con jurisdicción desde la Barra de Santecomapan, inclusive, hasta los límites de los estados de Veracruz y Tabasco, exclusive.

Dependen de esta Aduana la sección Aduanera del Aeropuerto Internacional “C.P.A. Carlos Robirosa”, ubicado en la ciudad de Villahermosa, Estado de Tabasco, y el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Palenque, en el estado de Chiapas.

5. **Dos Bocas, Tabasco.** Esta Aduana es la de más reciente creación, pues fue creada a través del Reglamento Interior del S.A.T publicado en el D.O.F el 22 de marzo de 2001.

6. **Progreso, Yucatán.** Con sede en la ciudad de Progreso, en el estado de Yucatán, con jurisdicción desde el límite de los estados de Campeche y Yucatán, inclusive, hasta los límites que forman los estados de Yucatán y Quintana Roo, exclusive.

Dependen de esta Aduana la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de la ciudad de Mérida, denominado “Lic. Manuel Crecencio Rejón”, en el Estado de Yucatán.

7. **Tampico, Tamaulipas.** Con sede en la ciudad de Tampico, en el estado de Tamaulipas, con jurisdicción desde la desembocadura del Río Pánuco en ambos márgenes inclusive 150 metros a partir del borde del margen derecho, abarcando hasta el puente denominado “El Prieto”, hasta los límites de Tampico y Ciudad Madero.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional denominado “Francisco Javier Mina” en la ciudad de Tampico, Estado de Tamaulipas.

8. **Tuxpan, Veracruz.** Con sede en la ciudad de Tuxpan, en el estado de Veracruz, con jurisdicción a partir de 150 metros paralelos a la orilla del margen derecho del Río Pánuco, hasta el puente “El Prieto”, en la desembocadura del Río Cazones (Punta Delgada), inclusive.

9. **Veracruz, Veracruz.** Con sede en la ciudad de Veracruz, en el estado del mismo nombre, con jurisdicción desde la desembocadura del Río Cazones (Punta Delgada), inclusive hasta la Barra de Santecomapan, exclusive.

Dependen de esta Aduana la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional denominado “General Heriberto Jara Corona”, en la ciudad de Veracruz, en el estado del mismo nombre.

EN EL OCÉANO PACÍFICO

1 **Acapulco, Guerrero.** Con sede en la ciudad de Acapulco, en el Estado de Guerrero, con jurisdicción desde los límites de los estados de Oaxaca y Guerrero, inclusive, hasta los límites del Estado de Guerrero con el estado de Michoacán, exclusive.

Dependen de esta Aduana, el aeropuerto Internacional denominado “General Juan N. Álvarez”, en la ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero.

2 **Ensenada, Baja California.** Con sede en la ciudad de Ensenada, en el Estado de Baja California con jurisdicción en el litoral del Océano Pacífico, desde el vértice que forman la franja fronteriza de 20 kilómetros y el litoral mencionado, exclusive, y siguiendo el mismo litoral hasta el límite con el Estados de Baja California Sur, inclusive, y siguiendo el litoral del Golfo de California desde los límites del Estado de Baja California Sur, inclusive, hasta el Puerto de San Felipe, exclusive.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Ensenada, denominado “El Ciprés”, en el estado de Baja California y la de Islas de los Cedros.

- 3 Guaymas, Sonora.** Con sede en la ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora, con jurisdicción desde la desembocadura del Río Colorado, inclusive, y siguiendo el litoral del Golfo de California, hasta el punto denominado Agiabampo, exclusive, en los límites de los estados de Sinaloa y Sonora, incluyendo la circunscripción territorial de los municipios de Hermosillo, Cajeme y Guaymas, en el Estado de Sonora.

Dependen de esta Aduana los Aeropuertos Internacionales denominados “José María Yañez”, en la ciudad de Guaymas, el de Ciudad Obregón denominado “Cd. Obregón” y el de la ciudad de Hermosillo denominado “Ignacio Pesqueira”, en el Estado de Sonora.

- 4 La Paz, Baja California Sur.** Con sede en la ciudad de La Paz, en el estado de Baja California Sur, con jurisdicción en el litoral del Océano Pacífico, desde el límite de los estados de Baja California y Baja California Sur, exclusive, hasta Cabo San Lucas y siguiendo el litoral del Golfo de California, desde cabo San Lucas hasta el límite de los estados de Baja California Sur y Baja California, exclusive.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de “San José del Cabo”, ubicada en el Aeropuerto Internacional denominado “Los Cabos”, la de “Cabo San Lucas”, las dos en el Municipio de los Cabos, la de Santa Rosalía, en el Municipio de Mulegé, la de “Loreto”, en el Municipio del mismo nombre, y la de “Pichilingüe”, en el Municipio de la Paz, y el Aeropuerto Internacional de la Paz, denominado “General Manuel Márquez de León, en el Estado de Baja California Sur.

- 5 Lázaro Cárdenas, Michoacán.** Con sede en la ciudad de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán, con jurisdicción desde el límite de los estados de Guerrero y Michoacán, inclusive, hasta el límite de los estados de Michoacán y Colima, exclusive.

Dependen de esta Aduana la Sección Aduanera de “Zihuatanejo”, ubicada en el Aeropuerto Internacional denominado “Ixtapa Zihuatanejo”, en el municipio de Zihuatanejo, en el Estado de Guerrero.

- 6 Mazatlán, Sinaloa.** Con sede en la ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa, con jurisdicción desde los límites de los estados de Nayarit y Sinaloa, inclusive, hasta el punto denominado Agiabampo, en el límite de los estados de Sinaloa y Sonora, exclusive.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de “Topolobampo”, Municipio de Ahome, y la del Aeropuerto Internacional denominado “Culiacán”, municipio del mismo nombre y los Aeropuertos Internacionales denominados “General Rafael Buelna”, en la ciudad de Mazatlán y “Del Valle del Fuerte” Municipio de Ahome, en el Estado de Sinaloa.

- 7 Manzanillo, Colima.** Con sede en la ciudad de Manzanillo, en el estado de Colima, con jurisdicción desde los límites de los estados de Michoacán y Colima, inclusive, hasta los límites de los estados de Colima y Jalisco, exclusive.

Depende de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional denominado “Playa de Oro”, en la ciudad de Manzanillo, Estado de Colima.

- 8 **Salinas Cruz, Oaxaca.** Con sede en la ciudad de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca, con jurisdicción desde el límite de los estados de Chiapas y Oaxaca, inclusive, hasta el límite de los estados de Oaxaca y Guerrero, exclusive.

Dependen de esta Aduana, los Aeropuertos Internacionales denominados “Bahías de Huatulco”, en el Municipio de Pochutla, el de “Puerto Escondido” y el de la ciudad de Oaxaca denominado “Xoxocotlán”, todos en el Estado de Oaxaca.

ADUANAS FRONTERIZAS NORTE

1. **Agua Prieta, Sonora.** Con sede en la ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora, con jurisdicción desde el punto llamado Anivacachi, a 22 kilómetros al oriente de Naco, exclusive, hasta otro que se encuentra a 72 kilómetros al oriente de Agua Prieta en el cual está situado el monumento 65 de la línea divisoria internacional, inclusive.

2. **Cd. Acuña, Coahuila.** Con sede en Ciudad Acuña, en el Estado de Coahuila, con jurisdicción desde el punto denominado Las Garzas, en los límites de los estados de Chihuahua y Coahuila, exclusive, hasta el arroyo Merlo que se encuentra a 27 kilómetros al oriente de Ciudad Acuña, inclusive.

Depende de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional denominado “Ciudad Acuña”, en la ciudad del mismo nombre, Estado de Coahuila.

3. **Cd. Camargo, Tamaulipas.** Con sede en Ciudad Camargo, en el estado de Tamaulipas, con jurisdicción desde la población denominada Guardados de Abajo, exclusive, hasta Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, inclusive.

Depende de esta Aduana, el cruce internacional de Díaz Ordaz, denominado “El Vado” Estado de Tamaulipas.

4. **Cd, Juárez, Chihuahua.** Con sede en ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua y con jurisdicción desde el monumento 13 que se encuentra frente al lugar denominado Malpaís, 30 kilómetros al oriente de Puerto Palomas, exclusive, hasta la población de Pilares, 280 kilómetros al oriente de Ciudad Juárez, inclusive.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras; la del Puente Internacional “Zaragoza Isleta”, en el Municipio de Zaragoza; la de “San Jerónimo – Santa Teresa”, Municipio de Juárez, y la ubicada en el Aeropuerto Internacional “Abraham González”, en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.

5. **Cd. Miguel Alemán, Tamaulipas.** Con sede en Ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas, con jurisdicción desde la Presa Falcón, exclusive, hasta la población denominada Guardados de Abajo, inclusive.

Dependen de esta Aduana la Sección Aduanera de “Nueva Ciudad Guerrero”, en el municipio del mismo nombre, en el estado de Tamaulipas.

6. **Cd. Reynosa, Tamaulipas.** Con sede en Ciudad Reynosa, en el Estado de Tamaulipas, con jurisdicción desde Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, exclusive, hasta San Rafael de las Peladas, inclusive.

Dependen de esta Aduana, las Secciones Aduaneras de “Las Flores”, en la ciudad de Nuevo Progreso. Municipio de Río Bravo y la de “Nuevo Amanecer”, ubicada en el puente internacional denominado “Nuevo Amanecer” Municipio de Reynosa y el Aeropuerto Internacional denominado “General Lucio Blanco”, en la propia Ciudad Reynosa, ambas en el Estado de Tamaulipas.

7. **Colombia, Nuevo León.** Con sede en la ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León, con jurisdicción desde los límites de los estados de Coahuila y Nuevo León, exclusive, hasta los límites del propio Estado de Nuevo León con el de Tamaulipas, inclusive.

8. **Matamoros, Tamaulipas.** Con sede en la ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas, con jurisdicción desde el punto llamado San Rafael de las Peladas, exclusive, hasta la desembocadura del Río Bravo del Norte, inclusive, y siguiendo desde este punto el litoral del Golfo de México, hasta el límite donde principia la ciudad de Altamira, exclusive, en el Estado de Tamaulipas.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de los Puentes Internacionales “Lucio Blanco-Los Indios” y “General Ignacio Zaragoza”, en el Municipio de Matamoros, y el Aeropuerto Internacional denominado “Servando Canales”, en la ciudad de Matamoros en el Estado de Tamaulipas.

9. **Mexicali, Baja California.** Con sede en la ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California, con jurisdicción desde el punto donde cruza la línea divisoria internacional la cañada denominada Nacho Güero, exclusive, hasta el Río Colorado, y siguiendo el curso del mismo hasta el monumento 205 que se halla en el límite del Estado de Sonora, inclusive.

También tendrá jurisdicción la misma Aduana en litoral del Golfo de California desde la desembocadura del Río Colorado, exclusive, hasta el Puerto de San Felipe, inclusive.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de “Los Algodones” y “San Felipe”, ubicada ésta en el Aeropuerto Internacional del mismo nombre, ambas en el Municipio de Mexicali, y el Aeropuerto Internacional denominado “General Rodolfo Sánchez Taboada”, en la ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.

10. **Naco, Sonora.** Con sede en la ciudad de Naco, en el Estado de Sonora, con jurisdicción desde el punto denominado La Bota, aproximadamente a 46 kilómetros al occidente de la población, exclusive, hasta otro denominado Anivacachi a 22 kilómetros al oriente de la misma, inclusive, incluyendo el Municipio de Cananea, sonora, hasta el kilómetro 117 de la carretera federal número 15 en el tramo Cananea-Imuris y kilómetro 164 de la carretera interestatal, en el tramo Cananea –Arizpe, Municipio de Baacoachi, en el Estado de Sonora.

11. **Nogales, Sonora.** Con sede en la ciudad de Nogales, en el Estado de Sonora, con jurisdicción desde la Puerta de San Miguel, exclusive, hasta el lugar denominado La Bota, situado a 46 kilómetros al occidente de Naco, inclusive.

Depende de esta Aduana la Sección Aduanera de “Sásabe” en el Municipio de Saric, y el Aeropuerto Internacional denominado “Nogales”, en la ciudad del mismo nombre, ambos en el estado de Sonora.

12. Nuevo Laredo, Tamaulipas. Con sede en la ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas, con jurisdicción desde los límites de los estados de Nuevo León y Tamaulipas, exclusive, hasta la Presa Falcón, inclusive.

13. Ojinaga, Chihuahua. Con sede en la ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua, con jurisdicción desde la población de Pilares, 280 kilómetros al oriente de Ciudad Juárez, exclusive, hasta el lugar conocido con el nombre de Las Garzas, que se encuentra en los límites de los estados de Coahuila y Chihuahua, inclusive.

14. Piedra Negras, Coahuila. Con sede en la ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila, con jurisdicción desde el arroyo Merlo, situado a 27 kilómetros al oriente de Ciudad Acuña, exclusive, hasta la línea divisoria de los estados de Coahuila y Nuevo León, inclusive.

Dependen de esta Aduana las secciones Aduaneras del aeropuerto Internacional “Plan de Guadalupe”, en la ciudad de Ramos Arizpe, y el Puente Internacional “Coahuila 2000”, en el Municipio de Piedras Negras, así como los Aeropuertos Internacionales “Piedras Negras”, en la ciudad del mismo nombre, y “Monclova”, en el municipio del mismo nombre, todos en el Estado de Coahuila.

15. Puerto Palomas, Chihuahua. (antes General Rodrigo M. Quevedo). Con sede en Puerto Palomas Municipio de Ascensión, en el Estado de Chihuahua, con jurisdicción desde un punto que se encuentra a 72 kilómetros al oriente de Agua Prieta, en el cual está situado el monumento 65 de la línea divisoria internacional, exclusive, hasta el monumento 13 que se encuentra frente al lugar denominado Malpaís, 30 kilómetros al oriente del Puerto Palomas, inclusive.

16. San Luis Río Colorado, Sonora. Con sede en la ciudad de San Luis Río Colorado, en el Estado de Sonora, con jurisdicción desde el monumento 205 que se encuentra en el límite del Estado de Sonora, siguiendo el curso del Río Colorado, exclusive, hasta el punto denominado La Salada, distante aproximadamente 25 kilómetros al occidente de Sonoyta, inclusive.

17. Sonoyta, Sonora. Con sede en la ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora, con jurisdicción desde el punto denominado La Salada, distante aproximadamente 25 kilómetros al occidente de Sonoyta, exclusive, hasta la Puerta de San Miguel, inclusive.

Dependen de esta Aduana, la Sección Aduanera de “San Emeterio”, Municipio de Plutarco Elías Calles, y el aeropuerto Internacional de Puerto Peñasco, en el Estado de Sonora.

18. Tecate, Baja California. Con sede en la ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California, con jurisdicción desde el monumento 252 de la línea internacional, siguiendo la línea divisoria con los Estados Unidos de América y hasta el monumento 282; de ahí en la línea recta hasta el vértice del cerro de la Pizarra, siguiendo hasta el mineral de Juárez; de este

punto y dirección suroeste hasta el rancho San Faustino; de ahí en línea recta y hacia el oeste hasta el punto conocido con el nombre de Vallecitos; de este lugar, siguiendo una dirección suroeste hasta el lugar conocido como San José de la Zorra, de este vértice con dirección noroeste y una distancia de 11,933.96 metros se llega al vértice TR44; de este punto y con rumbo aproximado norte hasta el monumento 252 internacional.

- 19. Tijuana, Baja California.** Con sede en la ciudad de Tijuana en el Estado de Baja California, con jurisdicción desde el vértice que forma la línea divisoria internacional y el Océano Pacífico, hasta el monumento 252 de la propia línea internacional, inclusive, y siguiendo el litoral del Océano Pacífico desde el vértice anteriormente mencionado hasta el que forma el límite de la franja fronteriza de 20 kilómetros y el litoral antes mencionado, inclusive.

Dependen de esta Aduana, la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional denominado “Abelardo Rodríguez”, de la ciudad de Tijuana, y la de “Mesa de Otay”, Municipio de Tijuana, en el Estado de Baja California.

ADUANAS FRONTERIZAS SUR

- 1. Cd. Hidalgo, Chiapas.** Con sede en Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas, con jurisdicción desde el lugar donde entra a territorio nacional el río Usumacinta, en el vértice que conforman los estados de Chiapas, Tabasco y el país de Guatemala, inclusive; en la frontera con Guatemala, hasta la desembocadura del Río Suchiate y el Océano Pacífico, hasta los límites de los estados de Chiapas y Oaxaca, exclusive.

Dependen de esta Aduana, las Secciones Aduaneras de “Ciudad Talismán”, en el Municipio de Tuxtla Chico, “Tapachula” y “Puerto Madero” en el Municipio de Tapachula, “Ciudad Cuauhtémoc”, en el Municipio de Comalapa y el Puente Internacional “Benito Juárez”, en el Municipio de Ciudad Hidalgo, y el aeropuerto Internacional de la ciudad de Tapachula denominado “Tapachula”, en el Estado de Chiapas.

- 2. Subteniente López, Quintana Roo.** Con sede en la población de Subteniente López, en el Estado de Quintana Roo, con jurisdicción desde la Bahía Venustiano Carranza, inclusive, hasta el vértice que forman el borde del estado de Yucatán con el paralelo 20ª.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional denominado “Chetumal”, en la propia ciudad de Chetumal, Estado de Quintana Roo.

ADUANAS INTERIORES

1. **Aguascalientes.** Con sede en la ciudad de Aguascalientes en el estado del mismo nombre, con jurisdicción en el perímetro de la ciudad.

Dependen de esta aduana, las Secciones Aduaneras de San Luis Potosí, en el estado de San Luis Potosí y la del aeropuerto Internacional denominado “General Leobardo C. Ruiz”, ubicado en el Municipio de Calera de Vicente Rosales, en el estado de Zacatecas; así como los Aeropuertos Internacionales de la ciudad de Aguascalientes, denominado “Lic. Jesús Terán”, en el Estado del mismo nombre, el denominado “Ponciano Arriaga”, ubicado en el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el estado de San Luis Potosí.

2. **Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.** Con sede en el Aeropuerto Internacional “Lic. Benito Juárez”, con jurisdicción en el perímetro del propio Aeropuerto, en la ciudad de México, D.F.

Dependen de esta Aduana, las Secciones Aduaneras denominadas “Satélite”, para importación y exportación por vía aérea, misma que está ubicada en el lado sur de las instalaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y la del “Centro Postal Mecanizado”, por vía postal y por tráfico aéreo, ubicada en el lado norte del mismo Aeropuerto, ambas dentro de las instalaciones del propio Aeropuerto.

3. **Chihuahua.** Con sede en la ciudad de Chihuahua, en el estado del mismo nombre, con jurisdicción en el perímetro de la ciudad.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras: la del Parque Industrial “Las Américas” y la ubicada en el Aeropuerto Internacional “General Roberto Fierro Villalobos”, ambos en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

4. **Guadalajara.** Con sede en el Aeropuerto Internacional denominado “Miguel Hidalgo y Costilla”, Municipio de Tlajomulco de Zuñiga, y con jurisdicción en el propio aeropuerto; en el perímetro de la ciudad de Guadalajara, Jalisco y en el litoral del Océano de Pacífico, desde los límites de los estados de Colima y Jalisco, inclusive, hasta los límites de los estados de Nayarit y Sinaloa, exclusive.

5. **México D.F.** Con sede en la Ciudad de México y con jurisdicción en el perímetro de la misma ciudad, excepto a la que corresponda al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y de los siguientes municipios del Estado de México:

Naucalpan de Juárez, Huixquilucan, Netzahualcóyotl, La Paz, Tlalnepantla de Baz, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán de Romero Rubio, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Coyotepec, Tepotzotlán, Huehuetoca, Tultepec, Melchor Ocampo, Coacalco, Ecatepec, Tecámac, Apaxco, Tequixquiac, Zumpango. Hueypoxtla, Jaltengo, Nextlalpan, Teotihuacan, Otumba, Acolman, Axapusco, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides, Temascalpa, Nicolás Romero, Isidro Fabela, Jilotzingo, Villa del Carbón, Amecameca, Atlautla, Ayapango, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Atenco, Chiahutla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca, en el Estado de México.

- 6. Monterrey.** Con sede en el Municipio de Mariano Escobedo, en el estado de Nuevo León, con jurisdicción en el propio municipio y en los municipios de Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Monterrey, Apodaca, Santa Catarina y Valle Juárez todos en el Estado de Nuevo León.

Dependen de esta Aduana, la sala de pasajeros y Sección Aduanera del aeropuerto Internacional de la ciudad de Monterrey denominado “Del Norte”, en el Municipio de General Mariano Escobedo, así como la sala de pasajeros y la sección Aduanera del Aeropuerto Internacional “Mariano Escobedo”, del Municipio de Apodaca, en el estado de Nuevo León.

- 7. Puebla.** Con sede en la ciudad de Puebla, en el estado del mismo nombre, con jurisdicción en el perímetro de la ciudad.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de “Tlaxcala” en el Municipio de Atlancatepec y “Cuernavaca” en el Municipio de Jiutepec, en los estados de Tlaxcala y Morelos respectivamente, y el Aeropuerto Internacional denominado “Hermanos Serdán”, en el Estado de Puebla.

- 8. Querétaro.** Con sede en la ciudad de Querétaro, en el estado del mismo nombre, con jurisdicción en el perímetro de la ciudad.

Dependen de esta Aduana las Secciones Aduaneras de Celaya, ubicada en la ciudad de Celaya; la del Aeropuerto Internacional “Guanajuato” en el Municipio de Silao, la de León, ubicada en la ciudad del mismo nombre, todas en el estado Guanajuato y la de Morelia en el estado de Michoacán.

Asimismo, el Aeródromo Internacional de la ciudad de Querétaro, denominado “Ingeniero Fernando Espinosa Gutiérrez” en el estado del mismo nombre y el Aeropuerto Internacional denominado “General Francisco J. Mujica ubicado en el Municipio de Zinapécuaro, en el Estado de Michoacán.

- 9. Toluca.** Con sede en la ciudad de Toluca, en el Estado de México, con jurisdicción en el perímetro de la ciudad.

Dependen de esta Aduana el Aeropuerto Internacional de Toluca, denominado “Lic. Adolfo López Mateos”, en el Estado de México.

- 10. Torreón.** Con sede en el Ferropuerto Laguna, en la ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila, con jurisdicción en el área fiscal del propio Ferropuerto Laguna y en el perímetro de la zona conurbada de las ciudades de Torreón, en el Estado de Coahuila, Gómez Palacio y Ciudad Lerdo, ambas en el Estado de Durango.

Dependen de esta Aduana los Aeropuertos Internacionales de la ciudad de Torreón denominado “Francisco Sarabia”, en el Estado de Coahuila y el de la ciudad de Durango denominado “Presidente Guadalupe Victoria”, en el estado del mismo nombre.

ANEXO 2

TRATADO DE PAZ, AMISTAD, LÍMITES Y ARREGLO DEFINITIVO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA- TRATADO DE GUADALUPE HIDALGO-

Suscripción: 2 de febrero de 1848

Publicación: 30 de mayo de 1848

MANUEL DE LA PEÑA Y PEÑA. Presidente interino de los Estados Unidos Mexicanos A todos los que las presentes vieren sabed: Que en la ciudad de Guadalupe Hidalgo se concluyó y firmó el día dos de febrero del presente año, un Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América por medio de plenipotenciarios de ambos Gobiernos autorizados debida y respectivamente para este efecto, cuyo Tratado y su artículo adicional son en la forma y tenor siguiente.

En el nombre de Dios Todopoderoso:

Los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, animados de un sincero deseo de

poner término a las calamidades de la guerra que desgraciadamente existe entre ambas Repúblicas, y de establecer sobre bases sólidas relaciones de paz y buena amistad, que procuren recíprocas ventajas a los ciudadanos de uno y otro país, y afiancen la concordia, armonía y mutua seguridad en que deben vivir, como buenos vecinos, los dos pueblos; han nombrado a este efecto sus respectivos

plenipotenciarios, a saber: el Presidente de la República mexicana a don Bernardo Couto, don Miguel Atristain, y don Luis Gonzaga Cuevas, ciudadanos de la misma República; y el Presidente de los Estados Unidos de América a don Nicolás P. Trist, ciudadano de dichos Estados; quienes después de haberse comunicado sus plenos poderes, bajo la protección del Señor Dios Todopoderoso, Autor de la paz, han ajustado, convenido y firmado el siguiente Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre la República mexicana y los Estados Unidos de América.

Artículo I

Habrá paz firme y universal entre la República mexicana y los Estados Unidos de América, y entre sus respectivos países, territorios, ciudades, villas y pueblos, sin excepción de lugares o personas.

Artículo II

Luego que se firme el presente Tratado, habrá un convenio entre el comisionado o comisionados del

Gobierno mexicano, y el o los que nombre el general en jefe de las fuerzas de los Estados Unidos, para que cesen provisionalmente las hostilidades, y se restablezca en los lugares ocupados por las mismas fuerzas el orden constitucional en lo político, administrativo y judicial, en cuanto lo permitan las circunstancias de ocupación militar.

Artículo III

Luego que este Tratado sea ratificado por el Gobierno de los Estados Unidos, se expedirán órdenes a sus comandantes de tierra y mar, previniendo a estos segundos (siempre que el Tratado haya sido ya ratificado por el Gobierno de la República mexicana) que inmediatamente alcen el bloqueo de todos los puertos mexicanos; y mandando a los primeros (bajo la misma condición) que a la mayor posible brevedad comiencen a retirar todas las tropas de los Estados

Unidos que se hallaren entonces en el interior de la República mexicana, a puntos que se elegirán de común acuerdo, y que no distarán de los puertos más de treinta leguas: esta evacuación del interior de la República se consumará con la menor dilación posible, comprometiéndose a la vez el gobierno mexicano a facilitar, cuanto quepa en su arbitrio, la evacuación de las tropas americanas, a hacer cómoda su marcha y su permanencia en los nuevos puntos que se elijan; y a promover una buena inteligencia entre ellas y los habitantes. Igualmente se librarán órdenes a las personas encargadas de las aduanas marítimas en todos los puertos ocupados por las fuerzas de los Estados Unidos, previniéndoles (bajo la misma condición) que pongan inmediatamente en posesión de dichas aduanas a las personas autorizadas por el Gobierno mexicano para recibirlas, entregándoles al mismo tiempo todas las obligaciones y constancias de deudas pendientes por derechos de importación y exportación, cuyos plazos no estén vencidos. Además se formará una cuenta fiel y exacta que manifieste el total monto de los derechos de importación y exportación recaudados en las mismas aduanas marítimas o en cualquiera otro lugar de México, por autoridad de los Estados Unidos, desde el día de la ratificación de este Tratado por el Gobierno de la República mexicana, y también una cuenta de los gastos de recaudación; y la total suma de los derechos cobrados, deducidos solamente los gastos de recaudación, se entregará al Gobierno mexicano en la ciudad de México a los tres meses del canje de las ratificaciones.

La evacuación de la capital de la República mexicana por las tropas de los Estados Unidos, en consecuencia de lo que queda estipulado, se completará al mes de recibirse por el comandante de dichas tropas las órdenes convenidas en el presente artículo, o antes si fuere posible.

Artículo IV

Luego que se verifique el canje de las ratificaciones del presente Tratado, todos los castillos, fortalezas, territorios, lugares y posesiones que hayan tomado u ocupado las fuerzas de los Estados Unidos en la presente guerra, dentro de los límites que por el siguiente artículo van a fijarse a la República mexicana, se devolverán definitivamente a la misma República con toda la artillería, armas, aparejos de guerra, municiones, y cualquiera otra propiedad pública existente en dichos castillos y fortalezas cuando fueron tomados, y que se conserve en ellos al tiempo de ratificarse por el Gobierno de la República mexicana el presente Tratado. A este efecto, inmediatamente después que se firme, se expedirán órdenes a los oficiales americanos que mandan dichos castillos y fortalezas, para asegurar toda la artillería, armas, aparejos de guerra, municiones, y cualquiera otra propiedad pública, la cual no podrá en adelante removerse de donde se halla, ni destruirse. La ciudad de México, dentro de la línea interior de atrincheramientos que la circundan, queda comprendida en la precedente estipulación, en lo que toca a la devolución de artillería, aparejos de guerra, etc.

La final evacuación del territorio de la República mexicana por las fuerzas de los Estados Unidos, quedará consumada a los tres meses del canje de las ratificaciones, o antes si fuere posible; comprometiéndose a la vez el Gobierno mexicano, como en el artículo anterior, a usar de todos los medios que estén en su poder para facilitar la total evacuación, hacerla cómoda a las tropas americanas, y promover entre ellas y los habitantes una buena inteligencia.

Sin embargo, si la ratificación del presente Tratado por ambas partes no tuviere efecto en tiempo que permita que el embarque de las tropas de los Estados Unidos se complete antes de que comience la estación mal sana en los puertos mexicanos del golfo de México; en tal caso se hará un arreglo amistoso entre el Gobierno mexicano y el general en jefe de dichas tropas, y por medio de este arreglo se señalarán lugares salubres y convenientes (que no disten de los puertos más de treinta leguas) para que residan en ellos hasta la vuelta de la estación sana, las tropas que aún no se hayan embarcado. Y queda entendido que el espacio de tiempo de que aquí se habla, como comprensivo de la estación mal sana, se extiende desde el día primero de mayo hasta el día primero de noviembre.

Todos los prisioneros de guerra tomados en mar o tierra por ambas partes, se restituirán a la mayor brevedad posible después del canje de las ratificaciones del presente Tratado. Queda también convenido que si algunos mexicanos estuvieren ahora cautivos en poder de alguna tribu salvaje dentro de los límites que por el siguiente artículo van a fijarse a los Estados Unidos, el Gobierno de los mismos Estados Unidos exigirá su libertad, y los hará restituir a su país.

Artículo V

La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el golfo de México, tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del río Grande, llamado por otro nombre río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos, si en la desembocadura tuviere varios brazos: correrá por mitad de dicho río, siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México: continuará luego hacia Occidente, por todo este lindero meridional (que corre al norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de Occidente: desde allí subirá la línea divisoria hacia el Norte, por el lindero occidental de Nuevo México, hasta donde este lindero esté cortado por el primer brazo del río Gila (y si eso no está cortado por ningún brazo del río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo, y de allí en una línea recta al mismo brazo); continuará después por mitad de este brazo y del río Gila hasta su confluencia con el río Colorado; y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria, cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el mar Pacífico.

Los linderos meridional y occidental de Nuevo México de que habla este artículo, son los que se marcan en la carta titulada: «Mapa de los Estados Unidos de México, según lo organizado y definido por las varias actas del Congreso de dicha República, y construido por las mejores autoridades: edición revisada que publicó en Nueva York en 1847, J. Disturnell», de la cual se agrega un ejemplar al presente Tratado, firmado y sellado por los plenipotenciarios infrascritos. Y para evitar toda dificultad al trazar sobre la tierra el límite que separa la Alta de la Baja California, queda convenido que dicho límite consistirá en una línea recta, tirada desde la mitad del río Gila en el punto donde se une con el Colorado, hasta un punto en la costa del mar Pacífico, distante una legua marina al Sur del punto más meridional del puerto de San Diego, según este puerto está dibujado en el plano que levantó el año de 1782 el segundo piloto de la armada española don Juan Pantoja, y se publicó en Madrid el de 1802 en el Atlas para el viaje de las goletas Sutil y Mexicana, del cual plano se agarra copia firmada y sellada por los plenipotenciarios respectivos.

Para consignar la línea divisoria con la precisión debida, en mapas fehacientes, y para establecer sobre la tierra mojones que pongan a la vista los límites de ambas Repúblicas, según quedan descritos en el presente artículo, nombrará cada uno de los dos Gobiernos un comisario y un agrimensor que se juntarán antes del término de un año, contado desde la fecha del canje de las ratificaciones de este Tratado, en puerto de San Diego, y procederán a señalar y demarcar la expresada línea divisoria en todo su curso, hasta la desembocadura del río Bravo del Norte. Llevarán diarios, y levantarán planos de sus operaciones; y el resultado convenido por ellos se tendrá por parte de este Tratado, y tendrá la misma fuerza que si estuviese inserto en él; debiendo convenir amistosamente los dos Gobiernos en el arreglo de cuanto necesiten estos individuos, y en la escolta respectiva que deban llevar, siempre que se crea necesario.

La línea divisoria que se establece por este artículo, será religiosamente respetada por cada una de las dos Repúblicas; y ninguna variación se hará jamás en ella, sino de expreso y libre consentimiento de ambas naciones, otorgado legalmente por el Gobierno general de cada una de ellas, con arreglo a su propia constitución.

Artículo VI

Los buques y ciudadanos de los Estados Unidos tendrán en todo tiempo un libre y no interrumpido tránsito por el golfo de California y por el río Colorado desde su confluencia con el Gila, para sus posesiones, y desde sus posesiones sitas al Norte de la línea divisoria que queda marcada en el artículo precedente; entendiéndose que este tránsito se ha de hacer navegando por el golfo de California y por el río Colorado, y no por tierra, sin expreso consentimiento del Gobierno mexicano.

Si por reconocimientos que se practiquen, se comprobare la posibilidad y conveniencia de construir un camino, canal o ferrocarril, que en todo o en parte sobre el río Gila o sobre alguna de sus márgenes derecha o izquierda, en la latitud de una legua marina de uno o de otro lado del río, los Gobiernos de ambas Repúblicas se pondrán de acuerdo sobre su construcción, a fin de que sirva igualmente para el uso y provecho de ambos países.

Artículo VII

Como el río Gila y la parte del río Bravo del Norte que corre bajo el lindero meridional de Nuevo México, se dividen por mitad entre las dos Repúblicas, según lo establecido en el artículo quinto; la navegación en el Gila y en la parte que queda indicada del Bravo, será libre y común a los buques y ciudadanos de ambos países, sin que por alguno de ellos pueda hacerse (sin consentimiento del otro) ninguna obra que impida o interrumpa en todo o en parte el ejercicio de este derecho, ni aun con motivo de favorecer nuevos métodos de navegación. Tampoco se podrá cobrar (sino en el caso de desembarco en alguna de sus riberas) ningún impuesto o contribución, bajo ninguna denominación o título, a los buques, efectos, mercancías o personas que naveguen en dichos ríos. Si para hacerlos o mantenerlos navegables, fuere necesario o conveniente establecer alguna contribución o impuesto, no podrá esto hacerse sin el consentimiento de los dos Gobiernos.

Las estipulaciones contenidas en el presente artículo, dejan ilesos los derechos territoriales de una y otra República dentro de los límites que les quedan marcados.

Artículo VIII

Los mexicanos establecidos hoy en territorios pertenecientes antes a México y que quedan para lo futuro dentro de los límites señalados por el presente Tratado a los Estados Unidos, podrán permanecer en donde ahora habitan; o trasladarse en cualquier tiempo a la República mexicana, conservando en los indicados territorios los bienes que poseen, o enajenándolos y pasando su valor a donde les convenga, sin que por esto pueda exigírseles ningún género de contribución, gravamen o impuesto.

Los que prefieran permanecer en los indicados territorios podrán conservar el título y derechos de ciudadanos de los Estados Unidos. Mas la elección entre una y otra ciudadanía, deberán hacerla dentro de un año contado desde la fecha del canje de las ratificaciones de este Tratado. Y los que permanecieren en los indicados territorios después de transcurrido el año, sin haber declarado su intención de retener el carácter de mexicanos, se considerará que han elegido ser ciudadanos de los Estados Unidos.

Las propiedades de todo género existentes en los expresados territorios, y que pertenecen ahora a mexicanos no establecidos en ellas, serán respetadas inviolablemente. Sus actuales dueños, los herederos de éstos, y los mexicanos que en lo venidero puedan adquirir por contrato las indicadas propiedades, disfrutarán respecto de ellas tan amplia garantía, como si perteneciesen a ciudadanos de los Estados Unidos.

Artículo IX

Los mexicanos que en los territorios antedichos no conserven el carácter de ciudadanos de la República mexicana, según lo estipulado en el precedente artículo, serán incorporados en la Unión de los Estados Unidos, y se admitirán lo más pronto posible, conforme a los principios de su constitución federal, al goce de la plenitud de derechos de ciudadanos de dichos Estados Unidos. En el entretanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad, de su propiedad y de los derechos civiles que hoy tienen según las leyes mexicanas. En lo respectivo a derechos políticos, su condición será igual a la de los habitantes de los otros territorios de los Estados Unidos, y tan buena a lo menos como la de los habitantes de la Luisiana y las Floridas, cuando estas provincias por las cesiones que de ellas hicieron la República francesa y la Corona de España, pasaron a ser territorios de la Unión Norteamericana.

Disfrutarán igualmente la más amplia garantía, todos los eclesiásticos, corporaciones y comunidades religiosas, tanto en el desempeño de las funciones de su ministerio, como en el goce de su propiedad de todo género, bien pertenezca ésta a las personas en particular, bien a las corporaciones. La dicha garantía se extenderá a todos los templos, casas y edificios dedicados al culto católico-romano, así como a los bienes destinados a su mantenimiento y al de las escuelas, hospitales y demás fundaciones de caridad y beneficencia. Ninguna propiedad de esta clase se considerará que ha pasado a ser propiedad del Gobierno americano, o que puede éste disponer de ella, o destinarla a otros usos.

Finalmente las relaciones y comunicaciones de los católicos existentes en los predichos territorios, con sus respectivas autoridades eclesiásticas, serán francas, libres y sin embarazo alguno, aun cuando las dichas autoridades tengan su residencia dentro de los límites que quedan señalados por el presente Tratado a la República mexicana, mientras no se haga una nueva demarcación de distritos eclesiásticos, con arreglo a las leyes de la Iglesia católica romana.

Artículo X

Todas las concesiones de tierra, hechas por el Gobierno mexicano o por las autoridades competentes, en territorios que pertenecieron antes a México, y quedan lo futuro dentro de los límites de los Estados Unidos, serán respetadas como válidas, con la misma extensión con que lo serían si los indicados dentro de los límites de México. Pero los concesionarios de tierras en Texas que hubieren tomado posesión de ellas, y que por razón de las circunstancias del país desde que comenzaron las desavenencias entre el Gobierno mexicano y Texas, hayan estado impedidos de llenar todas las condiciones de sus concesiones, tendrán la obligación de cumplir las mismas condiciones dentro de los plazos señalados en aquéllas respectivamente, pero contados ahora desde la fecha del canje de las ratificaciones de este Tratado; por falta de lo cual las mismas concesiones no serán obligatorias para el estado de Texas, en virtud de las estipulaciones contenidas en este contrato.

La anterior estipulación respecto de los concesionarios de tierras en Texas se extiende a todos los concesionarios de tierras en los indicados territorios fuera de Texas, que hubieren tomado posesión de dichas concesiones; y por falta de cumplimiento de las condiciones de alguna de aquéllas, dentro del nuevo plazo que empieza a correr el día del canje de las ratificaciones del presente Tratado, según lo estipulado arriba, serán las mismas concesiones nulas y de ningún valor.

El Gobierno mexicano declara que no se ha hecho ninguna concesión de tierras en Texas desde el día dos de marzo de mil ochocientos treinta y seis; y que tampoco se ha hecho ninguna en los otros territorios mencionados después del trece de mayo de mil ochocientos cuarenta y seis.

Artículo XI

En atención de que en una gran parte de los territorios que por el presente Tratado van a quedar para lo futuro dentro de los límites de los Estados Unidos, se haya actualmente ocupada por tribus salvajes que han de estar en adelante bajo la exclusiva autoridad de los Estados Unidos, y cuyas incursiones sobre los distritos mexicanos serían en extremos perjudiciales; está solemnemente convenido que el mismo Gobierno contendrá las indicadas incursiones por medio de la fuerza, siempre que así sea necesario; y cuando no pudiese prevenirlas castigará y escarmentará a los invasores, exigiéndoles además la debida reparación: todo del mismo modo y con la misma diligencia y energía con que obraría, si las incursiones se hubiesen meditado o ejecutado sobre territorios suyos o contra sus propios ciudadanos.

A ningún habitante de los Estados Unidos será lícito, bajo ningún pretexto, comprar o adquirir cautivo alguno, mexicano o extranjero, residente en México, apresado por los indios habitantes en territorios de cualquiera de las dos Repúblicas, ni los caballos, mulas, ganados, o cualquier otro género de cosas que hayan robado dentro del territorio mexicano (ni en fin venderles o ministrarles bajo cualquier título armas de fuego o municiones).

Y en caso de cualquier persona o personas cautivadas por los Indios dentro del territorio mexicano sean llevadas al territorio de los Estados Unidos, el Gobierno de dichos Estados Unidos se compromete y liga de la manera más solemne, en cuanto le sea posible, a rescatarlas, y a restituirlas a su país, o entregarlas al agente o representantes del Gobierno mexicano, haciendo todo esto tan luego como sepa que los dichos cautivos se hallan dentro de su territorio, y empleando al efecto el leal ejercicio de su influencia y poder. Las autoridades mexicanas darán a las de los Estados Unidos, según sea practicable, una noticia de tales cautivos; y el agente mexicano pagará los gastos erogados en el mantenimiento y remisión de los que se rescaten, los cuales entretanto serán tratados con la mayor hospitalidad por las autoridades Americanas del lugar en que se encuentren. Mas si el Gobierno de los Estados Unidos antes de recibir aviso de México, tuviere noticia por cualquier otro conducto de existir en su territorio cautivos mexicanos, procederá desde luego a verificar su rescate y entrega al agente mexicano, según queda convenido.

Con el objeto de dar a estas estipulaciones la mayor fuerza posible, y afianzar al mismo tiempo la seguridad y las reparaciones que exige el verdadero espíritu e intención con que se han ejecutado, el

Gobierno de los Estados Unidos dictará sin inútiles dilaciones, ahora en lo de adelante, las leyes que requiera la naturaleza del asunto y vigilará siempre sobre su ejecución. Finalmente el Gobierno de los mismos Estados Unidos tendrá muy presente la santidad de esta obligación, siempre que tenga que desalojar a los indios de cualquier punto de los indicados territorios, o que establecer en él a ciudadanos suyos; y cuidará muy especialmente de que no se ponga a los Indios que ocupaban antes aquel punto, en necesidad de buscar nuevos hogares por medio de las incursiones sobre los distritos mexicanos, que el Gobierno de los Estados Unidos se ha comprometido solemnemente a reprimir.

Artículo XII

En consideración a la extensión que adquieren los límites de los Estados Unidos, según quedan descritos en el artículo quinto del presente Tratado, el Gobierno de los mismos Estados Unidos se compromete a pagar al de la República mexicana, la suma de quince millones de pesos de una de las dos maneras que van a explicarse. El Gobierno mexicano, al tiempo de ratificar este Tratado, declarará cuál de las dos maneras de pago prefiere; y a la que así elija, se arreglará el Gobierno de los Estados Unidos al verificar el pago.

Primera manera de pago: Inmediatamente después de que este Tratado haya sido ratificado por el Gobierno de la República mexicana, se entregará al mismo Gobierno por el de los Estados

Unidos en la ciudad de México, y en moneda de plata u oro del cuño mexicano, la suma de tres millones de pesos. Por los doce millones restantes, los Estados Unidos crearán un fondo público, que gozará rédito de seis pesos por ciento al año, el cual rédito ha de comenzar a correr el día que se ratifique el presente Tratado por el Gobierno de la República mexicana, y se pagará anualmente en la ciudad de Washington. El capital de dicho fondo público será redimible en la misma ciudad de Washington en cualquiera época que lo disponga el Gobierno de los Estados Unidos, con tal que hayan pasado dos años contados desde el canje de las ratificaciones del presente Tratado, y dándose aviso al público con anticipación de seis meses. Al Gobierno mexicano se entregarán por el de los Estados Unidos los bonos correspondientes a dicho fondo, extendidos en debida forma, divididos en las cantidades que señale el expresado Gobierno mexicano y enajenables por éste.

Segunda manera de pago: Inmediatamente después que este Tratado haya sido ratificado por el Gobierno de la República mexicana, se entregará al mismo Gobierno por el de los Estados Unidos, en la ciudad de México, y en moneda de plata u oro del cuño mexicano la suma de tres millones de pesos. Los doce millones de pesos restantes se pagarán en México, en moneda de plata u oro del cuño mexicano en abonos de tres millones de pesos cada año con un rédito de seis por ciento anual: este rédito comenzará a correr para toda la suma de los doce millones el día de la ratificación del presente Tratado por el Gobierno mexicano, y con cada abono anual de capital se pagará el rédito que corresponda a la suma abonada. Los plazos para los abonos de capital corren desde el mismo día que empiezan a causarse los réditos. El Gobierno de los Estados Unidos entregará al de la República mexicana pagarés extendidos en debida forma, correspondientes a cada abono anual, divididos en las cantidades que señale el dicho Gobierno mexicano, y enajenables por éste.

Artículo XIII

Se obliga además el Gobierno de los Estados Unidos a tomar sobre sí, y satisfacer cumplidamente a los reclamantes, todas las cantidades que hasta aquí se les deben y cuantas se venzan en adelante por razón de las reclamaciones ya liquidadas y sentenciadas contra la República mexicana, conforme a los convenios ajustados entre ambas Repúblicas el once de abril de mil ochocientos treinta y nueve, y el treinta de enero de mil ochocientos cuarenta y tres; de manera que la República mexicana nada absolutamente tendrá que lastar en lo venidero, por razón de los indicados reclamos.

Artículo XIV

También exoneran los Estados Unidos a la República mexicana de todas las reclamaciones de ciudadanos de los Estados Unidos no decididas aún contra el Gobierno mexicano, y que puedan haberse originado antes de la fecha de la firma del presente Tratado: esta exoneración es definitiva y perpetua, bien sea que las dichas reclamaciones se admitan, bien sea que se desechen por el tribunal de comisarios de que habla el artículo siguiente, y cualquiera que pueda ser el monto total de las que queden admitidas.

Artículo XV

Los Estados Unidos, exonerando a México de toda responsabilidad por las reclamaciones de sus ciudadanos mencionadas en el artículo precedente, y considerándolas completamente canceladas para siempre sea cual fuere su monto, toman a su cargo satisfacerlas hasta una cantidad que no exceda de tres millones doscientos cincuenta mil pesos. Para fijar el monto y validez de estas reclamaciones, se establecerá por el Gobierno de los Estados Unidos un tribunal de comisarios, cuyos fallos serán definitivos y concluyentes, con tal que al decidir sobre la validez de dichas reclamaciones, el tribunal se haya guiado y gobernado por los principios y reglas de decisión establecidos en los artículos primero y quinto de la convención, no ratificada, que se ajustó en la ciudad de México el veinte de noviembre de mil ochocientos cuarenta y tres; y en ningún caso

se dará fallo en favor de ninguna reclamación que no esté comprendida en las reglas y principios indicados.

Si en juicio del dicho tribunal de comisarios, o en el de los reclamantes, se necesitaren para la justa decisión de cualquier reclamación algunos libros, papeles de archivo o documentos que posea el Gobierno mexicano, o que estén en su poder; los comisarios, o los reclamantes por conducto de ellos, los pedirán por escrito (dentro del plazo que designe el Congreso) dirigiéndose al ministro mexicano de Relaciones Exteriores, a quien transmitirá las peticiones de esta clase el secretario de Estado de los Estados Unidos; y el Gobierno mexicano se compromete a entregar a la mayor brevedad posible, después de recibida cada demanda, los libros, papeles de archivo o documentos, así especificados, que posea o estén en su poder, o copias o extractos auténticos de los mismos, con el objeto de que sean transmitidos al secretario de Estado, quien los pasará inmediatamente al expresado tribunal de comisarios. Y no se hará petición alguna de los enunciados libros, papeles o documentos, por o a instancia de ningún reclamante, sin que antes se haya aseverado bajo juramento o con afirmación solemne la verdad de los hechos que con ellos se pretende probar.

Artículo XVI

Cada una de las dos Repúblicas se reserva la completa facultad de fortificar todos los puntos que para su seguridad estime convenientes en su propio territorio.

Artículo XVII

El Tratado de amistad, comercio y navegación concluido en la ciudad de México el cinco de abril del año del Señor 1831, entre la República mexicana y los Estados Unidos de América, exceptuándose el artículo adicional, y cuanto pueda haber en sus estipulaciones incompatible con alguna de las contenidas en el presente Tratado, queda restablecido por el periodo de ocho años desde el día del canje de las ratificaciones del mismo presente Tratado, con igual fuerza y valor que si estuviese inserto en él; debiendo entenderse que cada una de las partes contratantes se reserva el derecho de poner término al dicho Tratado de comercio y navegación en cualquier tiempo, luego que haya expirado el período de los ocho años, comunicando su intención a la otra parte con un año de anticipación.

Artículo XVIII

No se exigirán derechos ni gravamen de ninguna clase a los artículos todos que lleguen para las tropas de los Estados Unidos a los puertos mexicanos ocupados por ellas, antes de la evacuación final de los mismos puertos, y después de la devolución a México de las Aduanas situadas en ellos. El Gobierno de los Estados Unidos se compromete a la vez, y sobre esto empeña su fe, a establecer y mantener con vigilancia cuantos guardas sean posibles para asegurar las rentas de México, precaviendo la importación a la sombra de esta estipulación, de cualesquiera artículos que realmente no sean necesarios, o que excedan en cantidad de los que se necesiten para el uso y consumo de las fuerzas de los Estados Unidos mientras ellas permanezcan en México. A este efecto todos los oficiales y agentes de los Estados Unidos tendrán obligación de denunciar a las autoridades mexicanas en los mismos puertos cualquier conato de fraudulento abuso de esta estipulación, que pudieren conocer o tuvieren motivo de sospechar; así como de impartir a las mismas autoridades todo el auxilio que pudieren con este objeto. Y cualquier conato de esta clase, que fuere legalmente probado, y declarado por sentencia de tribunal competente, será castigado con el comiso de la cosa que se haya intentado introducir fraudulentamente.

Artículo XIX

Respecto de los efectos, mercancías y propiedades importadas en los puertos mexicanos durante el tiempo que han estado ocupados por las fuerzas de los Estados Unidos, sea por ciudadanos de cualquiera de las dos Repúblicas, sea por ciudadanos o súbditos de alguna nación neutral, se observarán las reglas siguientes:

1. Los dichos efectos, mercancías y propiedades, siempre que se hayan importado antes de la devolución de las aduanas a las autoridades mexicanas, conforme a lo estipulado en el artículo tercero de este Tratado, quedarán libres de la pena de comiso, aun cuando sean de los prohibidos en el arancel mexicano.
2. La misma exención gozarán los efectos, mercancías y propiedades que lleguen a los puertos mexicanos, después de la devolución a México de las aduanas marítimas, y antes de que espiren los sesenta días que van a fijarse en el artículo siguiente para que empiece a regir el arancel mexicano en los puertos; debiendo al tiempo de su importación sujetarse los tales efectos, mercancías y propiedades, en cuanto al pago de derechos, a lo que en el indicado siguiente artículo se establece.
3. Los efectos, mercancías y propiedades, designados en las dos reglas anteriores, quedarán exentos de todo derecho, alcabala o impuesto, sea bajo el título internación, sea bajo cualquiera otro, mientras permanezcan en los puntos donde se hayan importado, y a su salida para el interior; y en los mismos puntos no podrá jamás exigirse impuesto alguno sobre su venta.
4. Los efectos, mercancías y propiedades, designados en las reglas primera y segunda, que hayan sido internados a cualquier lugar ocupado por fuerzas de los Estados Unidos, quedarán exentos de todo derecho sobre su venta o consumo, y de todo impuesto o contribución, bajo cualquier título o denominación, mientras permanezcan en el mismo lugar.
5. Mas si algunos efectos, mercancías o propiedades, de los designados en las reglas primera y segunda, se trasladaren a algún lugar no ocupado a la sazón por las fuerzas de los Estados Unidos, al introducirse a tal lugar, o al venderse o consumirse en él, quedarán sujetos a los mismos derechos que bajo las leyes mexicanas deberían pagar en tales casos, si se hubieran importado en tiempo de paz por las aduanas marítimas, y hubiesen pagado en ellas los derechos que establece el arancel mexicano.
6. Los dueños de efectos, mercancías y propiedades designadas en las reglas primera y segunda, y existentes en algún puerto de México, tienen derecho de reembarcarlos, sin que pueda exigírseles ninguna clase de impuesto, alcabala o contribución.

Respecto de los metales y de toda otra propiedad exportada por cualquier puerto mexicano durante su ocupación por las fuerzas americanas, y antes de la devolución de su aduana al Gobierno mexicano, no se exigirá a ninguna persona por las autoridades de México, ya dependan del Gobierno general, ya de algún Estado, que pague ningún impuesto, alcabala o derecho por la indicada exportación, ni sobre ella podrá exigírsele por las dichas autoridades cuenta alguna.

Artículo XX

Por consideración a los intereses del comercio de todas las naciones, queda convenido que si pasaren menos de sesenta días desde la fecha de la firma de este Tratado, hasta que se haga la devolución de las aduanas marítimas, según lo estipulado en el artículo tercero, todos los efectos, mercancías y propiedades que lleguen a los puertos mexicanos desde el día en que se verifique la devolución de las dichas aduanas, hasta que se completen sesenta días contados desde la fecha de la firma del presente Tratado, se admitirán no pagando otros derechos que los

establecidos en la tarifa que esté vigente en las expresadas aduanas al tiempo de su devolución, y se atenderán a dichos efectos, mercancías y propiedades las mismas reglas establecidas en el artículo anterior.

Artículo XXI

Si desgraciadamente en el tiempo futuro se suscitare algún punto de desacuerdo entre los Gobiernos de las dos Repúblicas, bien sea sobre la inteligencia de alguna estipulación de este Tratado, bien sobre cualquiera otra materia de las relaciones políticas o comerciales de las dos naciones, los mismos Gobiernos, a nombre de ellas, se comprometen a procurar de la manera más sincera y empeñosa allanar las diferencias que se presenten y conservar el estado de paz y amistad en que ahora se ponen los dos países, usando al efecto de representaciones mutuas y de negociaciones pacíficas. Y si por estos medios no se lograre todavía ponerse de acuerdo, no por eso se apelará a represalia, agresión ni hostilidad de ningún género de una República contra otra, hasta que el Gobierno de la que se crea agraviada haya considerado maduramente y en espíritu de paz y buena vecindad, si no sería mejor que la diferencia se terminara por un arbitramento de comisarios nombrados por ambas partes, o de una nación amiga. Y si tal medio fuere propuesto por cualquiera de las dos partes, la otra accederá a él, a no ser que lo juzgue absolutamente incompatible con la naturaleza y circunstancias del caso.

Artículo XXII

Si (lo que no es de esperarse y Dios no permita) desgraciadamente se suscitare guerra entre las dos Repúblicas, éstas para el caso de tal calamidad se comprometen ahora solemnemente, ante sí mismas y ante el mundo, a observar las reglas siguientes de una manera absoluta, si la naturaleza del objeto a que se contraen lo permite; y tan estrictamente como sea dable en todos los casos en que la absoluta observancia de ellas fuere imposible.

1. Los comerciantes de cada una de las dos Repúblicas que a la sazón residan en territorio de la otra, podrán permanecer doce meses los que residan en el interior, y seis meses los que residan en los puertos, para recoger sus deudas y arreglar sus negocios; durante estos plazos disfrutarán la misma protección y estarán sobre el mismo pie en todos respectos que los ciudadanos o súbditos de las naciones más amigas; y al espirar el término, o antes de él, tendrán completa libertad para salir y llevar todos sus efectos sin molestia o embarazo, sujetándose en este particular a las mismas leyes a que estén sujetos, y deban arreglarse los ciudadanos o súbditos de las naciones más amigas. Cuando los ejércitos de una de las dos naciones entren en territorios de la otra, las mujeres y niños, los eclesiásticos, los estudiantes de cualquier facultad, los labradores y comerciantes, artesanos, manufactureros y pescadores que estén desarmados y residan en ciudades, pueblos o lugares no fortificados, y en general todas las personas cuya ocupación sirva para la común subsistencia y beneficio del género humano, podrán continuar en sus ejercicios sin que sus personas sean molestadas. No serán incendiadas sus casas o bienes, o destruidos de otra manera; ni serán tomados sus ganados, ni devastados sus campos por la fuerza armada, en cuyo poder puedan venir a caer por los acontecimientos de la guerra; pero si hubiere necesidad de tomarles alguna cosa para el uso de la misma fuerza armada, se les pagará lo tomado a un precio justo. Todas las iglesias, hospitales, escuelas, colegios, librerías y demás establecimientos de caridad y beneficencia serán respetados; y todas las personas que dependan de los mismos, serán protegidas en el empeño de sus deberes y en la continuación de sus profesiones.

2. Para aliviar la suerte de los prisioneros de guerra, se evitarán cuidadosamente las prácticas de enviarlos a distritos distantes, inclementes o mal sanos, o de aglomerarlos en lugares estrechos y enfermizos. No se confinarán en calabozos, prisiones ni frontones; no se les aherrojará, ni se les atará, ni se les impedirá de ningún otro modo el uso de sus miembros. Los oficiales quedarán en libertad bajo su palabra de honor, dentro de distritos convenientes, y tendrán alojamientos cómodos; y los soldados rasos se colocarán en acantonamientos bastante despejados y extensos

para la ventilación y el ejercicio, y se alojarán en cuarteles tan amplios y cómodos como los que usa para sus propias tropas la parte que los tenga en su poder. Pero si algún oficial faltare a su palabra saliendo del distrito que se le ha señalado; o algún otro prisionero se fugare de los límites de su acantonamiento después que éstos se les hayan fijado, tal oficial o prisionero perderá el beneficio del presente artículo por lo que mira a su libertad bajo su palabra o en acantonamiento. Y si algún oficial faltando así a su palabra, o algún soldado raso saliendo de los límites que se le han asignado, fuere encontrado después con las armas en la mano, antes de ser debidamente canjeado, tal persona en esta actitud ofensiva será tratada conforme a las leyes comunes de la guerra. A los oficiales se proveerá diariamente por la parte en cuyo poder estén, de tantas raciones compuestas de los mismos artículos como las que gozan en especie o en equivalente los oficiales de la misma graduación en su propio ejército: a todos los demás prisioneros se proveerá diariamente de una ración semejante a la que se ministra al soldado raso en su propio servicio: el valor de todas estas sum ministraciones se pagará por la otra parte al concluirse la guerra, o en los periodos que se convengan entre sus respectivos comandantes, precediendo una mutua liquidación de las cuentas que lleven del mantenimiento de prisioneros: tales cuentas no se mezclarán ni compensarán con otras; ni el saldo que resulte de ellas, se rehusará bajo pretexto de compensación o represalia por cualquiera causa real o figurada. Cada una de las partes podrá mantener un comisario de prisioneros nombrado por ella misma en cada acantonamiento de los prisioneros que estén en poder de la otra parte: este comisario visitará a los prisioneros siempre que quiera; tendrá facultad de recibir, libres de todo derecho o impuesto, y de distribuir todos los auxilios que pueden enviarle sus amigos, y libremente transmitir sus partes en cartas abiertas a la autoridad por la cual está empleado.

Y se declara que ni el pretexto de que la guerra destruye los tratados, ni otro alguno, sea el que fuere, se considerará que anula o suspende el pacto solemne contenido en este artículo. Por el contrario, el estado de guerra es cabalmente el que se ha tenido presente al ajustarlo, y durante el cual sus estipulaciones se han de observar tan santamente, como las obligaciones más reconocidas de la ley natural o de gentes.

Artículo XXIII

Este Tratado será ratificado por el Presidente de la República mexicana, previa la aprobación de su Congreso general y por el Presidente de los Estados Unidos de América, con el consejo y consentimiento del Senado; y las ratificaciones se canjearán en la ciudad de Washington, a los cuatro meses de la fecha de la firma del mismo Tratado o antes si fuere posible:

En fe de lo cual, nosotros los respectivos plenipotenciarios hemos firmado y sellado por quintuplicado este Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo, en la ciudad de Guadalupe Hidalgo, el día dos de febrero del año de Nuestro Señor mil ochocientos cuarenta y ocho.

(L. S.) Bernardo Couto
(L. S.) Miguel Atristain
(L. S.) Luis G. Cuevas
(L. S.) Nicolás P. Trist

Artículo adicional y secreto

Artículo adicional y secreto del Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre la República mexicana y los Estados Unidos de América, firmado hoy por sus respectivos plenipotenciarios.

En atención a la posibilidad de que el canje de las ratificaciones de este Tratado se demore más del término de cuatro meses fijados en su artículo veinte y tres, por las circunstancias en que se encuentra la República mexicana; queda convenido que tal demora no afectará de ningún modo la fuerza y validez del mismo Tratado, si no excediere de ocho meses, contados desde la fecha de su firma.

Este artículo tendrá la misma fuerza y valor, que si estuviese inserto en el Tratado de que es parte adicional.

En fe de lo cual, nosotros los respectivos plenipotenciarios hemos firmado y sellado este artículo adicional y secreto. Hecho por quintuplicado en la ciudad de Guadalupe Hidalgo, el día dos de febrero del año de Nuestro Señor mil ochocientos cuarenta y ocho.

(L. S.) Bernardo Couto
(L. S.) Miguel Atristain
(L. S.) Luis G. Cuevas
(L. S.) Nicolás P. Trist

Y que este Tratado recibió en diez de marzo de este año en los Estados Unidos de América las modificaciones siguientes:

Se insertará en el artículo III después de las palabras «República mexicana», donde primero se encuentren, las palabras: «y canjeadas las ratificaciones».

Se borrará el artículo IX del Tratado, y en su lugar se insertará el siguiente

Artículo IX

Los mexicanos que, en los territorios antedichos, no conserven el carácter de ciudadanos de la República mexicana, según lo estipulado en el artículo precedente, serán incorporados en la Unión de los Estados Unidos, y se admitirán en tiempo oportuno (a juicio del Congreso de los Estados Unidos) al goce de todos los derechos de ciudadanos de los Estados Unidos conforme a los principios de la constitución; y entretanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad y propiedad, y asegurados en el libre ejercicio de su religión sin restricción alguna.

Se suprime el artículo X del Tratado.

Se suprimen en el artículo XI del Tratado las palabras siguientes: «ni en fin, venderles o ministrarles bajo cualquier título armas de fuego o municiones».

Se suprimen en el artículo XII las palabras siguientes: «de una de las dos maneras que van a explicarse. El Gobierno mexicano, al tiempo de ratificar este Tratado, declarará cuál de las dos maneras de pago prefiere; y a la que así elija se arreglará el Gobierno de los Estados Unidos al verificar el pago.

Primera manera de pago: Inmediatamente después que este Tratado haya sido ratificado por el Gobierno de la República mexicana se entregará al mismo Gobierno por el de los Estados Unidos en la ciudad de México, y en moneda de plata u oro del cuño mexicano, la suma de tres

millones de pesos. Por los doce millones de pesos restantes, los Estados Unidos crearán un fondo público, que gozará rédito de seis por ciento al año, el cual rédito ha de comenzar a correr el día que se ratifique el presente Tratado por el Gobierno de la República mexicana, y se pagará anualmente en la ciudad de Washington. El capital de dicho fondo público será redimible en la misma ciudad de Washington en cualquiera época que lo disponga el Gobierno de los Estados Unidos, con tal de que hayan pasado dos años contados desde el canje de las ratificaciones del presente Tratado, y dándose aviso al público con anticipación de seis meses. Al Gobierno mexicano se entregarán por el de los Estados Unidos los bonos correspondientes a dicho fondo, extendidos en debida forma, divididos en las cantidades que señale el expresado Gobierno mexicano, y enajenables por éste».

«Segunda manera de pago: El Gobierno de los Estados Unidos entregará al de la República mexicana pagarés extendidos en debida forma, correspondientes a cada abono anual, divididos en las cantidades que señale el dicho Gobierno y enajenables por éste».

Se insertarán en el artículo XXIII después de la palabra «Washington» las palabras siguientes: «o donde estuviere el Gobierno mexicano».

Se suprime el artículo adicional y secreto del Tratado.

Visto y examinado dicho Tratado y las modificaciones hechas por el Senado de los Estados Unidos de América, y dada cuenta al Congreso general conforme a lo dispuesto en el párrafo XIV del artículo 110 de la Constitución federal de estos Estados Unidos, tuvo a bien aprobar en todas sus partes el indicado Tratado y las modificaciones; y en consecuencia en uso de la facultad que me concede la Constitución acepto, ratifico y confirmo el referido Tratado con sus modificaciones y prometo en nombre de la República mexicana cumplirlo y observarlo, y hacer que se cumpla y observe.

Dado en el Palacio federal de la ciudad de Santiago de Querétaro, firmado de mi mano, autorizado con el gran sello nacional y refrendado por el secretario de Estado y del despacho de Relaciones Interiores y Exteriores a los treinta días del mes de mayo del año del Señor de mil ochocientos cuarenta y ocho y de la Independencia de la República el vigésimo octavo.

[Sello] Manuel de la Peña y Peña

[Sello] Luis de la Rosa

Secretario de Estado y de Relaciones Exteriores

PROTOCOLO

En la ciudad de Querétaro a los veinte y seis días del mes de mayo del año de mil ochocientos cuarenta y ocho reunidos el excelentísimo señor don Luis de la Rosa, ministro de Relaciones de la República mexicana y los excelentísimos señores Nathan Clifford y Ambrosio H. Sevier, comisionados con plenos poderes del Gobierno de los Estados Unidos de América para hacer al de la República mexicana las explicaciones convenientes sobre las modificaciones que el Senado y Gobierno de dichos Estados Unidos han hecho al Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre ambas Repúblicas, firmado en la ciudad de Guadalupe Hidalgo el día dos de febrero del presente año; después de haber conferenciado detenidamente sobre las indicadas variaciones, han acordado consignar en el presente protocolo las siguientes explicaciones que los expresados excelentísimos señores comisionados han dado en nombre de su Gobierno y desempeñando la comisión que éste les confirió cerca del de la República mexicana.

Primera

El Gobierno americano suprimiendo el artículo IX del Tratado de Guadalupe, y substituyendo a él el artículo III del de la Luisiana; no ha pretendido disminuir en nada lo que estaba pactado por el citado artículo IX en favor de los habitantes de los territorios cedidos por México. Entiende que todo eso está contenido en el artículo III al Tratado de la Luisiana. En consecuencia todos los gozos y garantías que en el orden civil, en el político y religioso tendrían los dichos habitantes de los territorios cedidos, si hubiese substituido el artículo IX del Tratado, esos mismos sin diferencia alguna tendrán bajo el artículo que se ha substituido.

Segunda

El Gobierno americano suprimiendo el artículo X del Tratado de Guadalupe, no ha intentado de ninguna manera anular las concesiones de tierras hechas por México en los territorios cedidos. Esas concesiones, aun suprimido el artículo del Tratado, conservan el valor legal que tengan; y los concesionarios pueden hacer valer sus títulos legítimos ante los Tribunales americanos. Conforme a la ley de los Estados Unidos son títulos legítimos en favor de toda propiedad mueble o raíz existente en los territorios cedidos, los mismos que hayan sido títulos legítimos bajo la ley mexicana hasta el día 13 de mayo de 1846, en California y en Nuevo México y hasta el día 2 de marzo de 1836 en Texas.

Tercera

El Gobierno de los Estados Unidos suprimiendo el párrafo con que concluye el artículo XII del Tratado, no ha entendido privar a la República mexicana de la libre y expedita facultad de ceder, traspasar o enajenar en cualquier tiempo (como mejor le parezca) la suma de los doce millones de pesos que el mismo Gobierno de los Estados Unidos debe entregar en los plazos que expresa el artículo XII modificado.

Y habiendo aceptado estas explicaciones el Ministro de Relaciones de la República mexicana, declaró en nombre de su Gobierno que bajo los conceptos que ellos imparten, va a proceder el mismo Gobierno a ratificar el Tratado de Guadalupe según ha sido modificado por el Senado y Gobierno de los Estados Unidos. En fe de lo cual firmaron y sellaron por quintuplicado el presente protocolo los excelentísimos señores Ministro y comisionados antedichos.

[Sello] Luis de la Rosa
[Sello] A. H. Sevier
[Sello] Nathan Clifford

Por cuanto a que el Tratado concluido entre la República mexicana y los Estados Unidos de América, firmado en Guadalupe Hidalgo, el día dos de febrero de mil ochocientos cuarenta y ocho, ha sido ratificado por el Presidente con las modificaciones hechas por el Senado de los Estados Unidos, y por cuanto a que el propio Tratado con las modificaciones ha sido igualmente ratificado por el Presidente previa la aprobación del Congreso de la República mexicana. Repaso que ahora los infrascritos.

Debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos el día de hoy con todas las solemnidades convenientes han canjeado dichas ratificaciones después de comparar ambas y la una con la otra con el ejemplar original.

En prueba de lo cual hemos firmado la presente acta en castellano y en inglés autorizándola con nuestros respectivos sellos en Querétaro a treinta de mayo de mil ochocientos cuarenta y ocho.

[Sello] Luis de la Rosa
[Sello] A. H. Sevier
[Sello] Nathan Clifford

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Roca, Felipe; *Trámites y documentos en materia aduanera*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, 227 pp.

Almajano Garcés, Luis y Almajano Pablos, José Javier; *Derecho Aduanero*. Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 1992, 389 pp.

Avalos Lira Eduardo y Jara Castillo Emilia; *Operaciones Aduaneras*. IPN Escuela Superior de Comercio y Administración, México, 540 pp.

Bacques, Henri; *Les Douanes Françaises (Quatrième édition)*. Libraire de Guillaumin et Cie., París, 1883, 248 pp.

Bailey John (Comp.); *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*. Edit. Porrúa - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - George University, México, 2003, 444 pp.

Basaldúa, Ricardo Xavier; *Introducción al Derecho Aduanero*. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, 229 pp.

Bastid, Jean; *Les Douanes*. Collection "Que sais-je?", No. 846. Presses Universitaires de France, París, 1959, 128 pp.

Carman, Michael Dennis; *United States Customs and The Madero Revolution*. The University of Texas at El Paso, Texas, 1976, 87 pp.

Carreño, Mario Alberto; *Breve Historia del Comercio*. Ed. Porrúa, México, 1958, 361 pp.

Carvajal Contreras, Máximo; *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa, México, 2002, 507 pp.

Cordera Martín, José María; *Diccionario de Comercio Exterior*. Ed. Pirámide, Madrid, 1986, 214 pp.

Córdova, Luis; *Protección y Libre Cambio. El Debate entre 1821 y 1836*. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1971, 214 pp.

Cosío Villegas, Daniel; *Historia de la Política Aduanal Mexicana*. Volumen III, Ediciones del Centro Mexicano de Estudios Económicos, México, 1932, 101 pp.

Chayet Volchansky, Isaac; *El Régimen Aduanal México-Norteamericano*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, 1961.

De Fonseca, Fabián y Urrutia Carlos; *Historia General de la Real Hacienda*. Tomo V. Imprenta de Vicente García Torres, México, 1852, 529 pp.

Dictionnaire de l'Economie Politique. Tome A-I, Librairie de Guillaumin et Cie., París, 1873. 971 pp.

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, 810 pp.

Eco, Humberto. *Cómo se hace una tesis*. Editorial Gedisa, España, 2003, 233 pp.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I, Ediciones DRISKILL S.A., Buenos Aires, 1979.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana ESPASA-CALPE, Tomo XXXIV, Madrid, 1981, 1512 pp.

Enrigue Loera, Jorge; *Manual de Introducción a la Legislación Aduanal*. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, S. C., México, 74 pp.

Escriche, Joaquín; *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979, 934 pp.

Espinosa de los Reyes, Jorge; *Relaciones Económicas entre México y Estados Unidos 1870-1910*. Nacional Financiera, México, 1951, 189 pp.

Fernández Lalanne, Pedro; *Derecho Aduanero*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, 815 pp.

Fernández Ruiz, Jorge; *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, 904 pp.

Garrone, José Alberto; *Diccionario Jurídico*. Tomo A-D, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, 818 pp.

Gazca Zamora, José; *Espacios transnacionales. Interacción, integración y fragmentación en la frontera México- Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002, 207.

Guzmán Beatriz; *Aduana Reynosa Pharr*. Tesis de Licenciatura, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM, 2003, 115 pp.

Hernández Muñoz, Lázaro; *Diccionario Terminológico de Comercio Exterior*. Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, 1992, 377 pp.

Herrera Canales, Inés; *El Comercio Exterior de México 1821-1875*. El Colegio de México, México, 1977, 193 pp.

Jerez Riesco, José Luis; *Comercio Internacional*. Ed. ESIC (Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing), Madrid, 2002, 258 pp.

Kurian, George Thomas; *A Historical Guide to the U.S Government*. Oxford University Press, New York, 1998.

Ledesma, Carlos Alberto; *Principios de Comercio Internacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1990, 489 pp.

Ledesma, Carlos Alberto; *Nuevos Principios de Comercio Internacional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2001, 373 pp.

Lerdo de Tejada, Miguel; *El Comercio Exterior de México*. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967, 63 pp.

Martínez Vera, Rogelio; *Legislación del Comercio Exterior*. Ed. Mc Graw-Hill, México, 2000, 359 pp.

Memorias del Seminario; *Las relaciones México-Estados Unidos, 150 años después*. Fundación Colosio, A. C., México, 1997, 310 pp.

Ollier, Chatin; *La Politique Douanière et la Stabilité dans les Relations Commerciales*. Libraire Dalloz, París, 1928, 241 pp.

Ortiz Wadgymar, Arturo; *Introducción al Comercio y Finanzas Internacionales de México*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999, 285 pp.

Quintana Adriano, Elvia Arcelia; *El Comercio Exterior de México*. Ed. Porrúa, México, 1989, 314 pp.

Ramos, José María; *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana Baja California, 1995, 133 pp.

Sánchez González, Ildelfonso; *Mercado Común y Aduana Española: la internacionalización del derecho aduanero español y la CEE*. Ed. Planeta, Barcelona, 1976, 303 pp.

Settel, Arthur; *A Pictorial History of The United States Customs Service*, Crown Publishers Inc., New York, 1975, 174 pp.

Sierra, Carlos J. y Martínez Vera, Rogelio; *Historia y Legislación Aduanera de México*. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la SHCP, México, 1973, 327 pp.

Sierra, Carlos J. y Martínez Vera, Rogelio; *El Resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal*. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la SHCP, México, 1971, 78 pp.

Souto Mantecón, Matilde; *MAR ABIERTO. La política y el comercio del Consulado de Veracruz en el ocaso del sistema imperial*. El Colegio de México e Instituto Mora, México, 2001, 349 pp.

Tardiff, Guillermo; *Historia General del Comercio Exterior Mexicano (Antecedentes, Documentos, Glosas y Comentarios 1503-1847, 1848-1869 y 1870-1910)*. Tomo I, II y III Gráfica Panamericana-Presidencia de la República, México, 1968, 1970 y 1985.

Trejo Vargas, Pedro; *El Sistema Aduanero de México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, 469 pp.

Tosi, Jorge Luis; *Diccionario de Derecho Aduanero*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994, 268 pp.

Witker, Jorge; *Derecho Tributario Aduanero*. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, 452 pp.

Yuste López, Carmen; *El comercio de la Nueva España con Filipinas 1590-1785*. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), México, 1984, 98 pp.

Zepeda Salinas, Erick; *Nuevos Regímenes Aduaneros 2002*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, 178pp.

HEMEROGRAFIA

Artículos de Revistas

Andreas, Peter; “La redefinición de las fronteras estadounidenses”, en *Foreign Affairs*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, vol. 2, núm. 1, primavera 2002.

Aréstegui Verdugo, Laura Elena; “Estados Unidos y México: Cooperación mutua y acciones conjuntas, hacia una frontera común segura”, en *Aduanas Eje del Comercio Exterior*, México, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, año 3, núm. 27, 2004, pp. 20-21.

Benítez Manaut, Raúl; “México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre”, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), 2004, pp. 1-10.

Emmerich, Gustavo Ernesto; “México-Estados Unidos. Frontera eficiente, pero no abierta”, en *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, México, enero-junio de 2003, pp. 7-33.

Fullerton, Thomas; Sprinkle, Richard y Tinajero, Roberto; “Flujos comerciales transfronterizos en el distrito aduanal de El Paso” en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 12, México, diciembre de 2003, pp. 1106-1110.

Guzmán Montalvo, José; “Política en Materia Aduanal”, en *PEMEX-Lex*, No. 137-138, México, Revista Jurídica de PEMEX, México, noviembre-diciembre de 1999, pp. 14-20.

Izam, Miguel; “Normas de origen y facilitación del comercio en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 54, No. 5, México, mayo de 2004, pp. 444-455.

Mendoza Cota, Jorge Eduardo y Díaz Eliseo; “Obstáculos al comercio en el TLCAN: el caso del transporte de carga”, en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 12, México, diciembre de 2003, pp. 1112-1120.

Ridge, Tom; “La Frontera del futuro”, en *Proceso*, no. 1432, México, 11 de abril de 2004, pp. 40-42.

Ridge, Tom; “Dos patrias, una misión”, en *Foreigns Affairs*, Vol. 4, Núm. 2, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, abril-junio 2004, pp. 13-27.

Schaffler, Federico; “Carril especial, agilizará movimientos de carga en cruces de la frontera norte”, en *Aduanas Eje del Comercio Exterior*, México, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, año 3, núm. 27, 2004.

Urías Brambila, Homero; “La ofensiva comercial de la diplomacia mexicana”, en *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 12, México, diciembre de 1993, pp. 1099-1106.

Witker, Jorge; “El marco jurídico del comercio exterior en México”, en *Relaciones Internacionales*, N0. 70, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1996, pp. 23-40.

Artículos de periódicos

Becerril, Isabel; “En Alerta Naranja, el comercio bilateral México-Estados Unidos”, en *El Financiero*, México, 24 de marzo de 2003, p. 22.

Gazcón, Felipe; “No se ha obstaculizado el comercio en aduanas: SHCP”, en *El Financiero*, México, 26 de marzo de 2003, p. 16.

Ojeda Lajud, Olga; “Aduana de Laredo, Tamaulipas, primera en quejas por corrupción”, en *El Financiero*, México, 23 de septiembre de 2002, p. 11.

Ojeda Lajud, Olga; “Garita de Otay, “cuello de botella” para el comercio”, en *El Financiero*, México, 21 de julio de 2003, p. 19.

Ojeda Lajud, Olga; “Agilizan México y EU tránsito comercial”, en *El Financiero*, México, 1 de octubre de 2003, p. 16.

Ojeda Lajud, Olga; “Financiará Estados Unidos trabajos en garitas mexicanas”, en *El Financiero*, México, 23 de marzo, 2004, p. 29.

Ojeda Lajud, Olga; “Exige la IP celeridad en remodelación de aduanas”, en *El Financiero*, México, 29 de marzo de 2004, p. 38.

Ojeda Lajud, Olga; “Viabiles, proyectos comunes en la frontera México-EU”, en *El Financiero*, México, 12 de julio de 2004, p. 47.

Ojeda Lajud, Olga; “Inauguran carril “Fast” en la garita de Otay”, en *El Financiero*, México, 15 de octubre de 2004, p. 21.

Rodríguez Gómez, Javier; “En picada, el puerto de Veracruz; la aduana, lenta y saturada”, en *El Financiero*, México, 10 de junio de 2002, p. 26.

Román Ortiz, Martín; “Trato preferencial a empresas y personas en la frontera norte”, en *El Financiero*, México, 17 de mayo de 2004, p. 52.

Rudiño, Lourdes Edith, “Trámites aduanales provocan pérdidas a campesinos”, en *El Financiero*, México, 16 de mayo de 2002, p. 14.

Saldaña, Ivette; “Seguridad Fronteriza sin dañar comercio: J. Scott”, en *El Financiero*, México, 17 de febrero de 2004, p. 19.

Saldaña, Ivette; “Las Aduanas Mexicanas, obstáculo a la competitividad: COECE”, en *El Financiero*, México, 7 de julio de 2004, p. 20

Silva, Mario Héctor; “Certifica la Aduana de EU a 15 empresas mexicanas”, en *El Financiero*, México, 27 de septiembre 2002, p. 24.

Silva, Mario Héctor; “Empresas mexicanas buscan cumplir con requisitos en seguridad”, en *El Financiero*, México, 24 de mayo de 2004, p. 32.

Yamashiro Celina y Silva Hector; “Alerta Naranja afecta operaciones de transportistas hacia Estados Unidos”, en *El Financiero*, México, 19 de marzo de 2003, p. 18.

LEYES NACIONALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Grupo Editorial Tomo, México, 2002, 174 pp.

Decreto por el que se reglamentan las funciones del agente aduanal, Secretaría de Gobernación; Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 1918, Tomo VIII, Núm. 42, pp. 519-520.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2002.

Ley Aduanera, Reglamento y Resolución Miscelánea de Comercio Exterior. Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de la Cd. de México, México, 1999, 347 pp.

Ley Aduanera y Reglamento, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, 352 pp.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

Ley sobre la celebración de Tratados, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1992.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1997.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<http://www.inegi.com.mx>

Organización Mundial de Aduanas
<http://www.wcoomd.org/ie/fr>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<http://www.shcp.gob.mx>

Servicio de Administración Tributaria
<http://www.aduanas.sat.gob.mx>

Treasury Department United States
<http://www.ustreas.gov>

US Customs and Border Protection
<http://www.cbp.gov>

US Department of Homeland Security
<http://www.dhs.gov>