



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**Las Aduanas y su Modernización
2000 - 2006**

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
HERNANDEZ MALDONADO PAULINA**

DIRECTOR DE TESINA: CARLOS QUEVEDO PROCEL

MEXICO,D.F.

MAYO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Primero quiero agradecer a Dios por haberme dado la oportunidad de estudiar una carrera profesional y cumplir mi sueño de haber terminado una licenciatura. Este proyecto forma una parte muy importante de mi vida, una alegría y un compromiso de mi parte para seguir desarrollándome como profesional y como persona.

Un agradecimiento muy especial a la Universidad Nacional Autónoma de México en la que orgullosamente me forme como profesional y me dio las armas para seguir adelante y no desanimarme.

Quiero agradecer profundamente y con gran cariño a mi Profesor Tutor: Carlos Quevedo Prócel por haber aceptado desde el principio a trabajar conmigo, por todo el apoyo que recibí y la ayuda incondicional que me dio. Por los consejos y opiniones dadas para que mi trabajo fuera mejor y toda la ayuda material que hizo. Gracias.

También quiero agradecer a mis profesores sinodales que muy amablemente me dieron su voto de confianza para poder presentar este trabajo, y que con tres de ellos tuve la dicha de tomar una o más materias y que eso me alentó en el proyecto de mi tesina. Y a los profesores que aunque no tuve la oportunidad de invitarlos como jurado formaron una parte muy importante en mi desarrollo profesional.

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

Este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda infinita de mis padres Bernardina y Rodolfo a ellos todo mi agradecimiento por haber estado conmigo en esta etapa y mil gracias por todo lo recibido no sólo en este trabajo sino a lo largo de la vida. Los Amo.

A MIS HERMANOS:

Rodolfo, Isabel, Rafael, Moisés, Rodrigo, Sandra y Socorro que me han alentado a lo largo de mi carrera para que no me desanimara y me han dado ejemplo de lucha y superación. A ellos con todo mi cariño.

A MIS AMIGOS:

A los amigos de la Facultad que me dieron consejos muy valiosos para animarme a terminar mi carrera y no desfallecer y que siempre estuvieron conmigo apoyándome. A los amigos de casa por su apoyo de los cuales también escuche consejos sabios y estuvieron al pendiente de mi escuela. A Daniel por su tiempo, por escucharme y darme todo su apoyo y consejo, por ayudarme en mi trabajo y por todo su cariño. A todos ellos Mil Gracias.

- INDICE -

Objetivos.....	3
Alcance.....	3
Hipótesis.....	3
Siglas y Abreviaturas.....	4
Agradecimientos.....	5
Dedicatoria.....	6
Introducción.....	7
CAPITULO 1. El sistema aduanero.	
1.1 Impuestos al comercio exterior.....	9
1.2 La aduana: definición, clasificación y sus usuarios.....	16
1.3 Organismos y acuerdos aduaneros.....	20
1.4 Facultades de las entidades aduaneras.....	27
1.5 Procedimientos administrativos aduaneros.....	32
1.6 Infracciones y sanciones arancelarias.....	37
CAPITULO 2. Operaciones de comercio exterior.	
2.1. El Agente Aduanal.....	41
2.2. Regímenes aduaneros.....	45
2.2.1. Tránsito de mercancías.....	53
2.3. Despacho aduanal.....	55
2.3.1. Ingreso y salida de mercancías.....	59
2.4. Facilitación y Automatización de Procesos.....	62
CAPITULO 3. La realidad en las aduanas.	
3.1. La aduana de hoy.....	63
3.2. Recintos fiscalizados estratégicos.....	68
3.3. El caso específico de UPS.....	70
Conclusiones.....	74
Bibliografía.....	77

- **OBJETIVOS GENERALES**

Revisar las condiciones en que se encuentra el sistema aduanero de México para hacer frente a la evolución del comercio exterior. En donde el papel de los organismos y acuerdos aduaneros jugarán papeles muy importantes, apoyando ese desarrollo en las operaciones de comercio exterior para su crecimiento a nivel internacional.

En esta tesina se abordará únicamente el nuevo tratamiento que se ha tomado dentro de las aduanas, que tienen ventajas y desventajas para la operación aduanera, para el desarrollo de un comercio exterior más eficaz y benéfico.

- **ALCANCE**

Este trabajo tiene como alcance delimitado al periodo de 2000 - 2006, el describir como Sistema Aduanero solamente lo que corresponde a la evolución del comercio exterior dentro de las aduanas y por tanto, el tratamiento de ventajas y desventajas. Lo anterior, es tomar en cuenta solo una parte del Sistema Aduanero que es sumamente extenso.

El Sistema Aduanero es tan extenso que trata todo el conjunto de reglas y principios sobre la materia aduanera, relacionados entre sí, de tal forma que ha de cumplirse por estar convenido por las leyes, reglamentos y reglas específicas.

- **HIPÓTESIS**

Ante la dominación mundial por los países más desarrollados por el crecimiento tecnológico, creer que el futuro aduanero de México puede lograr un crecimiento en la realización del comercio exterior, a través de una aduana automatizada, robotizada e inteligente que pueda ser competitiva frente a las demás. Que éstas innovaciones haga crecer a las aduanas adecuadamente para satisfacer las necesidades de los clientes que estén en cualquier parte del mundo.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGA	Administración General de Aduanas
APEC	Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico
BAPF	Buró de Aduanas y Protección Fronteriza
CAAAREM	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana
CANACO	Cámara Nacional de Comercio
CAP	Planes de Acción Colectivas
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CCALA	Consejo del Caribe para la Aplicación y Ejecución de las Leyes Aduaneras
CFF	Código Fiscal de la Federación
COMCE	Consejo de Comercio Exterior
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
DTA	Derecho de Trámite Aduanero
DVB	Definición del Valor de Bruselas
EUA	Estados Unidos de América
IME	Industria Maquiladora de Exportación
LA	Ley Aduanera
LIGE	Ley del Impuesto General de Exportación
LIGI	Ley del Impuesto General de Importación
LIGIE	Ley del Impuesto General de Importación y Exportación
LTL	Less than truckload (servicios de transporte terrestre)
MOA	Manual de Operación Aduanera
NOM	Norma Oficial Mexicana
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización e las Naciones Unidas
OVNT	Overnite Corporation
PAMA	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera
PIMA	Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera
REFE	Recinto Fiscalizado Estratégico
RGMCE	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
RILO	Oficina de Inteligencia Regionales de Enlace
RISAT	Reglamento interior del SAT
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SICA	Sistema Integral de Contabilidad Aduanera
SIRESI	Sistema de Registro y Control de Incidencias
SOIA	Sistema de Operación Integral Aduanera
UPS	United Parcel Service Inc.

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, las aduanas forman una parte muy importante para la economía, no sólo de nuestro país, sino a nivel internacional, ya que sin ella sería muy difícil la existencia del comercio exterior y la recaudación de impuestos que se contabiliza en la balanza de cuenta corriente.

Su función principal es vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas y las barreras arancelarias y no arancelarias, para hacer cumplir las leyes aplicables y que se relacionan con su actividad.

La aduana de México trata de seguir los lineamientos de desarrollo económico a nivel internacional, mejorando la relación entre los flujos de comercio y el mismo desarrollo comercial.

Asimismo, reconocer que si bien las aduanas aún se encuentran en desventaja ante las economías más desarrolladas, éstas han logrado un gran cambio a través de los sistemas multimedia y en especial del Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI), con el fin de facilitar la operación aduanera y haciendo crecer nuestro comercio exterior.

México ha estado creciendo en los últimos años al 10%¹ en cuanto a su intercambio comercial se refiere, de ahí la importancia de tocar el tema de las aduanas y su constante modernización para estar al día, en que la facilitación aduanera fomente o acelere el resto del comercio exterior.

El tema de las aduanas comprende muchos aspectos y todos se relacionan con el sistema aduanero, porque incluye la legislación, normatividad y operación, que regula la entrada al territorio nacional de mercancías provenientes de otros países.

La creciente globalización y el desarrollo de países importantes en la economía como Estados Unidos, América Latina y Europa obligan a la economía mexicana a reconocer la importancia del comercio exterior a través de la función de las aduanas, mismas que dan un trato preferente a las mercancías provenientes de tratados de libre comercio, ya que son las realizadoras de que ese comercio se lleve a cabo de una manera eficaz y de que a través de ella puedan crecer las operaciones de comercio exterior. México cuenta a partir de junio de 2006 con 12 tratados de libre comercio con 42 países.

A través de la modernización de las aduanas se pretende ver hacia el futuro con actitud firme y positiva mediante un servicio íntegro, transparente, justo y de calidad que logre entrar a la competencia internacional.

¹ Reyes Diaz-Leal Eduardo. El Futuro del Comercio Exterior Mexicano. Bufete Internacional. México 2005. p. 123.

En este trabajo pretendo fomentar el interés en el ambiente aduanero, que aunque sabemos que es fundamental en la realización del comercio exterior muchos no lo conocen realmente.

En el primer capítulo empiezo principalmente revisando el sistema aduanero y los cambios que se han efectuado en la legislación, que cambia constantemente por los requerimientos propios del comercio exterior y la operación aduanera, a través de las reglas de carácter general en materia de comercio exterior que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En el segundo capítulo abordo las operaciones de comercio exterior, en donde toco el tema de los agentes aduanales, personas que se les denomina como “Eje del Comercio Exterior” e indispensable para que se lleve a cabo el despacho aduanal de las mercancías, así como los regímenes aduaneros y el tránsito de mercancías, que incluye el ingreso y salida de mercancías y como se ha venido dando la facilitación aduanera a través de los trámites.

En el tercer y último capítulo expongo como se encuentran en la actualidad las aduanas, que tan modernizadas están realmente, el papel que juegan los recintos fiscalizados estratégicos y tomar el caso de UPS para ejemplificar esta actualización.

CAPITULO I. EL SISTEMA ADUANERO.

1.1. Impuestos al Comercio Exterior.

La Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE).

La LIGIE se caracteriza por contener una Tarifa que clasifica mediante un Código numérico internacional las mercancías, y que a su vez determina los impuestos al comercio exterior, tanto a la importación como a la exportación. La LIGIE se conforma por dos artículos y es en su artículo 1º, donde encontramos dicha Tarifa compuesta por la nomenclatura o **Código del Sistema Armonizado**, la descripción de la unidad de la tarifa en que un 80% ó más es de kilogramo, las unidades de medida para cada código que son independientes o distintas a las unidades comerciales y las columnas impositivas tanto a la importación como a la exportación; en el artículo 2º, se establecen las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa.

La nomenclatura es la clasificación de todas las mercancías transportables que según su función deben ubicarse en un código de identificación universal (fracción arancelaria), a efecto de aplicarles el impuesto ad valorem al cruzar las fronteras y pasar las aduanas, para circular legalmente en territorio nacional. Se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adoptado actualmente por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y vigente en la mayoría de los países Miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En el caso de México, la tarifa de la LIGIE se estructura de la siguiente manera: 22 secciones, 38 notas legales, 98 capítulos, además de partidas, subpartidas, notas legales y notas de subpartidas. La fracción arancelaria que aplica únicamente para México, es una subdivisión para las mercancías de acuerdo a la política arancelaria de nuestro país y se integra por un séptimo y octavo número de la codificación.

La tarifa de la LIGIE en su sección XXII prevé reglas específicas para ciertas operaciones de importación y de exportación de mercancías que se encuentran en su capítulo 98, al amparo de dichas operaciones, las cuales pueden consistir en: importaciones de maquinaria, partes o componentes para la fabricación de productos, realizados por empresas que cuenten con registro de empresa fabricante, importaciones o exportaciones que merecen un trato especial.

En la Regla 8va. de la LIGIE se consideran como artículos completos o terminados, las mercancías que se importen en una o varias remesas o por una o varias aduanas, por empresas que cuenten con registro de empresa fabricante. Podrán importarse al amparo de la fracción designada específicamente para ello los insumos, materiales, partes y componentes de aquellos artículos que se fabriquen, se vayan a ensamblar en México, por empresas que cuenten con registro de empresas fabricante, aprobado por la Secretaría de Economía.

Impuestos Ad Valorem

Las contribuciones que se causan por la entrada al territorio nacional de las mercancías o de su salida del mismo se les conoce como impuestos al comercio exterior o **impuestos ad valorem** (según el valor) y se denominan por la LIGIE, respectivamente, impuesto general de importación e impuesto general de exportación.

Están obligados al pago de los mismos las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la Ley Aduanera, incluso tratándose de mercancías que se encuentren bajo algún programa de devolución (Draw Back) o de diferimiento de aranceles.

Las mercancías que entran al país pueden estar afectadas al pago de un aprovechamiento (cuota compensatoria), la cual deberá pagarse junto con el impuesto general de importación.

La **Autodeclaración de Impuestos** constituye el pilar fundamental en el establecimiento de las políticas de revisión para las mercancías de comercio exterior en el caso de los pasajeros que constituyen parte del tráfico y de las personas al cruzar aduanas por parte de las autoridades aduaneras. Corresponde al propio contribuyente por sí sólo de hacer la declaración del valor que exceda la franquicia a la cual tiene derecho al llegar a una aduana y determinar la base y la cantidad de impuestos a pagar por la importación de mercancías, correspondiendo a las facultades de comprobación la revisión del pago efectuado y el cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Base Gravable del Impuesto general de Importación

La Base Gravable es la cantidad sobre la cual se determinan los impuestos al comercio exterior. En el impuesto general de importación, se determina a través del valor de la mercancía en aduana y el valor de la mercancía en aduana será el valor de transacción.² En general, el valor en aduana de todas las mercancías exportadas a México, será el valor de la transacción efectuada.

Base Gravable del Impuesto general de Exportación

Es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura o cualquier otro documento comercial, sin incluir el flete o seguro. En caso de que las autoridades tengan duda en el valor, este podrá ser comprobado.³

² Fundamento: Art. 64 de la Ley Aduanera.

³ Fundamento: Art. 79 de la Ley Aduanera.

Tipo de cambio

El tipo de cambio y todas las demás obligaciones sobre las regulaciones y restricciones no arancelarias, se aplicarán en las siguientes fechas:

Importación

1. Al fondeo de la embarcación
2. El cruce de la línea fronteriza
3. El arribo de la aeronave al primer aeropuerto nacional
4. En la vía postal, de acuerdo a los incisos anteriores

Exportación

1. La presentación de las mercancías en la aduana
2. La presentación de las mercancías en un almacén de depósito fiscal

Los Aranceles

Son cuotas o tasas que se establecen en forma de porcentajes o términos específicos, que determinan el pago de los impuestos al comercio exterior a pagar aplicándose a un valor o precio de un bien que les sirve de base y de donde resulta el impuesto a la importación o exportación, tomando en cuenta también los preceptos de valorización de la mercancía. Sirven para proteger a sectores industriales de reciente creación, el comercio estratégico, la protección de las industrias importantes para la defensa nacional y la protección contra las prácticas desleales de comercio exterior (dumping y subvenciones).

Los aranceles también han sido objeto de distorsiones en el comercio internacional actual, ya que por las intervenciones gubernamentales adoptan otras formas de proteccionismo y competencia desleal, tales como subsidios y subvenciones a la exportación, cuotas de importación, restricciones voluntarias de exportación y exigencias de contenido nacional.

Las **tasas arancelarias preferenciales** se establecen mediante listas de desgravación que corresponden a bienes y periodos por categorías, y a los que se va a aplicando la eliminación progresiva de aranceles.

El Acuerdo sobre Valoración prácticamente ha venido a sustituir la Definición del Valor de Bruselas (DVB) o “valor normal” en cuanto al sistema de valoración en aduana de las mercancías importadas se refiere, sobre todo en aquellos países miembros de la OMC, a efecto de determinar la base gravable de los derechos arancelarios.

El Valor de Transacción

El valor de transacción, de una mercancía importada es el precio real pagado, por la mercancía, cuando se vende para exportación a México más las cantidades siguientes, si no están incluidas en el precio:

- a) el costo de embalaje que corra por cuenta del comprador
- b) el valor de cualquier asistencia

- c) las comisiones de venta a expensas del comprador
- d) toda regalía que pague como condición de venta
- e) los **gastos de transporte, seguro** y gastos conexos tales como manejo, carga y descarga.⁴

Para el valor de transacción se usará la siguiente fórmula:

$$VT = PP + AI - ANI (+ C)^5$$

Dónde:

- VT** = Valor de transacción
- PP** = Precio pagado o por pagar
- AI** = Ajustes incrementables
- ANI** = Ajustes no incrementables
- C** = Circunstancias de no restricción

Al aplicar el valor de transacción de las mercancías, debemos considerar en los ajustes negativos dos principios básicos; a) El valor en aduana no debe incluir importes que se generen después de la importación, y b) que estos gastos cuales deben desglosarse y especificarse en forma separada del precio pagado. Existen ajustes negativos en el valor de transacción de las mercancías importadas mismo que no juegan para determinar el valor de transacción, ya que no se tomarán en cuenta como conceptos o elementos para determinarlo, siempre que se desglosen o especifiquen en forma separada del precio realmente pagado.

Métodos alternativos

Cuando no pueda utilizarse el valor de transacción, se tomará otra base de referencia y se empleará en el siguiente orden de precedencia:

1. el valor de la operación correspondiente a una mercancía idéntica.
2. el valor de la operación para una mercancía similar.
3. el valor deducible (deductive value).
4. el valor reconstruido (computed value).

Términos Comerciales Internacionales. Incoterms 2000

Los Incoterms 2000 (International Comerce Terms - Términos Comerciales Internacionales) son términos internacionales que definen al vendedor y al comprador las obligaciones y responsabilidades para la entrega y la recepción de la mercancía.

⁴ Fundamento: Art. 65 - 78 de la Ley Aduanera.

⁵ Artículos 64 tercer párrafo, 64 cuarto párrafo y 65 a 67 de la Ley Aduanera, y la regla 2.11.2.1. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Indirectamente los incoterms contribuyen a definir el precio de las mercancías, ya que por ejemplo, no tendrá el mismo precio una mercancía vendida mediante EXW que con DDP. Los Incoterms tienen el propósito primordial de definir obligaciones de entrega de la mercancía y distribución de riesgos para cada una de las partes, tales como:

La obligación del vendedor de poner la mercancía a disposición del comprador en el lugar convenido, del transporte, del seguro de la mercancía, del envase y del embalaje, de los términos y gastos de aduana (exportación e importación), de las maniobras de carga y descarga, de la inspección de la mercancía, y de la notificación del vendedor al comprador (por escrito) de haber cumplido con sus obligaciones (de entrega y/o embarque). Estos Incoterms 2000 revisados por última vez, se incorporarán en los contratos de compraventa concluidos después del 1º de enero del año 2000.⁶

La Comisión de las Naciones Unidas para el derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) ha recomendado el uso mundial de los Incoterms, pues considera que este conjunto de definiciones comerciales, elaboradas por el empresario privado en oposición a los reguladores comerciales, armonizan las leyes que gobiernan el comercio internacional y los califica **“como una valiosa contribución a la facilitación del comercio internacional”**.

Los Incoterms deben ser indicados por su correcta abreviación de tres letras, pues siempre que los Incoterms sean debidamente utilizados, el riesgo de los costos por malentendidos y disputas en materia legal se reducen enormemente.

Para su mejor comprensión los Incoterms 2000 se agrupan en cuatro categorías⁷:

- i) El grupo de las “E”, formado únicamente por EXW (ExWorks). El vendedor entrega la mercancía en su fábrica, bodega o almacén.
- ii) El grupo de las “F”, formado por FCA, FAS y FOB en donde el vendedor tiene la obligación de entregar la mercancía al transportista contratado por el comprador.
- iii) El grupo de las “C”, formado por CFR, CIF, CPT y CIP. El vendedor asume la obligación de contratar el transporte internacional y en CIF y CIP, esta obligado también a contratar el seguro de la mercancía.

Bajo estos términos el vendedor asume obligaciones de embarque más no de entrega.

- iv) El grupo de las “D”, formado por DAF, DES, DEQ, DDU y DDP. El vendedor debe asumir todos los costos y riesgos hasta entregar la mercancía en el lugar de destino convenido.

Bajo estos términos, el vendedor asume obligaciones de entrega en destino.

Los trece Incoterms 2000 son los siguientes, los cuales están ordenados de menos a más obligaciones del vendedor en relación con el comprador.⁸

INCOTERMS

⁶ Consúltese: Cámara de Comercio Internacional. “Entienda Mejor los Incoterms 2000”, página red: <http://www.iccmx.gob.mx>.

⁷ Miguel Ángel Bustamante Morales. Términos Internacionales de Comercio. Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México. A.C. AAADAM. Noviembre 2006.

⁸ Cámara de Comercio Internacional. “Entienda Mejor los Incoterms 2000”, página red: <http://www.iccmx.gob.mx>.

Cuadro. No. 1 INCOTERMS

Sigla	Español	Ingles
EXW	Punto de origen	Ex Work
FAC	Libre de Porte	Free Carrier
FAS	Libre Costado de Buque	Free Along Side
FOB	Libre a Bordo	Free on Board
CF	Costo y Flete	Cost and Freight
CIF	Costo, Seguro y Flete	Cost Insurance & Freight
CPT	Flete Costo Pagado hasta	Carriage Paid to
CIP	Flete y Seguro Pagado	Carriage & Insurance Paid to
DAF	Entregado en Frontera	Delivered at Frontier
DES	Libre en Buque	Delivered ex Ship
DEQ	Entrega en Muelle	Delivered Exquay
DDU	Entregado aranceles s/pagar	Delivered Duty Unpaid
DDP	Entregado c/ aranceles pag.	Delivered Duty Paid

Incoterms en Aduana

CUADRO NO. 2

Sigla	Español	Ingles
CIF	Costo, Seguro y Flete	Cost Insurance & Freight
	declaración para considerar flete pagado.	
FOB	Libre a Bordo	Free on Board
	declaración para considerar flete por cobrar.	

Términos de Facturación en Aduana, más comunes

CUADRO NO. 3

C	Transporte Principal Pagado
CF	Costo y Flete
CIF	Costo, Seguro y Flete
D	Llegada
DAF	Entregado en Frontera
DEQ	Entrega en Muelle
DDP	Entregado c/ aranceles pag.
E	Salida
EXW	En Fábrica
F	Transporte Por Pagar
FOB	Libre a Bordo

Otras contribuciones

Con motivo de las operaciones aduaneras se causan otros impuestos diferentes a los impuestos de comercio exterior. Estos gravámenes al igual que los impuestos al comercio

exterior, se encuentran previstos en la Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio Fiscal que corresponda y afectan también a las importaciones y exportaciones de mercancías. Se les conoce como “contribuciones internas” o “impuestos internos” y son los siguientes:⁹

CUADRO NO. 4

Gravamen	Ley que lo regula
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Ley del IVA
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	Ley de IEPS
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	Ley del ISAN
Derecho de Trámite Aduanero (DTA)	Ley Federal de Derechos
Cuotas Compensatorias (aprovechamientos)	Ley de Comercio Exterior

Empresas Comercializadoras

Para efectos de aduana, estas empresas cuentan con el padrón general de importadores y varios de los sectoriales, por lo que son solicitados sus servicios para importar mercancías. Todo aquél que no tiene un padrón de importador recurre a este tipo de empresas, para ingresar sus mercancías a México. La Ley Aduanera en su artículo 55, autoriza subrogación de mercancías, siendo así que se sustituye al comprador de la mercancía por la empresa que tenga el padrón de importación.¹⁰

La subrogación en materia aduanera no implica la liberación de las obligaciones por la transferencia o enajenación de mercancías de comercio exterior, sino que el propietario o poseedor originario seguirá siendo responsable ante la autoridad aduanera.

Zonas Libres

Las llamadas Zonas Libres o Zonas Francas, son áreas de terreno delimitadas físicamente sujetas a un régimen fiscal especial donde las mercancías pueden ingresar y permanecer en ellas con suspensión o exentas del pago de impuestos internos y de comercio exterior no estando además sujetas al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias y al control aduanero.

En México las zonas libres ya han operado, como lo fueron las Zonas Libres de Baja California y Parcial de Sonora, la de Baja California Sur, la de Quintana Roo, la Zona Libre de la Franja Fronteriza sur colindante con Guatemala y la del Municipio de Salina Cruz, Oaxaca.

La situación arancelaria de todo el país hasta antes de la entrada en vigor del TLCAN es que el 98% de todas las fracciones arancelarias de importación eran gravadas, y el 2% restante estaba libre de impuestos. Al entrar en vigor El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aproximadamente la mitad de las fracciones de la tarifa general de

⁹ Trejo Vargas Pedro. El Sistema Aduanero de México. Editor: Virgilio Vallejo. Número 1. México 2003. p. 463.

¹⁰ Fundamento: Art. 55 de la Ley Aduanera.

importación, se desgravan en forma inmediata y casi el total de éstas se desgravarán a un plazo de 10 y 15 años. A partir del 1º. de enero de 1994 con el TLCAN, aproximadamente el 47.8% del total de las fracciones arancelarias de importación, que equivale a 5,640 fracciones de productos originarios no pagan impuestos de importación.¹¹

1.2. La Aduana: Definición, Clasificación y sus Usuarios.

Definición.

Existen varias definiciones para el concepto de Aduana, pero sólo mencionaré la que a mí parecer encierra todas las facultades de ésta y esta dada por la Administración General de Aduanas, entidad del gobierno federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria, (órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), las Aduanas son:

“Oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que 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 en materia de comercio exterior”.¹²

La Aduana es una institución que con el paso de los años esta cambiando, al agregar diferentes procedimientos a sus sistemas, computarizando los procedimientos con el fin de facilitar la operación aduanera a través de un Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), delegando funciones tales como clasificación de mercancías, valorización y origen de las mercancías a los Agentes Aduanales, para hacerse cargo únicamente del cumplimiento de dichas obligaciones.

Clasificación de las Aduanas

En nuestro país existen en total 48 Aduanas, las cuales laboran en diferentes horarios según sea importación o exportación, así mismo operan de acuerdo con su tráfico de mercancías. El Autor Adolfo Arrijo Vizcaíno, en su libro Derecho Fiscal¹³ clasifica a las Aduanas, de acuerdo con el tráfico mediante los cuales arriban o salen del territorio nacional.

Aduanas Fronterizas o Terrestres.

Se ocupan del despacho de las operaciones de comercio exterior que al realizarse por tráfico terrestre, arriban o salen del propio territorio nacional a través de las líneas o demarcaciones fronterizas que nuestro país tiene con las naciones vecinas, principalmente

¹¹ Trejo Vargas, Pedro, y Jorge Moreno, et al. Comercio Exterior sin Barreras. Op. cit., pp 73-75.

¹² Página web. www.aduanas.gob.mx.

¹³ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. México, ed. 11ª. Themis. pág. 403.

con los Estados Unidos de América. En las Aduanas Terrestres se utiliza el transporte carretero y ferroviario, a través de contenedores.

Aduanas marítimas

Son las que se encargan del despacho de las mercancías que arriban o salen de los puertos mexicanos habilitados para el tráfico naviero internacional, tanto en las costas del Golfo de México como en las del Océano Pacífico, que forman parte integrante del territorio nacional, a través de un modo intermodal.

Aduanas Aéreas.

Son las que se encuentran establecidas en todas aquéllas ciudades del país, que cuentan con aeropuertos internacionales, siendo su misión la de encargarse del despacho, de todas las importaciones y exportaciones que se realizan a través del tráfico aéreo.

Aduanas interiores.

Se establecen en diversas ciudades de la República que se encuentran ubicadas en el interior del territorio nacional y que, por lo tanto, no son fronteras ni puertos.

Sus Usuarios.

Los usuarios de las aduanas, se caracterizan por tener una relación jurídica directa o indirecta con las mercancías de comercio exterior, o simplemente intervengan en el despacho aduanero y que al momento de realizar el mismo están obligadas al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera.

A continuación señalo algunos de los usuarios más importantes de las aduanas:

- **IMPORTADORES**

Los importadores, personas físicas y morales (incluyendo a las entidades públicas), son los que introducen mercancías de comercio exterior al territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su introducción. Los importadores deben cumplir con ciertos requisitos que están establecidos en el artículo 59 de la Ley Aduanera y son:

- a) Llevar un control de inventarios en forma automatizada registrado en contabilidad, actualizado y a disposición de la autoridad aduanera.
- b) Comprobar el país de origen y procedencia de las mercancías, para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias y otras medidas.

- c) Entregar por escrito al agente o apoderado aduanal una manifestación de valor de las mercancías que importa, así como una carta de encomienda.¹⁴
- d) Estar inscritos en el Padrón de Importadores y en su caso, en los Padrones de Importadores de Sectores Específicos.
- e) Los demás requisitos que establezca el SAT.

Las obligaciones que deben cumplir los importadores al importar mercancías al país las podemos clasificar en: a) obligaciones ante el despacho aduanero, b) obligaciones durante el despacho aduanero, y c) obligaciones después del despacho aduanero.

- EXPORTADORES

Son las personas físicas y morales que extraen mercancías de comercio exterior del territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su exportación. Los exportadores a diferencia de los importadores, no están obligados a estar inscritos en un padrón para actuar como tal ante las aduanas, aunque hay excepciones.

Respecto de las obligaciones del exportador, éste queda sujeto a los requisitos exigidos por las autoridades aduaneras extranjeras del país a donde son exportadas las mercancías. Asimismo, con sus respectivas obligaciones antes, durante y después del despacho aduanero. Se puede decir, que para saber exportar mercancías hay que conocer bien de como importarlas.

- PROPIETARIO

Alude a la facultad de usar, disfrutar y disponer de los bienes. El propietario de mercancías objeto de comercio exterior, implica que puede importar o exportar a través de un tercero. Para importar o exportar no se requiere ser propietario de las mercancías, únicamente de la posibilidad jurídica suficiente para destinar la mercancía a un régimen aduanero, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos para desaduanizar las mercancías.

- CONSIGNATARIO

Es la persona a quién un exportador envía o remite un bien en el territorio del país de importación amparado con un contrato de consignación. La consignación es regulada por el derecho mercantil y es la acción o efecto de consignar, ya sea al entregar por vía de depósito un bien, o al enviar mercaderías a manos de un destinatario.

Se requiere de una carta poder firmada por los interesados ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, o tener acreditada la representación a través de escritura pública, de acuerdo con lo establecido por el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

- DESTINATARIO

¹⁴ Es el documento por el cual el importador o exportador autoriza y concede representación legal al agente aduanal para que le tramite el despacho aduanero de las mercancías.

Es la persona a quién se le dirige, remite o envía o destina una mercancía de comercio exterior que atraviesa más de un territorio aduanero. El destinatario siempre tendrá un remitente residente en el extranjero o en el propio país de importación. La calidad del importador se asume ante el servicio aduanero, cuando se solicita a éste la destinación aduanera de importación o exportación de una mercancía.

- COMERCIANTE

Los importadores y exportadores adquirirán la calidad de comerciantes entonces sí teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, tales como las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles, o las sociedades extranjeras, las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio en términos de los artículos 1º, y 75 del Código de Comercio.

- AGENTES Y APODERADOS ADUANALES¹⁵
- OTROS USUARIOS

Entre otros usuarios están los dictaminadores aduaneros para la revisión y glosa de los documentos del segundo reconocimiento de las mercancías de comercio exterior mediante la emisión de un dictamen confidencial y que cumplen con los requisitos de la legislación aduanera. También los agentes de transporte y transportista son otros usuarios que actúan en representación de los transportistas acuáticos, aéreos o terrestres, según el tráfico que se trate en las gestiones relativas a la presentación de los correspondientes medios de transporte y de sus cargas ante las aduanas.

Actores y Participantes del Pago de Impuestos

1. Los mandatarios
2. Agentes Aduanales
3. Los propietarios y empresas de transporte
4. Los remitentes de mercancías de la franja fronteriza
5. Los que enajenen mercancías de imp. y exp.
6. Almacenes generales de depósito o titulares de exportación.
7. Almacenes de servicio, manejo y custodia.¹⁶

1.3. Organismos y Acuerdos Aduaneros.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

¹⁵ Capítulo II. Operaciones de Comercio Exterior. 2.1. El Agente Aduanal.

¹⁶ Fundamento: Art. 53 de la Ley Aduanera.

En 1994 en consejo de Cooperación Aduanera adoptó formalmente el nombre de Organización Mundial de Aduanas (OMA), lo que reflejó de manera clara su transición hacia una institución de carácter intergubernamental. Actualmente cuenta con la integración de 159 Administraciones de Aduanas de diferentes países miembros, responsables de las políticas sobre procedimientos aduaneros, equivalentes al 95% del comercio internacional.¹⁷

Su misión es fomentar el desarrollo del comercio internacional legítimo, así como la promoción de acciones en contra del comercio internacional desleal, mediante la promoción de prácticas aduaneras honestas, transparentes y predecibles. Establecer, mantener y promover instrumentos internacionales que logren la armonía y uniformidad en la aplicación de sistemas y procedimientos aduaneros; apoyar y asesorar a sus miembros para que puedan enfrentar los cambios que surgen en el comercio internacional, promoviendo la comunicación y cooperación entre ellos y con otras organizaciones internacionales; e impulsar el desarrollo y capacitación de los recursos humanos, además de la transparencia de los procedimientos y métodos de trabajo, fomentando el intercambio de experiencias entre los Administradores de Aduanas.

La OMA está integrada actualmente por 161 miembros, dentro de los cuales se encuentra México. Es dirigida por un Consejo integrado por los Administradores o Directores Generales de las Aduanas de los países miembros, quienes sesionan dos veces al año. El Consejo tienen la función de elegir a un Secretario General, quién finge como responsable del buen funcionamiento de la OMA. De la oficina del Secretario General se desprende una Comisión Política formada por 24 miembros, la cual es asesorada por un Comité Financiero que se integra por 17 miembros. Las funciones y trabajos de la OMA se dividen, principalmente en los comités siguientes:

a) Comité Técnico Permanente

Tiene como objetivo la simplificación y armonización de todos los procedimientos y regímenes aduaneros de las Administraciones de Aduanas miembros, garantiza la interpretación y aplicación uniforme de los convenios sobre nomenclatura y valoración. La OMA realiza el estudio de todos los aspectos relacionados con las técnicas aduaneras con el fin de encontrar medidas prácticas que permitan alcanzar el mayor grado posible de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros nacionales.

b) Comité Técnico de Sistema Armonizado

Su función es establecer un sistema de clasificación de las mercancías reconocido y aceptado internacionalmente, que facilite el establecimiento de aranceles, el intercambio de estadísticas comerciales entre los países, la supervisión y vigilancia de mercancías peligrosas, las reglas de origen, así como la implementación de sistemas de análisis de riesgo que puedan ser direccionados.

c) Comité Técnico de Valoración de Mercancías

¹⁷ Véase Pérez Azcárraga, Augusto Azael. "La Organización Mundial de Aduanas". Aduana México Hoy, Gaceta de la Administración General de Aduanas, Año 1, No. 2, Mayo 2002. México, p. 23.

Su propósito es establecer una definición sobre el valor en aduana de las mercancías, aplicando un sistema de valoración universal, basado en elementos previsibles, cuantificables, sencillos y equitativo.

d) Comité Técnico de Reglas de Origen

Trabaja conjuntamente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y examina los problemas técnicos relativos a la aplicación de las Reglas de Origen por parte de sus miembros, teniendo como objetivo el establecimiento de reglas claras, así como la emisión de soluciones apropiadas sobre el tema, con base en los hechos que se presentan.

Convenios de la OMA

Dentro de los instrumentos jurídicos de la OMA logrados se destacan lo siguiente: Convenio Internacional sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto), en vigor el 25 de septiembre de 1974, y la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, de junio de 1999.

Versión Revisada del Convenio de Kyoto, de junio de 1999.¹⁸

El vertiginoso desarrollo tecnológico, así como la urgente necesidad de establecer aduanas competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisfagan las necesidades de los usuarios de las aduanas, dieron lugar a la necesidad de revisar los métodos y procedimientos aduaneros tradicionales. De esta forma, la OMA, revisó y puso al día el convenio de Kyoto para asegurar las demandas presentes de comercio internacional, adoptando la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de junio de 1999, como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI. Incluye la aplicación de modernas tecnologías, la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero y el compromiso de las Administraciones de las Aduanas de los países miembros de proveer transparencia y seguridad de los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional.

También, establece el compromiso de las Administraciones de Aduanas de adoptar el uso y manejo técnicas de riesgo, cooperar con otras autoridades competentes y organismos internacionales, así como implementar normas modernas apropiadas internacionales relacionadas con la materia aduanera, además, contiene reglas nuevas y obligatorias para su aplicación que deben ser aceptadas sin reservas por todos los países contratantes. Prevé en sus Anexos General y Específicos la aplicación de procedimientos simples y eficaces a fin de dar el máximo nivel de facilitación a las operaciones aduaneras de mercancías y de pasajeros, recomienda principios que una Administración de Aduanas moderna debe llevar a cabo:¹⁹

a) La estandarización y simplificación de los procedimientos;

¹⁸ Para un estudio más a fondo véase: Hortal López, Ricardo. La Revisión del Convenio de Kyoto. Cuadernos Aduaneros, Serie Naranja: Cuestiones Internacionales (coord. Jorge Enrique Loera). Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000.

¹⁹ Organización Mundial de Aduanas, "The Kyoto Convention: Custom contributing to the development of international trade", página red: www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/, julio de 2002.

- b) Desarrollo continuo y mejora de las técnicas de control aduanero;
- c) Máximo uso de tecnología de la información, y;
- d) Complementación entre las aduanas y el comercio internacional.

Estas líneas sobre simplificación, a través del uso de técnicas de control y automatización efectivas, incluyen ejemplos prácticos que han sido desarrollados para cada procedimiento y puesta en práctica en los Anexos General y Específicos del Convenio

Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Entro en vigor el 1º. de enero de 1988. Dentro de sus objetivos está agilizar el comercio internacional y uniformar la documentación aduanera. El Sistema Armonizado actualmente tiene una multiplicidad de usos dentro y fuera de la OMA, dentro de las cuales destaca que sirve de base para

- a) Tarifas aduaneras;
- b) Obtener estadísticas de comercio exterior;
- c) Aplicación de las reglas de origen;
- d) Aplicación de impuestos internos;
- e) Negociaciones y desgravación comerciales de las mercancías;
- f) Aplicación de tarifas de transporte;
- g) Estadísticas;
- h) Para la supervisión y control de productos sensibles, como armas, armas químicas, especies en peligro de extinción, narcóticos, productos que dañan la capa de ozono, etcétera;
- i) En los controles y procedimientos aduaneros, incluyendo el análisis de riesgo e información tecnológica.

Convenio para la admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA.

El ATA es un sistema que permite el libre movimiento a través de las fronteras de los países de determinado tipo de mercancías, mediante la importación temporal de las mismas 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.

Tienen como finalidad el facilitar la admisión temporal de ciertas mercancías libres del pago de impuestos, mediante la eliminación de las dificultades encontradas al realizar la declaración aduanera, en un formato nacional (pedimento) al momento de la importación a cada país.

En nuestro país, el Cuaderno ATA puede usarse en lugar del documento aduanero nacional o pedimento requerido normalmente para las mercancías importadas temporalmente. En la actualidad el Sistema del Carnet ATA se ha ampliado en forma importante, siendo aplicado por 62 países contratantes.

Convenio Aduanero sobre Contenedores.

Tiene como objetivo, permitir la importación temporal de contenedores con o sin carga de mercancías, sin el pago de impuestos al comercio exterior.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la titular del Convenio y lo administra la Organización Mundial de Aduanas. México no es parte de este Convenio; sin embargo, si adoptó el Convenio Internacional sobre la Seguridad de los Contenedores (CSC), y publicado en el DOF mediante Decreto de Promulgación del 28 de agosto de 1989. Los Contenedores son la forma de movilización mas grande de mercancías y abasto de productos alimenticios en el mundo a través del tráfico intermodal.

Acuerdo de Valoración Aduanera

El Acuerdo sobre Valoración ha venido a sustituir la Definición del Valor de Bruselas (DVB) o “valor normal”, sobre todo en aquellos países miembros de la OMC, a efecto de determinar la base gravable de los derechos arancelarios.

Tiene como objetivo reducir o eliminar las medidas arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional, y de someter dichas medidas a una disciplina internacional eficaz, que constituya un sistema de valoración en aduana de mercancías, equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios.

El nuevo Acuerdo sobre Valoración se ajusta a la estructura institucional de la OMC, tiene como consecuencia que exista mayor uniformidad internacional en la valoración de las mercancías al ser obligatorio para los Miembros de la OMC.

Acuerdo sobre Normas de Origen²⁰

Tiene como objetivos el establecimiento de normas de origen armonizadas, de tal manera que se elaboren y apliquen en forma imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio; así como una mayor seguridad en el desarrollo del comercio mundial.

Por normas de origen se entienden: 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 regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del GATT/1994. Dichas normas de origen comprenderán todas las normas utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación: del trato de nación más favorecida, de los derechos antidumping y de los derechos compensatorios, de las medidas de salvaguardia, de las prescripciones en materia de marcas de origen y de cualesquiera restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios. Comprenderán también las normas de origen utilizadas para las compras del sector público y las estadísticas comerciales.

Que es una Norma Oficial Mexicana

²⁰ Véase Trejo Vargas, Pedro et al. Op. cit. pp. 162-164.

Antecedentes.- La Norma Oficial Mexicana, es comparable hoy en día con el proteccionismo arancelario, del modelo económico de sustitución de importaciones, que opero en México más de 40 años.

Estas, establecen las características y/o especificaciones a que se someten en la importación materias primas, productos terminados, cuando éstos pueden ser riesgosos para la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general o laboral y productos para su venta directa al consumidor. En especial, el etiquetado que deben de tener las mercancías en el momento de su importación.

Normalización

Reglas a que se deben ajustar las conductas, tareas y actividades que constituyen un precepto jurídico, que sirve de regla a ciertas normas fijadas de antemano.

Las obligaciones de cumplimiento de Normas Oficiales son : Terminología, Clasificación, Medidas, Características, Cualidades, Muestreo, Simbología, Métodos de Prueba y Especificaciones Técnicas. La elaboración de éstas, depende de las dependencias a quienes corresponden sus regulaciones, o materia de normalización. La Norma Oficial Mexicana se rige por la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.

Modelo de Acuerdo Bilateral de la OMA creado en 1996²¹

Desde hace más de 10 años, en atención a la inminente necesidad de propiciar el intercambio de información entre las administraciones aduaneras, la OMA adoptó una política de globalización a través del establecimiento de Oficinas de Inteligencia Regionales de Enlace (RILO). Adicionalmente en materia de aplicación y cumplimiento de las leyes aduaneras, la OMA desarrolló exitosamente la Red de Aplicación de Leyes Aduaneras (CEN). Para éstos efectos, se establecieron ocho RILO's, ubicadas en las diferentes regiones del mundo, con la finalidad de fortalecer y facilitar el intercambio de información entre sus miembros. Recordemos que algunos objetivos de la OMA son participar en la expansión del comercio mundial y armonizar los procedimientos aduaneros.

Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)²²

Fue establecido en el año de 1989 en respuesta al crecimiento e interdependencia de las economías de Asia-Pacífico para promover el libre comercio y la cooperación económica de la comunidad. El APEC actualmente reúne a 21 economías, 5 en el Continente Americano y 16 en Asia.

Las decisiones para la liberalización del comercio se toman en forma consensual y voluntaria debido a la diversidad de sus miembros en cuanto a niveles de desarrollo económico. Por ejemplo, en el APEC están las economías más adelantadas del mundo

²¹ Administración General de Aduanas. "CCALA. Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras". Aduana México Hoy, Año 1, No. 3, agosto de 2002, México, p.9.

²² Véase Secretaría de Economía. "APEC", página red: www.economia.gob.mx.

como E.U.A. y Japón y también hay economías en pleno desarrollo como China y Vietnam. México ingreso a APEC en 1993 con el objetivo de intensificar sus relaciones con los países de Asia Pacífico y desde su ingreso ha participado activamente en el planteamiento y definición de los compromisos de las declaraciones y en su implementación.

Los objetivos de la APEC es contribuir al crecimiento de la economía mundial y apoyar un sistema de comercio internacional abierto. Los líderes de la APEC se comprometieron a establecer un régimen de comercio e inversión libre y abierto para el año 2010 en el caso de las economías desarrolladas y 2020 en el caso de las economías en desarrollo, estos objetivos se conocen como las metas de Bogor. Para lograr dichos fines, las economías implementarían medidas de liberalización y facilitación del comercio y la inversión (TILF-Trade and Investment Liberalization and Facilitation), y proyectos de cooperación económica y técnica. Estos elementos constituyen los tres “pilares” del proceso de APEC. En 1996 los miembros de APEC acordaron el llamado Plan de Acción de Manila para APEC (MAPA-Manila Actino Plan for APEC, que contienen acciones concretas para lograr los objetivos de Bogor).

Dentro de la APEC, el Subcomité de Procedimientos Aduaneros tiene por objeto la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros en la región Asia Pacífico, dicho Subcomité funciona a través de los instrumentos de Planes de Acción Colectivos (CAP) sobre temas técnicos aduaneros. Entre los CAP que se manejan en el Subcomité destacan: la adopción del Sistema Armonizado y del Convenio de Kyoto Revisado; la eliminación de documentos en los trámites aduaneros y asuntos en materia de integridad o ética aduanera.

Consejo del Caribe para la Aplicación y Ejecución de las Leyes Aduaneras (CCALA)

Se creó en 1986 y surge con la firma del Memorando de Entendimiento sobre la prevención del contrabando y otros delitos aduaneros en la Zona del Caribe, que ha servido para facilitar el intercambio de información y la asistencia mutua entre las administraciones aduaneras.

Los esfuerzos del CCALA están dirigidos a:

El CCALA es dirigido por un Comité Ejecutivo compuesto por 12 miembros elegidos anualmente. México ha sido miembro del Comité Ejecutivo desde 1990.

- a) El mejoramiento de los sistemas de comunicación;
- b) Información e Inteligencia;
- c) Capacitación y perfeccionamiento de oficiales de aduanas;
- d) Reforma y modernización de aduanas; y
- e) Promoción de una cooperación permanente entre las administraciones aduaneras y otros organismos.

Organización Mundial de Comercio (OMC)²³

²³ Trejo Vargas, Pedro et al, Op. cit. pp. 117 y ss.

El Acuerdo de Marrakech²⁴ da lugar al nacimiento de un nuevo sistema mundial de comercio más definido y mejor estructurado que es la OMC establecido a partir de 1994. La creación de la OMC surge como un organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas a quién se le faculta la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo constitutivo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

La OMC administrará las normas y procedimientos de solución de diferencias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales de sus miembros a través de los órganos respectivos de solución de diferencias y de examen de políticas comerciales, así como mantener estrecha relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial, BM).

Por primera vez se establece un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) y un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), los cuales junto con el GATT, conforman la nueva trilogía de reglas sustantivas del comercio internacional contemporáneo, administradas por la OMC.

Convenios de Cooperación y Asistencia Mutua

Tienen como fin promover la cooperación y asistencia mutua entre la Administración General de Aduanas de México y las diferentes Direcciones Generales de Aduanas de países con quién se han celebrado. A continuación se enumeran solamente los acuerdos que de acuerdo a su actualización han tenido mayor trascendencia.

- *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*, firmado el 22 de marzo de 2002. Involucra directamente al trabajo de la Aduana Mexicana, especialmente para reducir los cuellos de botella que ocasiono la excesiva revisión de vehículos ligeros y de carga posterior a los atentados de terrorismo.
- *Marco de Cooperación Aduanera entre México y Estados Unidos de América*, celebrado en junio del 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.
- *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. Este 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.

²⁴ Véase el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. DOF del 30 de diciembre de 1994, sección 1/3, pág. 27. Denominado así por que fue en Marrakech, Marruecos donde se firmó dicho Acuerdo el día 15 de abril de 1994.

1.4. Facultades de las Autoridades Aduaneras.

Es facultad exclusiva de las autoridades aduaneras ejercer las funciones relativas a la entrada y salida de mercancías de territorio nacional; así como para ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas dentro de los recintos fiscales, fiscalizados, en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas, etcétera; dichas autoridades deberán sujetarse a los lineamientos que emitan las propias autoridades aduaneras para la revisión de mercancías de comercio exterior, así como para el acceso a las instalaciones aduaneras y en las zonas para el tránsito de pasajeros internacionales.

Facultades del Ejecutivo Federal y de la SHCP

El Poder Ejecutivo Federal es representado por el Presidente de la República la máxima autoridad administrativa en materia aduanera y cuyas facultades se encuentran en el artículo 143 de la Ley Aduanera, el artículo 131 de la Constitución Política, el 39 del Código Fiscal de la Federación²⁵ y otras leyes de carácter federal. Las facultades del Presidente de la República en materia aduanera son las siguientes:

- a) Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.
- b) Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.
- c) Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos. Con las exigencias actuales de la operación aduanera y de la seguridad nacional por causas de terrorismo, se requiere que ésta facultad se amplíe para todas las aduanas del país, tanto en la frontera, en el interior y en los puertos marítimos y aéreos.
- d) Establecer o suprimir regiones fronterizas. Esta facultad apareció en la Ley Aduanera de 1996 al desaparecer las zonas libres y desarrollos portuarios previstos en la Ley Aduanera de 1981, y que le correspondía al Ejecutivo Federal establecerlas o suprimirlas, así como señalar sus límites.

Las facultades más importantes que la SHCP tienen en materia aduanera se encuentran contenidas en los artículos 3 y 144 de la Ley de la materia, y se ejercen a través del SAT.

- Las funciones relativas de la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo competen en forma exclusiva a las autoridades aduaneras y mismas que podrán coordinarse con otras autoridades para el desempeño de sus funciones.
- Asimismo, señalar la circunscripción territorial de las aduanas y de las secciones aduaneras que de ellas dependan.

²⁵ Establece facultades del Ejecutivo Federal para condonar o eximir el pago de contribuciones y accesorios; regular sobre medidas de administración y control, forma de pago y procedimientos para facilitar obligaciones fiscales; y para conceder subsidios o estímulos fiscales.

- 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 dichos lugares, 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.
- Verificar en forma exclusiva durante su transporte, la legal importancia o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional.
- Dar a conocer la información contenida en los pedimentos, a las Cámaras y Asociaciones Industriales agrupadas por la Confederación, en términos de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que participen con el SAT en el Programa de Control Aduanero y Fiscalización por Sector Industrial.
- Señalar las aduanas autorizadas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías (aduanas exclusivas).
- 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, se realicen conforme a lo establecido en la legislación aduanera.
- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento.
- Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, así como la retención de mercancías.
- Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.
- 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.
- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.
- Las que le sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades antes señaladas.

Facultades de la Administración General de Aduanas y de las Aduanas

Las facultades específicas de la Administración General de Aduana (AGA), se encuentran en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), publicado en el DOF del 22 de marzo de 2001. Ahí se encuentran las principales facultades de las

autoridades aduaneras de nuestro país, respecto de todos los contribuyentes, destacándose las siguientes:

- Recibir y requerir de los particulares responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, exhiban y proporcionen la contabilidad, avisos. Declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse; así como ampliar el plazo para concluir su revisión; mantener comunicación con las autoridades aduaneras de otros países, para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales.
- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del Fisco Federal, poniendo a disposición de la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos.
- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, notificar el embargo precautorio de aquéllas mercancías, poner a disposición de la aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y se ponga a disposición de la unidad administrativa competente.
- 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 o demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, incluso sus accesorios.
- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del SAT y de la SHCP, 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; y, en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos.
- Determinar conforme a la ley, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas.
- Evaluar y, en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen por motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte.
- Establecer la naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar se clasificación arancelaria y solicitar el

dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito para ejercer las facultades a que se refiere esta fracción.

- Habilitar horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte.
- Controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos.

El artículo 24 del reglamento de la ley de comercio exterior, faculta a las aduanas para autorizar una ó más prórrogas automáticas sobre la vigencia original de los permisos de importación, siempre que el interesado demuestre que el embarque de la mercancía de comercio exterior se realizó durante el periodo de vigencia del mismo. En este caso, la prórroga del permiso de importación podrá ser autorizado por la aduana hasta por 30 días hábiles si la mercancía llega por vía marítima o de 7 días hábiles si ingresa al país por otra vía.

Otras Autoridades Aduaneras.

Conforme a los convenios de colaboración de la AGA con los organismos privados o no gubernamentales, podemos citar algunos que también participan directa e indirectamente en las operaciones aduanales; las asociaciones locales de agentes aduanales, la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), el Consejo de Comercio Exterior (COMCE), la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), el Consejo Nacional Agropecuario (CAN), la Asociación Mexicana de Transportistas (AMT), la Asociación Mexicana de Fabricantes de Aparatos Domésticos (ANFAD), la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR), etcétera.

Las autoridades administrativas más importantes del SAT distintas de la Administración General de Aduanas, que tienen facultades en materia de comercio exterior y aduanal y que son consideradas autoridades aduaneras, son las siguientes:

Jefatura SAT:

- Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC);
- Administración General de Recaudación (AGR);
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF);
- Administración General Jurídica (AGJ); y
- Administraciones Centrales con Atribuciones en Comercio Exterior.

Diversos trámites aduaneros

La Ley Aduanera también prevé diversos trámites, solicitudes, autorizaciones o concesiones, cuya competencia y facultad corresponde a diversas autoridades aduaneras, muchos de los cuales incluso se prevén en el propio Reglamento de la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Los principales trámites que

se realizan en la Aduana México y por las demás autoridades aduaneras son los siguientes:²⁶

- Inscripción en el registro del despacho de mercancías de las empresas.
- Registro de empresas transportistas de mercancías en tránsito.
- Autorización apoderado aduanal, modalidades:
 - * Autorización apoderado aduanal;
 - * Autorización para que el apoderado aduanal pueda operar en aduanas distintas a la que le corresponde.
- Solicitud de concesión para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.
- Autorización de recintos fiscalizados para realizar la elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado.
- Solicitud de entrada o salida de mercancías al territorio nacional por tuberías, ductos, cables u otros medios.
- Autorización temporal de depósito fiscal para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías.
- Autorización para que la entrada o salida de mercancías del territorio nacional se lleve a cabo por lugar distinto al autorizado.
- Aviso de retiro de mercancías depositadas ante la aduana que hubieran causado abandono.
- Relación de mercancías en tráfico de altura.
- Cambio de régimen de importación temporal a definitiva, de mercancías introducidas por maquiladoras y empresas con programas de exportación.
- Autorización para realizar las maniobras tendientes a la conservación de las mercancía en depósito ante la aduana.
- Autorización para ingresar a recintos fiscales o fiscalizados.
- Pedimento para el régimen aduanero de depósito fiscal.
- Pedimento definitivo de exportación.
- Pedimento definitivo de importación.
- Pedimento temporal de exportación.
- Pedimento temporal de importación.
- Pedimento de tránsito internacional.
- Pedimento de tránsito interno.
- Pedimento definitivo de importación para la regularización de mercancías.
- Despacho a domicilio a la exportación.
- Aviso por parte de las empresas aéreas que transporten mercancías explosivas o armas de fuego.
- Constancia de importación temporal, retorno o transferencia de contenedores.
- Importación temporal de embarcaciones.
- Autorización para el desistimiento del régimen aduanero, antes de activar el mecanismo de selección automatizado.
- Autorización para la inscripción en el registro de empresas certificadas.

²⁶ Véase la página de Red de Aduanas: www.aduanas.sat.gob.mx.

1.5. Procedimientos Administrativos Aduaneros.

Los procedimientos administrativos aduaneros, son el conjunto de trámites y actuaciones de carácter administrativo realizados por la autoridad aduanera, sobre los cuales debe recaer una resolución en los plazos previstos por la ley, pudiendo tener el carácter de provisional o definitiva. Los procedimientos aduaneros pueden iniciarse de oficio por la autoridad mediante una orden de comprobación, una acta de inicio en el caso de la detección de irregularidades en el ejercicio de sus facultades de comprobación, o a petición del particular en el ejercicio de su derecho de petición o de defensa de los actos de autoridad.

El inicio de los procedimientos resulta de una orden de comprobación inscrita, o de una acta o escrito de inicio de procedimiento, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, por la detección de irregularidades del contribuyente. En todo caso, las ordenes de comprobación deben ser notificadas por la autoridad a los particulares, y generalmente inician los procedimientos que tienen como fin la revisión del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, a través de: revisiones de gabinete, la glosa de documentos, auditorias, visitas domiciliarias, verificación de mercancías en transporte o de cualquier otra facultad de comprobación.

La principal base legal de las diversas formas de comprobación de la autoridad aduanera la encontramos en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, 43 y 46 de la Ley Aduanera. Este último numeral dispone que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, de reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda.

El **reconocimiento aduanero** y **segundo reconocimiento** se practican durante el despacho aduanero de las mercancías. Pueden derivar dos tipos de procedimientos: PAMA regulado por los artículos 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera y al que denominamos PIMA, regido por el artículo 152 de la misma ley.

Verificación de Mercancías en Transporte

Concierne en la revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficós terrestres, marítimos o fluvial, utilizando una orden escrita en un punto en carretera, en brechas, en sobrevigilancia o en una volante fiscal.

Glosa de Documentos

La glosa de documentos es realizada por la administración central de contabilidad y glosa de la Administración General de Aduanas y consiste en la revisión legal y aritmética de los

pedimentos y otros documentos del comercio exterior presentados por los contribuyentes en las aduanas en la importación y exportación de mercancías, y tienen como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación física y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y les hubiera correspondido desaduanamiento libre.

Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera (PIMA)

El PIMA se encuentra regulado por el artículo 152 de la Ley Aduanera, el cual dispone que: “En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el artículo 151 de esta ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 150 de esta ley.

Las autoridades aduaneras efectuarán la determinación en un plazo que no excederá de cuatro meses. Se desprende que el PIMA:

- a) Podrá iniciarse en: 1) el reconocimiento aduanero; 2) segundo reconocimiento; 3) la verificación de mercancías en transporte; y 4) la glosa de documentos.
- b) Procederá únicamente cuando se trate de determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones. Y
- c) Cuando no sea aplicable o no se pueda realizar el embargo de las mercancías, ya sea porque física o materialmente es imposible encontrarse a la vista, por ejemplo, en las importaciones o exportaciones de líquidos por tuberías, la mercancía haya desaparecido del recinto fiscal, en operaciones donde no se requiera la presentación física de la mercancía ante la aduana, etcétera.

No es procedente el embargo de mercancías de comercio exterior y de sus medios de transporte, ya sea porque no es posible materialmente, o porque se trata de infracciones formales muy leves y solo procede la aplicación de multas formales o la mera determinación de créditos fiscales.

Concepto de Embargo Precautorio de Mercancías

El embargo precautorio de mercancías como “ un acto más de la actividad aduanera del Estado que se ejerce por conducto de las autoridades aduaneras, solo en ciertos casos y por determinadas causas que dispone la ley “²⁷. Pedro Trejo Vargas²⁸, señala que el embargo precautorio de mercancías de comercio exterior no despojan de la propiedad al particular o interesado, sino que solamente la limitan en cuanto a su uso, goce o disfrute, pero pudiendo

²⁷ Rohde Ponce, Andrés. “Regímenes, Contribuciones y Procedimientos Aduaneros”. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2000. pág.539.

²⁸ Trejo Vargas, Op. Cit . pág. 350.

en algunos casos, los bienes embargados, ser situados por otras formas de garantía autorizada en la ley.

En el supuesto de que no se desvirtúen las irregularidades por las cuales se embargo la mercancía, en algunos casos, pasara a propiedad del fisco en términos del artículo 183-A de la Ley Aduanera.

En materia aduanera un embargo precautorio de mercancías, no garantiza el interés fiscal del crédito o créditos fiscales que resulten, sino que queda en garantía porque se presume ya sea una probable omisión de impuestos o incumplimiento de cualquier regulación o restricción no arancelaria.

Cuando la autoridad aduanera, determina que se embargue precautoriamente cierta mercancía, se levantará el Acta de Inicio del PAMA a que se refiere al artículo 150 de la Ley Aduanera, con el fin de que el interesado desvirtúe las irregularidades determinadas y obtener con ello la liberación de las mercancías embargadas.

Las causales que traen el embargo precautorio de mercancías de acuerdo a la Ley Aduanera son siete y se encuentran tipificadas en el artículo 151, sin embargo, se han dividido en trece causales. Los únicos supuestos en los que se embargará precautoriamente la mercancía son los siguientes:

1. Introducción de mercancías por lugar no autorizado.
2. Desvío de las rutas fiscales, tratándose de tránsito internacional.
3. Mercancía transportada en medios distintos a los autorizados en tránsito interno.
4. Mercancía prohibida.
5. Incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
6. Omisión de cuotas compensatorias.
7. Incumplimiento de normas oficiales.
8. Mercancía ilegal en el país.
9. Mercancía no declarada o excedente.
10. Transportación de mercancías dentro del recinto fiscal sin pedimento aduanal.
11. Domicilio falso o inexistente.
12. Presentar factura falsa o no se localice al proveedor.
13. Subvaluación de mercancías.

Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el conjunto de actuaciones y trámites que en forma coordinada, uniforme y sistemática se realizan por parte de los administrados y de la Administración pública y van dirigidos a la realización de una resolución en materia aduanera.²⁹

Una vez que la autoridad ha determinado que la mercancía se embargue precautoriamente ésta deberá de levantar un Acta de Inicio de PAMA. Dentro de los requisitos que deberá de contener toda Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se encuentran los siguientes:

²⁹ De la Rosa Velez, Ricardo Sergio. Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal. Tomo IV. T.F.J.F.A. pág.472.

- La identificación de la autoridad que participa la diligencia.
- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.
- El termino con que cuenta el interesado para ofrecer pruebas y alegatos, que sirvan para desvirtuar la supuesta irregularidad.

ACTAS CIRCUNSTANCIADAS, ENTREGA DE. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTICULOS 150 Y 152 DE LA LEY ADUANERA). El artículo 150 de la Ley Aduanera dispone categóricamente que la autoridad levantará “acta de inicio”, tratándose del procedimiento administrativo en materia aduanera, donde haya embargo precautorio de mercancías, la entrega del acta debe ser simultanea a su levantamiento, esto es, al momento en que se elabore debe ser entregada al interesado en vía de notificación. En cambio, el artículo 152 del invocado ordenamiento contempla un supuesto distinto, ya que la norma sólo indica que la autoridad aduanera lo “dará a conocer”, expresión que por ser vaga e imprecisa permite colegir que en los procedimientos de esta clase, la entrega del acta y, por tanto, su notificación, no debe necesariamente realizarse el mismo día de su levantamiento, pues en todo caso, así se hubiese señalado en el texto de la ley.

El Acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, aún cuando se debe de entregar en forma inmediata, la misma normalmente se notifica en por lo menos 3 días, en virtud del procedimiento que siguen algunas Aduanas, como es el caso de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que realiza el siguiente procedimiento:

- Detectan la causal de embargo precautorio de mercancías.
- Proceden a depositar la mercancía embargada a un recinto fiscalizado.
- Solicitan al tramitador del Agente Aduanal, copias de la documentación y de las identificaciones de las personas que van a firmar, así mismo les entregan un formato para que lo complementen con sus datos y los de sus testigos, dicha documentación la pueden presentar el mismo día o bien al siguiente.
- Una vez entregada la documentación, citan a las personas que aparecerán en el acta, para que firmen, sin embargo al final del acta respectiva, señala la leyenda “se recibe copia simple de la presente acta, al momento de la firma” sin embargo, no es verdad, ya que la copia la entregan hasta que esta firmada por la autoridad aduanera.
- Uno o dos días después de que ha sido firmada, citan al Agente Aduanal o bien a sus tramitadores para que pasen a notificarse el acta.

Actualmente y para su beneficio de los particulares, han ido mejorando dicho procedimiento, ya que se notifican con mayor prontitud.

Una vez notificada el acta, el interesado contará con el término de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, tal como lo establece el artículo 150 de la Ley

Aduanera y la Regla de Carácter General 2.12.7,³⁰ para ofrecer pruebas y formular alegatos, con el fin de desvirtuar las irregularidades detectadas por la autoridad aduanera.

El artículo 153 de la Ley Aduanera, establece que en caso de desvirtuar los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio, la autoridad aduanera dictara de inmediato la resolución, sin imponer sanción alguna y además se ordenara su devolución; ojo, solamente en caso de desvirtuar las irregularidades.

Las autoridades aduaneras deberán de dictar la resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. Cuando no se cumpla con lo antes citado, la mercancía embargada podrá liberarse y los créditos fiscales fincados, se dejarán sin efectos, una vez que se ha notificado la resolución correspondiente.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE SE DICTE CONFORME AL ARTICULO 153, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN 1999 Y 2001, DEBE NOTIFICARSE ANTES DE QUE VENZA EL PLAZO DE CUATRO MESES CON QUE CUENTA LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLA. Deben notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo y surtirá sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que se efectúe, por lo que el plazo de cuatro meses para la emisión de las resoluciones definitivas a que se refiere el indicado artículo 153, segundo párrafo, corresponde su notificación y que ésta última haya surtido sus efectos.

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas, por parte de maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que inició el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan.

Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.

La excepción será en caso de que se encuentre alguna irregularidad pero que ésta no de origen a una causa de embargo, se levantará únicamente un acta circunstanciada de hechos.

1.6. Infracciones y Sanciones Aduaneras.

³⁰ Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el 2004, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo del 2004.

Para efectos de nuestra materia consideramos a las infracciones como los supuestos de acción u omisión que constituyen trasgresión o violación a las disposiciones jurídicas administrativas establecidas en la legislación aduanera que tienen como consecuencia una sanción prevista en la propia Ley.

Estas infracciones aduaneras son impuestas por autoridades administrativas, quienes se encuentran autorizadas por el artículo 21 de la CPEUM, para imponer multas o arresto hasta por quince días a los infractores, tal y como lo confirman las siguientes tesis:

Autoridades Administrativas. Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, debe ser con estricta sujeción a los que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en los que no se opongan al art. 21 Constitucional. El art. 21 las faculta para castigar con multa o arresto hasta por quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar, entre la pena corporal o la pecuniaria.

Personas Físicas y Jurídicas. Tanto las personas físicas y las representantes de una persona jurídica o moral, podrán ser responsables de las infracciones y delitos previstas en la ley. Las personas morales no pueden ser responsables pues se trata de entes intangibles creados por ficción jurídica que carecen de voluntad propia, sin embargo, los representantes de éstas, las personas físicas se consideran responsables en ciertos casos.

Infracciones Tributarias. Existen innumerables clasificaciones de las infracciones, sólo mencionaré las más representativas. El Modelo de Código Tributario,³¹ en su artículo 72 señala la siguiente clasificación:

- a) Defraudación;
- b) Contrabando;
- c) Investigación pública a no pagar los tributos;
- d) Contravención;
- e) Mora;
- f) Incumplimiento de los deberes formales;
- g) Incumplimiento de los deberes por los funcionarios de la administración tributaria.

Fonrouge³² clasifica las infracciones tributarias aduaneras en:

- 1) Infracciones no delictuales,
- 2) Infracciones delictuales, a continuación se explican cada una de ellas.

Infracciones No Delictivas.

³¹ Citado por Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 235.

³² Citado por Witker, Jorge, Op. Cit., pp. 237-238.

Identificamos a las violaciones formales. Se incluye a toda acción u omisión de los contribuyentes, atentatoria a las ordenanzas aduaneras de carácter burocrático-administrativas. La legislación aduanera señala diversas obligaciones a cumplirse por parte de los usuarios de las aduanas en general y los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria-aduanera, cuyo incumplimiento sancionan con el único objetivo de asegurar la operación aduanera y conminando al infractor a no persistir en su conducta contraria a los intereses tributarios y económicos del país.

Conforme al Sistema Aduanero de México, como ejemplo de este tipo de infracciones encontramos las relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones aduanales, de llevar contabilidad, el control, seguridad y manejo de mercancías, y el uso indebido de gafetes entre otras.

Los actos u omisiones culposas cometidas sin dolo o voluntad de cometer la infracción, originan o podrían originar una menor recaudación tributaria-aduanera. Un claro ejemplo de infracción culposa es la circulación indebida dentro de los recintos fiscales, así como la tenencia ilegal de mercaderías de procedencia extranjera. Las infracciones administrativas aduaneras requieren que haya existido un incumplimiento a una norma aduanera de carácter formal, independientemente de los delitos que pudieran cometerse.

Infracciones Delictivas.

Jorge Witker, define al contrabando como “ el hecho de introducir o extraer mercaderías del territorio nacional eludiendo el ejercicio de la potestad que sobre ellas tiene la aduana”, y por fraude o defraudación aduanera a “todo acto que mediante simulación, falsedad o cualquier otra forma de engaño, ocasione al hecho o a cualquier tercero un enriquecimiento indebido a costa del perjuicio patrimonial del sujeto activo de la obligación tributaria aduanera”.³³

Dentro de esta clasificación de infracciones se encuentra la importación o exportación de mercancías y la presunción de infracciones de este tipo, así como las relacionadas con el destino de las mercancías. Las infracciones administrativas delictuales se caracterizan porque pueden constituirse también como delitos de carácter penal.

La Sanción Administrativa

Es el castigo que impone la autoridad administrativa aduanera a los contribuyentes vulneradores de la legislación aduanera, como la consecuencia jurídica de la infracción. Las sanciones administrativas cumplen distintos objetivos, que pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Deben tener un máximo y un mínimo, ya que las multas o sanciones fijas, así como las excesivas, se prohíben en nuestro Sistema Aduanero Mexicano, considerándose como inconstitucionales.

La sanción tributaria y aduanera presupone: a) La existencia de una obligación de hacer o de no hacer; b) el incumplimiento de dicha obligación preexistente; c) La tipificación del

³³ Witker, Jorge. Op. cit. pág. 239.

incumplimiento denominada infracción; y d) el establecimiento de un castigo al incumplimiento tipificado en la Ley.

Infracciones Aduaneras

La Ley Aduanera contempla todo un Título Octavo con un Capítulo Único estableciendo infracciones con sus respectivas sanciones, acudiendo a los principios reconocidos en el propio CFF para la valoración de las mismas y determinar la sanción aplicable por parte de la autoridad competente. Se prevén 10 tipos:

- a) Relacionados con actos y formalidades en la entrada o salida de mercancías (contrabando y sus presunciones);
- b) Relacionada con actos de enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancía extranjera;
- c) Relacionadas con la circulación indebida dentro del recinto fiscal.
- d) Relacionadas con el uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal;
- e) Relacionadas con el destino de las mercancías de comercio exterior;
- f) Relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas;
- g) Relacionadas con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios y contabilidad;
- h) Relacionadas con el control, la seguridad y el manejo de mercancía de comercio exterior;
- i) Relacionadas con la clave confidencial de identidad;
- j) Relacionadas con su uso indebido de los gafetes de identificación utilizados en los recintos fiscales;
- k) Relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras; y
- l) Relacionadas con la omisión de enterar contribuciones y aprovechamientos.

A modo de ejemplificar los tipos de infracciones señaladas anteriormente, transcribiré solo algunas de las más importantes para fines de este estudio, en virtud de que las mismas son de aplicación estricta, es decir, que las hipótesis normativas deben sujetarse estrictamente a los hechos relacionados.

Relacionadas con el Uso Indebido de Funciones dentro del Recinto Fiscal.

Esta infracción es nueva en la Ley Aduanera, ya que se incorporó en las reformas vigentes a partir de enero de 2003. Faculta al administrador de una Aduana del país para sancionar a todos aquellos servidores públicos, notarios públicos, corredores públicos, ministerios públicos o a cualesquiera autoridades federales y locales, que realicen diligencias dentro de los recintos fiscales o fiscalizados sin su previa autorización o del Administrador General de Aduanas.

En contra de Plazos y Formas de Presentar Documentación.

Este tipo de infracciones conocidas también como de forma, son sometidas con mayor frecuencia por los infractores por causas que van desde errores involuntarios hasta con dolo. Las sanciones para estas infracciones son las más leves previstas en la Ley Aduanera, incluso imponerlas, en algunos casos resultan incosteables para el Fisco por los gastos administrativos que ello representa, por lo que deberían eliminarse, o en todo caso, aumentarse sus sanciones.

En contra del Control, la Seguridad y Manejo de Mercancías.

Este tipo de infracción las cometen generalmente las personas físicas o jurídicas que tienen alguna autorización o concesión, así como otros usuarios de las aduanas que manejan mercancías de comercio exterior, y por lo tanto deben cumplir con ciertos requisitos en su control, seguridad y manejo fijados en la propia ley. Se aplicaran las sanciones previstas en el artículo 186 de esta Ley.

La Ley Aduanera prevé infracciones y multas, tanto por violaciones no delictuales como por violaciones delictuales, la legislación aduanera no prevé el arresto administrativo, el cual pudiera considerarse como una forma inhibitoria de prácticas irregulares aduaneras por parte de los contribuyentes, por ejemplo, pudiera establecerse éste tratándose de infracciones relacionadas con la presentación de documentación, información o declaraciones aduanales, en lugar de poner multas incosteables.

La Administración General de Aduanas, la Administración General de Grandes Contribuyentes y la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y sus respectivas unidades locales, son las autoridades competentes para aplicar las sanciones correspondientes, cuando dentro de sus facultades de comprobación encuentren violaciones en contra de la legislación aduanera. Dichas facultades, se encuentran reguladas dentro del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Así mismo, la legislación aduanera prevé ciertas reglas para la imposición de las sanciones, dentro de las cuales destacan los casos: a) en los que se considera cometida una sola infracción; b) individualización de las sanciones; c) de agravantes de sanciones; d) reducción de multas; y e) excluyentes de responsabilidad de multas.

La legislación aduanera establece como excepción de sanción, la no aplicación de multas a quién adquiera o tenga en su poder por cualquier título de mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el país, siempre que se trate de mercancías de uso personal del infractor.

Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor.

CAPITULO II. OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR.

2.1. El Agente Aduanal.

El **agente aduanal** es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante un número de patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, a través de los regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera (Art. 159). Para ser Agente Aduanal se necesita y se requiere entre otras, ser mexicano, tener título profesional, experiencia en materia aduanera y aprobar un examen de conocimientos, un examen poligráfico y un examen psicotécnico.

El agente aduanal no es la persona que revisa las mercancías en el cruce por las aduanas, ni tampoco los inspectores de los pasajeros en los aeropuertos a su llegada de vuelos internacionales.

Los Agentes Aduanales son profesionistas que habiendo obtenido un título de carrera universitaria, ejercen de modo independiente en la actividad privada, las funciones propias del despacho aduanero en representación de los importadores y exportadores de mercancías. Los Agentes Aduanales NO son funcionarios públicos.

“La aduana mexicana se creó en la década pasada para fomentar y estimular el crecimiento del comercio exterior en las dos vías, a través de una simplificación administrativa y económica real basada en la confianza a los contribuyentes. Esta aduana tiene su punto medular en la intervención del Agente Aduanal en el despacho aduanero, quién funge un doble papel, representa al contribuyente al presentar y firmar la declaración (de autodeterminación) aduanera, pero también representa al Estado Mexicano al ser quién le exige y certifica el cumplimiento documental y fiscal de los importadores y exportadores. El verdadero despacho aduanal se hace con y frente a los Agentes Aduanales del país”.³⁴

El Agente Aduanal es una de las figuras más importantes en el ambiente aduanero y con mayores responsabilidades, toda vez que es la única persona que puede llevar a cabo los actos y formalidades del despacho aduanero de mercancías, por cuenta de diversos importadores o exportadores.

Existen supuestos contemplados en la Ley Aduanera, en los que no se utilizan sus servicios, como es el caso de importaciones de pasajeros, o bien, mercancías menores de 1,000 dólares, en los que se efectúa a través de un despacho simplificado de mercancías.³⁵

Actualmente en nuestro país existen alrededor de ochocientos cincuenta Agentes Aduanales, la mayoría están organizados en diversas Asociaciones de Agentes Aduanales y éstas a su vez conforman la única Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, tal es el caso de la Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C., la cual es una de las mejores Asociaciones en México, por los

³⁴ Reyes Díaz Leal, Eduardo. El Agente Aduanal. Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2000, Pág. 3.

³⁵ Artículo 50 de la Ley Aduanera

servicios que presta y por las personas que la conforman, la cual está integrada por 271 Agentes Aduanales (hasta el 27 de diciembre del 2004).³⁶

Hasta el 31 de diciembre de 2001, los Agentes Aduanales podían ejercer sus funciones en las Aduanas que desearán trabajar, bastaba únicamente con solicitarlo a la Administración General de Aduanas, sin embargo a partir del 1° de enero de 2002, sólo pueden promover el despacho de mercancías en una o hasta tres Aduanas adicionales distintas, a la de su Adscripción, es decir, en la Aduana en la cual se le asignó su patente aduanal “Aduana Originaria”.

En México, únicamente se consideran Agentes Aduanales a personas físicas, asimismo, se desprende el apoyo que en la actualidad brindan los Agentes Aduanales a las Autoridades Aduaneras mexicanas, ya que actúan como intermediarios entre las autoridades y los participantes del comercio exterior.

La Patente Aduanal

El Diccionario Jurídico Mexicano, define al término de patente como: “la facultad otorgada por el Estado para desempeñarlas ya sea notarios, corredores públicos, agentes aduanales”.³⁷

El Servicio de Administración Tributaria, en su página de Aduanas, define la patente (aduanal) como: “Documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio de las actividades relacionadas con la importación y exportación de mercancías”.³⁸

La legislación aduanera establece los requisitos que se deben de cumplir para el otorgamiento de la patente de Agente Aduanal, mismos que se encuentran previstos en el artículo 159 de la Ley Aduanera, siendo las siguientes:

- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente o autorización, no hubieran sido canceladas. (Modificada en el Diario Oficial del 30 de diciembre del 2002, vigente a partir del 1° de enero del 2003).
- Tener título profesional o su equivalente en los términos de la Ley Aduanera de la materia.
- Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.
- Exhibir constancia de su inscripción en el Reglamento Federal de Contribuyentes.
- Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

³⁶ Información proporcionada por la Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C.

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico. Tomo I, México 1999.

³⁸ www.aduanas.sat.gob.mx.

Para solicitar una patente debe publicarse una convocatoria, la cual desde hace más de siete años no ha sido emitida por la autoridad. Se otorgará la patente de agente aduanal en un plazo que no excederá de 4 meses.

Obligaciones, Responsabilidades y Derechos del Agente Aduanal.

El Agente Aduanal tiene la obligación de hacer frente a sus actos, además de responder por la información proporcionada de sus clientes, ya que es su representante legal en casi todo lo que derive del despacho aduanero.³⁹

El artículo 59 fracción III párrafo cuarto de la Ley Aduanera, establece un control tanto para importadores como para Agentes Aduanales, por medio del cual la Administración General de Aduanas, tendrá conocimiento sobre las operaciones aduaneras que se efectúen en nuestro país y conocerá los clientes de cada uno de los Agentes Aduanales, antes de efectuarse el despacho aduanero de mercancías, sin embargo, aún cuando entró en vigor a partir del 1º de enero del presente año, dicho procedimiento se implementó desde el año 2003.

Dentro del artículo 162 de la Ley Aduanera, se encuentran contempladas doce obligaciones de los Agentes Aduanales, dentro de las que destacan las siguientes:

I. Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

II. Cumplir el encargo que se le hubiere conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quién lo otorgó.

III. Declarar bajo protesta de decir la verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado.

IV. Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaria.

V. Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones determinadas.

VI. Manifestar en el pedimento o en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.

³⁹ Artículo 41 de la Ley Aduanera

Dentro de las obligaciones hay que incluir el reconocimiento previo, el cual se realiza antes de despachar la mercancía y el cual se encuentra contemplado en el artículo 42 de la Ley Aduanera, esto para beneficio de los Agentes Aduanales, ya que así tendrían mayor certeza en los despachos efectuados, e inclusive para evitar cualquier consecuencia jurídica que le pudiera ocasionar.

“El Agente Aduanal será ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados o dependientes autorizados y de sus mandatarios”.⁴⁰ Es al Agente Aduanal, a quién finalmente le imponen las sanciones derivadas del despacho, aún cuando éstas sean cometidas por cualquier persona que trabaje para él.

También en el primer párrafo del artículo 54 de la misma ley se establecen otras responsabilidades, y son las siguientes: El Agente Aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuenta con los documentos que acreditan el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías, de conformidad con lo previsto por esta Ley y por las demás leyes y disposiciones aplicables.

En la actualidad y conforme el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, aumentaron las presunciones de contrabando, y dentro de las causales que se incluyeron, se encuentra severamente afectado el Agente Aduanal.

Los derechos del Agente Aduanal son siete y se contemplan en el artículo 163 de la Ley Aduanera siendo los siguientes:

- Ejercer su patente aduanal.
- Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios agentes aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la ley confiere a estos últimos.
- Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.
- Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes, si excede de éste número podrá asignar hasta cinco mandatarios.
- Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados de las mercancías.
- Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las autoridades aduaneras.
- Designar por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su agente aduanal adscrito para que éste lo sustituya. El Agente Aduanal sustituto no podrá nombrar a otro, por lo que el Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de designarlo.

⁴⁰ Artículo 160 fracción VI, de la Ley Aduanera.

A partir del 1º de enero del 2000, nuevamente se concedió el derecho a los Agentes Aduanales a designar un “agente aduanal sustituto”.

El **apoderado aduanal** es la persona física designada por otra persona física o moral, para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, con la autorización de la SHyCP, para promover el despacho aduanal ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quién será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.⁴¹

Personas morales que pueden despachar a través de Apoderado Aduanal.

1. Las empresas de mensajería y paquetería para encargarse del despacho de las mercancías, por ellas transportadas, siempre que el valor no exceda de \$ 5,000.00 dólares, EUA. Estas mercancías no son deducibles del ISR artículo 88.
2. Los Almacenes Generales de Depósito, para encargarse del despacho de la entrada y salida de mercancías de este régimen.
3. Las asociaciones que cumplan con los requisitos que establezca el artículo 194 de Reglamento de la L.A.⁴²

2.2. Regímenes Aduaneros.

Los regímenes aduaneros son las diferentes formas de destinación que los importadores o exportadores les pueden dar a las mercaderías que se introduzcan al territorio nacional o salgan del mismo, bajo control aduanero y que se encuentran reconocidos y reglamentados en la legislación aduanera.

La Ley Aduanera vigente reconoce los siguientes regímenes aduaneros:

1. Definitivos:
 - a) De importación definitiva.
 - b) De exportación definitiva.
2. Temporales de importación:
 - a) De importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.
 - b) De importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.
3. Temporales de exportación:
 - a) De exportación temporal para retornar al país en el mismo estado.
 - b) De exportación temporal para elaboración, transformación o reparación.
4. Depósito Fiscal.
5. Tránsito de mercancías:

⁴¹ Véase artículos 159 y 168 de la Ley Aduanera.

⁴² Fundamento: Art. 168, 171 de la Ley Aduanera.

- a) Tránsito interno.
- b) Tránsito internacional.

6. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

7. Recinto fiscalizado estratégico.

El régimen de recinto fiscalizado estratégico surge con las modificaciones a esta Ley en vigor en 2003, y como dato importante, no tiene antecedente en la legislación nacional e internacional.

Código Aduanero

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza porque contenía en un solo instrumento jurídico, una reglamentación aduanera muy completa de la legislación aduanal de México vigente en su momento, de tal manera que se le denominó “Código”. Este ordenamiento (con 727 artículos) reguló por espacio de treinta años el comercio exterior mexicano y a las aduanas del país. Hacia referencia únicamente a “operaciones aduaneras” en sus artículos 7º y 8º, así como sus características.

Artículo 7º.- Pueden practicarse con las mercancías, las siguientes operaciones aduaneras:

- I.- *Importación definitiva*, temporal y especial;
- II.- *Exportación definitiva*, temporal y especial;
- III.- *Tránsito internacional*: por territorio nacional y por el extranjero; y
- IV.- *Transbordo*.

Artículo 8º.- Para los efectos de este Código se entiende por:

- I.- *Importación definitiva*: el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país; (Título VII).
- II.- *Importación temporal*: la introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer por tiempo limitado; (Título VIII).
- III.- *Importación especial*: el retorno al país de las mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren exportado en definitiva; (Título IX).
- IV.- *Exportación definitiva*: el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior; (Título VII).
- V.- *Exportación temporal*: la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas que vayan a permanecer en el exterior por tiempo limitado; (Título VIII).
- VI.- *Exportación especial*: el retorno al exterior de mercancías extranjeras que, habiéndose Importado, no estén nacionalizadas; (Título IX).
- VII.- *Tránsito por territorio nacional*: el uso de mercancías extranjeras a través del país; (Título X).
- VIII.- *Tránsito por territorio extranjero*: la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero; y (Título X).
- IX.- *Transbordo*: el traslado de mercancías de un vehículo de transporte a otro, o al mismo vehículo en distinto viaje. (Artículos 98 al 104 y 186 al 188).

Cada una de estas operaciones aduaneras, se reglamentaron en los títulos respectivos del Código Aduanero.

Se cambia todo el concepto que se tenía en la Ley Aduanera de ciertos regímenes, especialmente: de las importaciones temporales para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado; y de depósito fiscal (para la industria terminal automotriz).

Los artículos 303 y 304 del TLCAN establecieron cambios importantes al tratamiento de las importaciones temporales de insumos, partes, componentes, maquinaria y demás materiales importados temporalmente con posterioridad al 20 de noviembre del 2000 y que exporten a los Estados Unidos o Canadá (Partes del TLCAN) a partir del 1° de enero de 2001, pues quedan afectados con el pago del impuesto correspondiente.

El propósito es evitar que los países de la zona del TLCAN se conviertan en una especie de “trampolín” para que países distintos aprovechen las ventajas arancelarias del TLCAN y empresas exporten indirectamente de un país parte a otro país parte del TLCAN, evadiendo el pago de los impuestos respectivos causados en una operación normal.

Las importaciones temporales ahora se sujetan al pago de cuotas compensatorias, y el programa de devolución de aranceles (impuesto general de importación), conocido como draw back, también se vio afectado.

Definitivos

Los regímenes definitivos reconocidos son dos: el definitivo de importación y el definitivo de exportación. Estos regímenes se sujetan al pago de los impuestos al comercio exterior, y en su caso, de cuotas compensatorias, así como al cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho.

De Importación

La Ley Aduanera define el *régimen de importación definitiva* como “la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado”.⁴³ Esto es las mercancías extranjeras una vez que son desaduanadas con el cumplimiento de los requisitos y las formalidades exigidas, pasan a ser nacionalizadas.

Este régimen se caracteriza por lo siguiente:

- Se pagan los impuestos, derechos y cuotas compensatorias, en su caso;
- Las mercancías se sujetan al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias;

⁴³ Artículo 96 de la Ley Aduanera.

- Se permite el retorno al extranjero de las mercancías importadas para ser sustituidas por otras de la misma clase;
- Se puede hacer uso del procedimiento de revisión en origen de las mercancías, siempre que se cuente con el registro del despacho de mercancías de las empresas; y
- Bajo este régimen podrán regularizarse espontáneamente las mercancías extranjeras ilegales en el país, siempre que sea procedente.

De Exportación

El *régimen de exportación definitivo* “consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado”.⁴⁴ Las mercancías dejarán de ser nacionales o nacionalizadas para convertirse en extranjeras, pudiendo el exportador solicitar ciertos beneficios, por ejemplo, la devolución o acreditamiento del IVA pagado por las mercancías exportadas en términos de la ley respectiva.

Este régimen se caracteriza por lo siguiente:

- Se pagan los impuestos y derechos, en su caso, no obstante que la mayoría de las mercancías sujetas a este régimen se encuentren exentas o con tasa del 0% del IGE;
- Las mercancías se sujetan al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias; y
- Se permite el retorno al país de las mercancías exportadas para ser sustituidas por otras de la misma clase, salvo las exportaciones temporales que se convierten en definitivas por no retornar en los plazos previstos;
- Las maquiladoras o empresas con programa de exportación autorizado también podrán retornar sus productos exportados, al amparo de su programa, a México cuando hayan sido rechazadas en el extranjero.

Temporales de Importación

Los regímenes temporales de importación se dividen en dos tipos: 1) para retornar al extranjero en el mismo estado y 2) para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. Las reglas comunes para estas dos clases de regímenes son los siguientes:

- a) Existe una suspensión en el pago de impuestos, ya que éstos no se pagan ni las cuotas compensatorias, salvo en el caso de: 1) importaciones al amparo de un programa de diferimiento o devolución de aranceles, conforme a los tratados internacionales suscritos por México y sus reglas de operación; 2) en el caso de transferencia o enajenación de mercancías en los casos autorizados; y 3) en la importación temporal de bienes de maquinaria y equipo, efectuado por maquiladoras y empresas con programa autorizado de la Secretaría de Economía.
- b) Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

⁴⁴ Artículo 102 de la Ley Aduanera.

- c) La propiedad o el uso de las mercancías no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, salvo entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados y empresas de comercio exterior con registro de la Secretaría de Economía, siempre que se cumplan con los requisitos exigidos.

Para Retornar al Extranjero en el Mismo Estado

La *importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado*, consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, en los plazos previstos por la legislación aduanera.⁴⁵ Por sus características se trata de bienes que tendrán un fin o uso determinado y que conviene al importador introducir temporalmente sin el pago de impuestos. Tomar en cuenta lo señalado en los artículos 135 a 147 del Reglamento de la Ley Aduanera, así como el capítulo 3.2. “De las importaciones temporales para retornarse en el mismo estado”, de las RGMCE.

Este régimen se caracteriza por:

- Las mercancías importadas al amparo de este régimen deben retornar al extranjero en los plazos previstos, de lo contrario, las mercancías estarán ilegalmente en el país por haber concluido el régimen de importación temporal.
- No en todos los supuestos se requiere de utilización de pedimento y de agente o apoderado aduanales, pudiendo utilizar otros formatos o con autorización.
- Por excepción procede en algunos supuestos el cambio de régimen a importación definitiva. Y
- Se permite la utilización de documentos aduanales conforme a tratados internacionales, por ejemplo, el cuaderno ATA.

Para Elaboración, Transformación o Reparación en Programas

El régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación (Pitex)⁴⁶, ha constituido un instrumento muy importante para el desarrollo de la economía mexicana y de su comercio exterior, especialmente porque al amparo de este régimen, la industria maquiladora de exportación (IME) realiza sus operaciones aduaneras, de tal manera que “el valor agregado de la economía nacional (a precios de 1993) creció entre 1980 y 1998 a una tasa media anual de 2.4%, ligeramente superior a la de la población.

El gobierno le reconoce dentro de los decretos que lo regulan lo importante que es establecer condiciones que promuevan su permanencia en el país, bajo formas privilegiadas de operación de la IME y de estímulos fiscales que le fueron otorgados, como el importar

⁴⁵ Artículo 106 de la Ley Aduanera.

⁴⁶ Empresas con Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.

temporalmente libre del pago de impuestos, maquinaria, materias primas y auxiliares, entre otros.⁴⁷

Las maquiladoras y Pitex, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II, “De las personas morales”, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la SHCP mediante reglas de carácter general.

Este régimen se caracteriza, entre otros rasgos, por lo siguiente:

- Se complementa por el *Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación*, Publicado en el DOF el 1° de junio de 1998, modificado por última vez el 31 de diciembre del 2000; por el *Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación*, publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990 y modificado por última vez el 31 de diciembre del 2000.
- Este régimen se ve afectado por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) y el Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (TLCAELC).
- La importación temporal de combustibles, lubricantes y otros similares; materias primas, partes y componentes; y envases y empaques, se sujetará al pago del impuesto general de importación y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.
- Las mercancías importadas temporalmente deberán retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos. En caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.
- Las maquiladoras y las Pitex, deberán presentar ante las autoridades aduaneras, declaración en la que proporcionen información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representan de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquéllas que son destinadas al mercado nacional.
- Cuando no se lleve a cabo la transformación, elaboración o reparación proyectada de las mercancías importadas temporalmente, se permitirá el retorno de las mismas sin el pago del impuesto general de importación, siempre y cuando las maquiladoras y las Pitex comprueben los motivos que han dado lugar al retorno de las mercancías en los casos en que la autoridad así lo requiera.
- Los procesos de transformación, elaboración o reparación de las mercancías podrán llevarse a cabo por persona distinta a las maquilas o Pitex, cuando cumplan con las condiciones de control que establezca la legislación aduanera.

⁴⁷ Molina Martínez, Iliana Margarita. “La transición de la industria maquiladora de exportación ante el art. 303 del TLCAN y la industria mexicana”. Tesina de Licenciatura UNAM, México, 2002. pp. 60-61.

Temporales de Exportación

Los regímenes temporales de exportación, se dividen en dos tipos: para retornar al país en el mismo estado y para elaboración, transformación o reparación. Al amparo de éstos se pueden exportar temporalmente mercancías nacionales o nacionalizadas. Las reglas comunes para ambos regímenes son los siguientes:

- a) No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- b) Se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.
- c) Los contribuyentes podrán cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva cumpliendo con los requisitos que establezcan la legislación aduanera.
- d) Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen a territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo y se deberá pagar, en su caso, el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.

Para Retornar al País en el Mismo Estado

La Ley Aduanera define este régimen como “la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna”⁴⁸. Deberá precisarse en el sentido de que las mercancías tienen que retornar a México.

La principal característica de este régimen es que se permite la sustitución de mercancías y el cambio de régimen a definitivo.

Para elaboración, Transformación o Reparación.

Al amparo de este régimen, el Sistema Aduanero de México autoriza la salida del territorio nacional de mercancías para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años. Sin embargo, este plazo podrá ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducto de agente o apoderado aduanal.

Este régimen tiene como características importantes:

- Al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que correspondan al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada. Y

⁴⁸ Artículo 115 de la Ley Aduanera.

- Por las mermas resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, no se causará el impuesto general de exportación, y por los desperdicios, se exigirá el pago de dicho impuesto conforme a la clasificación arancelaria que corresponda a las mercancías exportadas, salvo que se demuestre que han sido destruidos o que retornaron al país.

Depósito Fiscal

Conforme al numeral 119 de la Ley Aduanera, el régimen de depósito fiscal “consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares (LOAAAC) del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras”.

Este régimen permite que las mercancías en depósito fiscal puedan retirarse o extraerse del almacén para destinarlas a uno de los siguientes supuestos, según se trate, y a conveniencia del contribuyente, para:

- a) Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera;
- b) Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional;
- c) Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen; o
- d) Para importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

La SHCP, como una excepción del artículo 119 de la Ley Aduanera, y siempre que se cumplan los requisitos de control establecidos, podrán autorizar el establecimiento de depósitos fiscales bajo alguna de las siguientes modalidades:⁴⁹

- a) Para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura, conocidos como duty free;
- b) Temporalmente, para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías; y
- c) Para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos, a empresas de la industria automotriz terminal.

El régimen de depósito fiscal se caracteriza porque se encuentra sumamente controlado por las autoridades aduaneras y por la extensa reglamentación prevista en la legislación aduanera,⁵⁰ así como por lo siguiente:

- Es necesario cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a éste régimen.
- A partir de la fecha en que las mercancías nacionales queden en depósito fiscal para su exportación, se entenderán exportadas definitivamente

⁴⁹ Artículo 121 de la Ley Aduanera.

⁵⁰ Se hace referencia a la Ley Aduanera, su Reglamento, las RGMCE y sus Anexos, el MOA, y los diversos criterios en el tema emitidos por las autoridades aduaneras.

- Las personas físicas o morales residentes en el extranjero, podrán promover el régimen de depósito fiscal por conducto de agente a apoderado aduanal.

2.2.1. Tránsito de Mercancías

La Ley Aduanera señala que el régimen de tránsito “consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra”.⁵¹ El régimen de tránsito se divide en dos tipos: tránsito interno (a la importación y a la exportación) y tránsito internacional, en ambos casos la aduana tiene el control de las mercancías de comercio exterior, consistente éste en la verificación electrónica del arribo de las mismas y de sus medios de transporte a la aduana que se encargará de su despacho, de su salida, de su arribo o de su reingreso a territorio nacional, según se trate.

El régimen de tránsito de mercancías aunque es típico y autónomo, se caracteriza porque se trata de un régimen provisional del régimen final al que se destinarán las mercancías de comercio exterior, ya sea en México o en el extranjero.

Interno

El tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

- a) La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación; por ejemplo cuando la Aduana de Nuevo Laredo (fronteriza) envíe mercancías a la Aduana de Querétaro (interior) que se encargará de desaduanizar las mismas para ser importadas.
- b) La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación; por ejemplo en el caso de que la Aduana de Aguascalientes (interior) realice el despacho y envíe las mercancías a la Aduana de Cd. Juárez (fronteriza) para su salida del país y se perfeccione la exportación.
- c) La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero. El tránsito a la exportación se realiza por empresas maquiladoras o Pitex, y en lugar de exportación se trata técnicamente de retornos de mercancías que fueron importadas temporalmente al amparo de sus programas respectivos.

Características del Tránsito Interno

El tránsito interno a la importación y exportación tiene las siguientes características, siendo la principal el hecho de que es un régimen sumamente controlado y fiscalizado por las autoridades aduaneras:

- La importación de bienes de consumo final sólo procederá en los términos y condiciones que señale el Reglamento de la Ley Aduanera y las RGMCE.⁵²

⁵¹ Artículo 123.

⁵² Artículo 167 y regla 3.7.5., respectivamente.

- Deberá efectuarse dentro de los plazos máximos de traslado que establezca la SHCP; a la exportación o retorno al extranjero de las mercancías el plazo será el doble que para la importación.⁵³
- Cuando por caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no arriben en los plazos referidos, el agente o apoderado aduanal o el transportista, deberá presentar aviso por escrito a las autoridades aduaneras, de conformidad con el Reglamento de la Ley Aduanera, exponiendo las razones que impiden el arribo oportuno de las mercancías.⁵⁴
- En el tránsito interno a la exportación se deberá utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal y formular el pedimento de exportación, efectuar el pago de las contribuciones correspondientes y cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables al régimen de exportación en la aduana de despacho.
- Se deberán pagar las contribuciones actualizadas desde la entrada de las mercancías al país y hasta que se efectúe dicho pago, así como las cuotas compensatorias, antes de activar el mecanismo de selección automatizado en la aduana de despacho.
- El tránsito interno para el retorno de mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación, se efectuará de conformidad con el procedimiento que establezca la SHCP.⁵⁵
- Se deberá de realizar el tránsito de las mercancías utilizando los servicios de las empresas inscritas en el registro de empresas transportistas.⁵⁶
- Se establecen procedimientos especiales para el envío de mercancías a la franja fronteriza, de ciertas secciones aduaneras a determinadas aduanas, para el transporte ferroviario, tránsitos interfronterizos, etcétera.

Internacional

El tránsito de mercancías es internacional cuando se realiza conforme a alguno de los siguientes supuestos:⁵⁷

- a) Cuando la aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero; por ejemplo, cuando por la Aduana de Reynosa (frontera norte) ingresen mercancías para salir del país en tránsito por la Aduana de Cd. Hidalgo (frontera sur); y
- b) Cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional; por ejemplo, cuando salen mercancías mexicanas por la Aduana de Cd. Juárez (frontera norte) y que ingresan al país por la Aduana de Tijuana (frontera norte).

⁵³ Véase la regla 3.7.4., de las RGMCE.

⁵⁴ Artículo 169 del Reglamento de la Ley Aduanera.

⁵⁵ Regla 2.2.12., último párrafo de las RGMCE. Podrán llevar el tránsito de sus mercancías utilizando medios de transporte propios, sin estar inscritos en el registro de empresas transportistas.

⁵⁶ Véase el artículo 170 del Reglamento de la Ley Aduanera y las reglas 2.2.12., y 3.7.11. de las RGMCE.

⁵⁷ Artículo 130 de la Ley Aduanera.

Características del Tránsito Internacional

El tránsito internacional de mercancías por territorio nacional se promoverá cumpliendo los siguientes requisitos:

- Sólo procederá el tránsito internacional de mercancías por territorio nacional en los casos y bajo las condiciones que señale la SHCP.
- Deberá promoverse por conducto de agente o apoderados aduanales.
- Se deberá formular un pedimento de tránsito internacional y anexar, en su caso, el documento en el que conste el **depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía**.
- Si las mercancías no arriban a la aduana de salida en el plazo establecido, la determinación provisional de contribuciones y de cuotas compensatorias se considerará como definitiva.

2.3. Despacho Aduanal.

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

El despacho aduanero es el conjunto de actos y formalidades que se realizan en la aduana por los usuarios y autoridades y durante el cual se lleva a cabo la revisión física y documental de mercancías que se pretende introducir al país o extraerse del mismo. Este proceso opera con un sistema informático centralizado, el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), aplicación estratégica de la modernización tecnológica que permite agilizar operaciones de comercio exterior e incrementar el control aduanero utilizando tecnología de punta.

El Agente Aduanal lleva a cabo todo el despacho aduanero, desde que llega la mercancía a un recinto fiscalizado, hasta la entrega en los almacenes de los importadores, inclusive se hace responsable de su actuación durante los cinco años siguientes que tiene la autoridad para el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Reconocimiento Aduanero

El reconocimiento aduanero se da una vez que se elaboro el pedimento y se efectuó el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el contribuyente, presentándose las mercancías junto con el pedimento o documento correspondiente ante la aduana y activando el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si debe practicarse el mismo o el segundo reconocimiento. El reconocimiento es realizado por un “reconocedor” o “verificador”, el cual dispone de hasta tres horas para elaborar su dictamen, salvo que existan circunstancias especiales.

El reconocimiento aduanero de las mercancías en el Sistema Aduanero de México es el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y/o documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma muestra para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado ante la propia autoridad aduanera.

El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes ante el mecanismo de selección automatizado (SAAI); sin embargo tiene prioridad el de materia explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radioactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.

Segundo reconocimiento

Esta a cargo de las empresas privadas autorizadas por la SHCP y se efectúa por “dictaminadores aduaneros” a cargo de dichas empresas. Consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado.

El retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado significa la salida legal de las mercancías del área circunscrita por la autoridad aduanera donde la misma puede realizar el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías, así como realizar las funciones de carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, actos de fiscalización y el despacho aduanero dentro de sus instalaciones.

El Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI)

El SAAI es un sistema automatizado de apoyo a las funciones sustantivas de las aduanas del país y 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. Este esquema se tiene en cada una de las aduanas del país, para llevar a cabo el seguimiento del despacho, hasta su conclusión. Además cada una de las aduanas se encuentra conectada al centro del país, desde donde se realizan las actualizaciones y se recopila la información generada para la generación de estadísticas y de la balanza comercial.

Caracterizan al SAAI el soporte en tiempo real del despacho aduanero de mercancías; en el proceso de despacho aduanero cubre todos los elementos que lo integran, como son la captura; la prevalidación; la validación; el pago; el módulo de selección automatizada; el reconocimiento aduanero; la segunda selección; el segundo reconocimiento y la internación, además de cumplir con estándares internacionales para el intercambio de información de comercio exterior, muestra de ello es que el SAAI permite identificar el pedimento americano o *entry numbers* relacionados con los pedimentos de exportación de las aduanas de la frontera norte.

La Administración General de Aduanas ha identificado diversos supuestos en los que en atención a las circunstancias en que se generan las inconsistencias se permite su

solventación de manera ágil, a través de la presentación extemporánea de documentos, rectificación del pedimento y documentación anexa, y tramitación de documentos en fecha posterior a la de activación del mecanismo de selección automatizado, como en los siguientes ejemplos:⁵⁸

► **Certificación de origen:** en materia de certificación de origen, se han incorporado diversas disposiciones que permiten que se corrijan errores formales en el certificado de origen, toda vez que el rechazo automático del certificado puede dar lugar a sanciones graves, como el embargo de la mercancía y el cobro de contribuciones y cuotas compensatorias.

Por ejemplo, se permite que se presente el certificado de origen corregido cuando los tratados de libre comercio establecen esta facilidad, permitiendo la liberación de las mercancías.

También se permite que si al momento del despacho se cambia la clasificación arancelaria de las mercancías, se trámite el certificado de origen y se presente, siempre y cuando la mercancía declarada sea la misma que se presenta a despacho.

► **Regulaciones y restricciones no arancelarias:** actualmente, las autoridades que intervienen en la expedición y administración de permisos, avisos y demás regulaciones aceptan la declaración del particular respecto de la mercancía que va a importar, las aduanas por dónde la va a importar, etc. Sin embargo, si el particular comete un error simple o cambia su operación, automáticamente se considera que no cumple con las regulaciones. En la práctica, en ocasiones el error en esta información es subsanable, no representa una lesión al fisco, tampoco un riesgo para la salud y la seguridad pública.

Por ello se han establecido disposiciones que permiten que en estos casos el particular puede presentar el documento corregido durante el despacho y que se libere la mercancía, siempre y cuando no se ponga en duda la autenticidad, vigencia o validez del documento.

► **Clasificación arancelaria:** en ocasiones, durante el despacho aduanero la autoridad determina que la mercancía se encuentra incorrectamente clasificada. Las consecuencias de un cambio de clasificación pueden ser graves, ya que pueden dar lugar al embargo de las mercancías o al cobro de contribuciones y multas.

Tomando en cuenta que un cambio de clasificación puede derivar de criterios de interpretación diferentes, si la mercancía está correctamente declarada y corresponde con la que se presentó al despacho, se han buscado alternativas que permitan resolver de manera ágil desahogar las pruebas para determinar la correcta clasificación arancelaria o que permitan la corrección cuando no haya una lesión al fisco y no se incumpla con regulaciones; en estos casos, se permite también la corrección de otros datos que se hayan asentado incorrectamente como consecuencia de la clasificación incorrecta, como la cantidad y unidades de medida.

Además de permitir las correcciones, se crearon y normaron las Juntas Técnicas de Clasificación Arancelaria, tanto preventivas, que puede solicitar el particular antes de

⁵⁸ Revista: Facilitación Aduanera. “Despacho Aduanero”. Administración General de Aduanas. Simplificación Aduanera. México, 2005. págs. 19 - 21.

realizar la operación como las que se realizan cuando durante el despacho se detecta un posible error en la clasificación arancelaria. La celebración de Juntas Técnicas posibilitan que el particular aporte información adicional que permita a la autoridad aclarar si es correcta o no la clasificación declarada y si como resultado de la Junta Técnica concluyen que era correcta, se evita el inicio de un Procedimiento Administrativo que pudiera dar lugar al embargo, la determinación de contribuciones omitidas o imposición de multas.

► Facturación de terceros países. Considerando las variantes de la comercialización a nivel internacional y los compromisos adquiridos en los diversos tratados suscritos por México, se han establecido en Reglas de Carácter General la posibilidad de aceptar la facturación de terceros países en el marco de diversos acuerdos comerciales suscritos por México (se aclara porque no todos lo permiten) sin perjuicio de las preferencias arancelarias que brinda cada tratado.

Uno de los proyectos más importantes que ha emprendido esta administración, ha sido el de automatizar todo el proceso del despacho aduanero, no sólo el relativo al trámite del pedimento (que actualmente se realiza en forma automatizada), sino el relativo al resultado del reconocimiento.

El Sistema de Registro y Control de Incidencias (SIRESI) permite que las personas de la aduana que intervienen en el despacho registren en un sistema automatizado único el resultado del mismo, es decir, que registren si consideran que como resultado de la revisión la operación es correcta, o si se detectó alguna irregularidad, anotando el tipo de irregularidad. En caso de detectarse irregularidades, todos los procedimientos para la imposición de sanciones, determinación de contribuciones omitidas o embargo de mercancías se desahogan en el mismo sistema. Se han incorporado criterios al sistema, como apoyo para que todas las actuaciones estén debidamente fundadas y motivadas y se desahoguen en los tiempos que establece la Ley.

Esto le da mayor transparencia al proceso y permite mejor supervisión de las aduanas por parte de las autoridades centrales, lo cual redundará en mayor eficiencia en la actuación de las aduanas.

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

El SAAI M3

La aplicación estratégica de la modernización tecnológica de la información, específicamente a partir del nuevo milenio 2000, ha permitido a la Administración General de Aduanas la redefinición radical de los procesos de operación y administración aduanal, así como facilitar el alcance de los objetivos planteados con la instrumentación del nuevo SAAI M3⁵⁹, con el fin de:

⁵⁹ Trejo Vargas, Pedro. Op cit. "M3" porque significa "Tercer Milenio".

- a) Eficientar y agilizar las operaciones de comercio exterior, incorporando al esquema de intercambio electrónico de información a todos los actores.
- b) Incrementar controles utilizando tecnología de punta.
- c) Contar con la información robusta y completa de las operaciones de comercio exterior, logrando una explotación ágil y eficiente para toma de decisiones
- d) Cumplir con estándares internacionales para el intercambio de información de comercio exterior.
- e) Contar en el siguiente milenio con un sistema vanguardista en el ámbito mundial
- f) Y disminuir la corrupción mediante la utilización de esquemas informáticos.

Una vez concluida la primera etapa, se continuó con la modernización de los demás procesos que componen el SAAI, e ir incorporando subsistemas que fortalezcan el funcionamiento del mismo, que proporcionen mayor certidumbre y seguridad a los actores de comercio exterior.

Todo ello nos permite hablar de una aduana electrónica del futuro, lo cual la modernización y automatización nos llevará sin duda hablar ya de procedimientos aduaneros totalmente electrónicos, sin el uso de papeles.

Actualmente en la Administración General de Aduanas existen infinidad de proyectos en los que se está trabajando sobre el particular, y por mencionar algunos ejemplos podemos citar los siguientes: el sistema de recintos fiscalizados; cartas de cupo electrónicas; el sistema de registro, evaluación y seguimiento de incidencias (SIRESI); sistema de toma de muestras; identificación de ordenes de embargo; inscripción a registros por Internet, etc.

2.3.1. Ingreso y Salida de Mercancías

La Aduana Mexicana tiene bien precisados los puntos autorizados en las fronteras y en las costas para la entrada y salida de mercancías de tal manera que es ahí donde se concentra su función de control y fiscalización, independientemente de las facultades de revisión y comprobación que tienen para actuar dentro del territorio nacional, las cuales se aplican generalmente en operativos carreteros, sobrevigilancia y visitas de comercio exterior, así como en la revisión que realizan las aduanas fronterizas en las garitas de internación de mercancías de las regiones o franjas fronterizas al resto del territorio nacional.

Tráficos Aduaneros

Los tráficos aduaneros son las diferentes formas reconocidas en la legislación aduanera por las cuales podrán introducirse legalmente mercancías al territorio nacional o extraerse del mismo. La Ley Aduanera reconoce el tráfico marítimo, el terrestre, el aéreo, el fluvial y la vía postal, así como otros medios de conducción.

Tráfico Marítimo

El tráfico marítimo corresponde a la entrada o salida de mercancías mediante la navegación de embarcaciones de cualquier país en zonas marítimas mexicanas, en términos de la Ley

de Navegación y de los tratados internacionales en la materia. El tráfico marítimo puede ser de altura, cabotaje o mixto.

Se entiende por tráfico de altura: a) el transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero y b) la navegación entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa; se entiende por tráfico de cabotaje, el transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos del país situados en el mismo litoral; y por tráfico mixto: a) cuando una embarcación simultáneamente realiza los de altura y cabotaje con las mercancías que transporta, y b) el transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos de la costa nacional situados en distinto litoral o, en el mismo, si se hace escala en un puerto extranjero.

Tráfico Terrestre

Se puede realizar por medios de transporte que transiten por carretera, ferrocarril o una combinación de ambos, esto es mediante tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques, contenedores, portacontenedores, plataformas de ferrocarril, furgones, etcétera. Sin embargo, el tráfico terrestre en las operaciones también se da de pie, como sucede con las importaciones y exportaciones a pie de ganado bovino, equino, porcino, ovino o caprino que cruzan la frontera entre México y Estados Unidos, y que se encuentran reguladas en la legislación aduanera, en incluso, en el caso de pasajeros internacionales que cruzan la frontera a pie y transportan consigo bienes, éstos son transportados por los pasajeros; asimismo, la conducción de vehículos por particulares, se considera tráfico terrestre para efectos del cruce de mercancías que lleven consigo en dichos vehículos.

Tráfico Aéreo

Consiste en la navegación del espacio aéreo por aeronaves que prestan el servicio de transporte aéreo para pasajeros, carga o correo, en términos de la Ley de Aviación Civil.⁶⁰ Las aeronaves son cualquier vehículo capaz de transitar con autonomía en el espacio aéreo; y son los medios más recurribles en las operaciones “justo a tiempo” de las empresas.

Presupone la celebración de un contrato de transporte de carga, entendió este como “el acuerdo entre el concesionario o permisionario y el embarcador, por virtud del cual, el primero se obliga frente al segundo, a trasladar sus mercancías de un punto de origen a otro de destino y entregarlas a su consignatario, contra el pago de un precio”.⁶¹

Tráfico Fluvial

La “navegación interior”⁶² consiste en la navegación que realizan las embarcaciones en aguas interiores del país tales como canales, lagos, lagunas, presas, ríos y demás cuerpos de agua tierra entro o en los límites de los puertos mexicanos. La entrada al país o la salida del

⁶⁰ Publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995.

⁶¹ Artículo 55 de la Ley de Aviación Civil, publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995.

⁶² Véase Ley de Navegación publicada en el DOF el 4 de enero de 1994.

mismo de mercancías en tráfico fluvial, requerirá de autorización previa de las autoridades aduaneras, siendo aplicable las disposiciones del tráfico marítimo.

Transbordo de Mercancías

Es una operación con cargamento de altura, consistente en la descarga de mercancías de procedencia extranjera de un medio de transporte para ser cargadas a otro, conforme al tráfico de que se trate o de un tráfico a otro, mediante control fiscal, sin haber sido despachadas.

Sobordo de Mercancías

Es el documento o libro en que el capitán de un barco en tráfico marítimo o fluvial, anota todos los efectos o mercancías que constituyen el cargamento de cabotaje, el cual permite revisar la carga para confrontar las mercancías con la documentación. Para efectos aduanales las mercancías objeto de cabotaje deberán ampararse con los conocimientos de embarque y sobordos para cada puerto de destino y demás documentos exigidos por las autoridades competentes.

Lugar Autorizado y Días y Horas Hábiles

La entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipos, no puede realizarse por cualquier punto del país, sino a través de los lugares autorizados para tal efecto, entendiéndose como tales: las aduanas, secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales.

El despacho aduanero de las mercancías únicamente podrá realizarse en los días y horarios que las autoridades aduaneras consideran hábiles para la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte, debiéndose publicar dichos datos en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.⁶³ Tratándose del servicio aduanero de carga y de personas que arriben por tráfico aéreo, los días y horarios serán los que establezcan las autoridades de aeronáutica civil.

Manejo, Almacenaje y Custodia de las Mercancías

Corresponde a la aduana realizar en forma exclusiva el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías, así como realizar las funciones de carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, actos de fiscalización y el despacho aduanero dentro de sus instalaciones complementarias a las oficinas administrativas o en los lugares establecidos para ello, tales como los módulos de verificación documental, plataforma de reconocimiento, almacenes fiscales, patios fiscales, incluso las áreas establecidas para la ubicación de bancos, etcétera. A este espacio físico delimitado por un Acuerdo que para el efecto emite el Administrador de la Aduana donde la aduana realiza dichas funciones y actividades se le denomina recinto fiscal.

⁶³ Véase su Anexo 4.

2.4. Facilitación y Automatización de Procesos.

La facilitación y automatización de los procesos tiene como objetivo simplificar, integrar y automatizar los procesos del despacho aduanero. Las Mejoras Principales de la Estrategia Informática de la AGA son:

- Desplegar procesos tecnológicos de validación por parte de las Secretarías encargadas de emitir autorizaciones relacionadas con el comercio exterior, con la finalidad de mejorar el control del cumplimiento de los mismos.
- Habilitar procesos de intercambio de información con transportistas, concesionarios de recintos fiscalizados y autoridades extranjeras, para facilitar la planeación control y fiscalización de la operación aduanera.
- Desplegar nuevos procesos que mejoren la productividad, la seguridad y el control de la operación de las aduanas.

Proyecto representativo:⁶⁴

Recintos Fiscalizados Marítimos.

Los principales objetivos de este proyecto son implantar el intercambio electrónico de información entre el SAT y los recintos fiscalizados marítimos con el fin de:

- Controlar los inventarios, así como de mercancías que causan abandono a favor del Fisco Federal y las violaciones, daños y extravíos de los bultos almacenados.
- Verificar electrónicamente, al momento del despacho aduanero, la existencia de la mercancía que se pretende extraer, tanto del recinto fiscalizado, como en el manifiesto correspondiente.

Los logros en la facilitación y automatización de los procesos se han venido dando:

- Actualmente se validan los permisos Pitex, Maquila y Programas Sectoriales con la SE al momento de validar el pedimento.
- Se intercambia información de manifiestos marítimos con agentes navieros, información de descargos de mercancías con recintos fiscalizados, información de tránsitos de mercancías por Estados Unidos, así como de embarques carreteros con la Autoridad Aduanera de dicho país.
- Se han desplegado 12 proyectos informáticos relacionados con los procesos aduaneros, entre los que resaltan el Sistema Integral de Registro y Seguimiento de Incidencias (SIRESI) y el Sistema Integral de Contabilidad Aduanera (SICA).
- En total se han finalizado 14 proyectos informáticos incluidos en Aduana Modelo.⁶⁵

⁶⁴ SAT Administración General de Aduanas. Proyecto Aduana Modelo. Noviembre 2005. Aduana México.

⁶⁵ SAT Administración General de Aduanas. Op. Cit.

CAPITULO III. LA REALIDAD EN LAS ADUANAS.

3.1. La Aduana de Hoy.

En las nuevas tareas del mundo globalizado, se encuentran las aduanas de las cuales hay una mala percepción, en especial la aduana mexicana ya que poca gente la conoce, pocos saben cómo funciona, cómo opera, qué es, hasta dónde llegan sus facultades y esta situación la aprovechan todos los intermediarios para culpar a la aduana de sus retrasos o malos cálculos.

Se debe tomar en cuenta que son más de 100 millones de mexicanos y solamente 70 mil importadores activos quienes realizan el 80% de la operación, y de esos importadores muchos no tienen ni idea de lo que se hace en aduanas, todo se lo delegan a sus departamentos de comercio o de tráfico aduanal y estos en gran medida responsabilizan al Agente Aduanal y a la aduana por sus acciones. Y precisamente como la aduana no tiene trato directo con el usuario, cuando se presenta una dificultad con algún intermediario, resulta sencillo señalar como responsable a la aduana internamente.⁶⁶

En realidad, la operación en la aduana en términos generales es de supervisión y no de autorización; y aquí hay otro elemento importante de percepción. Muchos creen que la aduana es la que autoriza los documentos o el paso de las mercancías y esto no es así.

CUADRO NO.5

En las aduanas se despachan diariamente en promedio:

13,922	millones de pesos (mil 233 millones de dólares) de mercancías
2,418	contenedores de carga
75,000	camiones de carga llenos y vacíos entran y salen del país
140,000	ó más pasajeros en aeropuertos internacionales
1,150,000	personas que cruzan nuestras fronteras

Otro tema importante es la percepción de que la Aduana aglutina una serie de documentos, llámese regulaciones y normativas de otras dependencias. Se piensa que el comercio exterior se maneja en las aduanas exclusivamente, cuando en realidad la aduana es operativa puesto que existen muchas regulaciones y restricciones que deben cumplirse antes de pasar y las cuales la aduana únicamente verifica.

Se debe hacer la reflexión de que México es uno de los países mas abiertos al mundo en el comercio internacional, una falsa creencia que se tiene todavía es la de pensar que todo lo importado que llega a México está de manera ilegal, y sabemos que no es cierto.

Un ejemplo de esto es la apreciación de que nuestro comercio con China es prohibido, cuando éste es ampliamente permitido en muchos de los sectores. China se ha convertido

⁶⁶ Revista: Aduanas “Entrevista a José Guzmán Montalvo” Aduana al día. Eje del Comercio Exterior. CAAAREM. Sociedad en Movimiento. Año 5. No. 3. 2006. Págs. 28-29.

en nuestro segundo socio comercial, las importaciones de China han crecido cuatro veces en los últimos cinco años y ahora al ver que hay muchos productos chinos la gente piensa que hay más contrabando; lo mismo ocurre con la relación de la economía informal como el tema de contrabando.

La percepción de la aduana esta cambiando ya que se han hecho una serie de esfuerzos importantes de certificación y automatización, toda vez que se realiza un cambio en este proceso, implica coordinación o simplificación, acciones para mejorar la competitividad.

La Aduana México ha tenido mejoras en el tema de la modernización electrónica como los ferrocarriles, los prevalidadores, los pagos, los puertos, las empresas de mensajería y los sistemas avanzados para las guías. Se ha hecho un esfuerzo muy importante pero desgraciadamente el usuario conoce poco de esos procesos que se han implementado.

En el tema de empresas certificadas, se ha hecho un proceso muy importante de simplificación. Al día de hoy se tiene el 56% de las exportaciones realizadas por medio de empresas certificadas técnicamente; se lleva un 60% de las empresas certificadas y se está en la actitud de certificar prácticamente el 80% del total de las empresas de importación y exportación, lo cual permitirá un paso por la aduana más ágil.

Algo muy importante en el tema de simplificación es el hecho de pensar que importar y exportar es algo sencillo, cuando esta actividad implica una operación importante de negocio y logística que requiere de profesionales porque no puede haber improvisación. Por mencionar algunos, tenemos a los Agentes Aduanales y transportistas que tienen estándares de calidad muy altos.

También se tiene un servicio en la página de Aduanas, que es el Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA), donde puedes realizar tus operaciones de comercio exterior pero muy poca gente hace uso de él, se puede consultar el estado de las operaciones de manera inmediata. La información procede directamente de las bases de datos de la Administración General de Aduanas (AGA), por lo que su veracidad y confiabilidad están garantizadas.

Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA).⁶⁷

La AGA ha creado una herramienta informática, el SOIA, que está disponible en la página de internet de la Aduana México: www.aduanas.gob.mx/soianet.

Los usuarios de comercio exterior pueden obtener información sobre el estado que guardan sus operaciones en un ambiente de seguridad que permite ver sólo la información para la cual están autorizados. Un importador puede consultar toda la información de sus operaciones a nivel nacional; un agente aduanal sólo puede consultar las operaciones que fueron realizadas bajo su patente.

⁶⁷ Revista: Facilitación Aduanera. Op. cit. "SOIA". Págs. 27-28.

La información del SOIA se actualiza cada diez minutos, opera en un ambiente amigable y facilita al usuario obtener información en todo el proceso del despacho aduanero, así como exportarla a archivos de hojas de cálculo de Excel o de texto con extensión TXT.

Para acceder al SOIA se requiere contar con un NIP, el cual puede ser tramitado en cualquier aduana del país o en la Administración Central de Informática de la AGA con un tiempo aproximado de 15 minutos y sin costo. El NIP es personal e intransferible; a las empresas se les ofrece un NIP maestro con el cual podrán dar de alta el número de claves adicionales que requieran, permitiendo controlar los privilegios de cada clave.

El sistema permite consultar:

- Si el mecanismo de selección automatizado determinó reconocimiento o no de las mercancías.
- Si ya fueron revisadas.
- La situación que guardan los pedimentos de tránsitos, incluyendo la fecha de inicio, plazo, así como la fecha de vencimiento o arribo y aduana de origen.
- La fecha de alta o baja en el padrón, así como el estado que guarda la compañía al momento que realiza la consulta.
- Que el agente aduanal sea realmente quién realice en nombre y representación de quién lo contrató las operaciones de comercio exterior.
- El folio de las cartas de cupo electrónicas que son enviadas al SAAI por el Almacén General de Depósito Fiscal.
- Todos los permisos que otorga la Secretaría de Economía que se encuentran ligados con el procedimiento aduanero.
- Los importes generados a favor de los contribuyentes; su saldo actual disponible; los montos ejercidos; la información referente a los pedimentos que generaron los importes a favor y los pedimentos con los que se han afectado los importes originales.
- Los pedimentos de retorno que tienen pedimentos complementarios pendientes, mostrando información como la patente, clave de documento, fecha de pago, cantidad de días que han transcurrido después del pago del pedimento de retorno y aduana.
- El folio del certificado fitosanitario; vigencia; el tipo de certificado; confirmación de la revisión física; régimen; aduana; fracciones autorizadas y los pedimentos relacionados.
- Verificar la información de los programas de Maquila y Pitex, incluyendo las fechas tanto de inicio como de vigencia del programa, y fracciones autorizadas en el programa.

En conjunto, la política aduanera, se ha dirigido a la simplificación de trámites, la agilización y la automatización de procesos, así como a fomentar la competitividad.

Carriles exclusivos Fast y Exprés.⁶⁸

En coordinación con el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, la Aduana México acordó el establecimiento de carriles exclusivos a la importación y a la exportación en diversas aduanas fronterizas.

⁶⁸ Revista: Facilitación Aduanera. Oop.cit. "Carriles exclusivos Fast y Exprés". Pág. 5.

Se establecieron carriles exclusivos a la importación, denominados carriles Exprés y a la exportación, denominados carriles Fast.

Los carriles Fast están destinados a los importadores, exportadores, transportistas y conductores que participan en los Programas de Empresas Certificadas y C-TPAT (Alianza Aduana-Industria Contra el Terrorismo).

Los carriles Exprés están destinados a las empresas certificadas.

El tránsito de los carriles exclusivos reduce sustancialmente los tiempos de espera en la frontera común. Hoy en día se despacha 18% de la carga bilateral, en promedio, a través de esos carriles y para finales de 2006 se espera despachar 40% del comercio bilateral de esa forma.

Estos carriles se encuentran funcionando en las aduanas de Ciudad Juárez, Tijuana, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Mexicali. Adicionalmente se está evaluando la viabilidad de establecer carriles exclusivos en Nogales, Camargo, Piedras Negras, Ciudad Acuña, San Luis Río Colorado y Agua Prieta, así como en algunas garitas.

La Aduana México y el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza (BAPF) podrán concentrar más recursos en los cargamentos de mayor riesgo, agilizando el proceso de despacho en la frontera.

Infraestructura.⁶⁹

La simplificación del comercio exterior tiene mucho que ver con las instalaciones adecuadas para que el tránsito de pasajeros, usuarios y mercancías cuenten con las mayores facilidades.

El principal objetivo es adecuar las instalaciones aduaneras para mejorar el flujo de los transportes y mercancías, así como el reconocimiento aduanero.

Las mejoras principales en cuestión de infraestructura son:

- Mayor control en el acceso, flujo de vehículos y personas.
- Áreas adecuadas para maniobras, almacenamiento, servicios y oficinas.
- Mejorar funcionalidad para estaciones de rayos gamma, modulación (selección automatizada) y en andenes de reconocimiento.

Se han llevado a cabo obras importantes en las aduanas de:

Ciudad del Carmen, Colombia, Guanajuato, Tampico, Lázaro Cárdenas, Veracruz, Manzanillo, Mazatlán, Coahuila, Progreso, La Paz, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Querétaro, Ojinaga y Tijuana.

⁶⁹ Revista: Facilitación Aduanera. Op.cit. "Infraestructura" . pág. 28

En las secciones aduaneras de Seybaplaya, El Ceibo, Suchiate II, Mesa de Otay, Estación Sánchez, Intermodal de Guadalajara, Celaya, San José del Cabo y Cabo San Lucas; Puertos Fronterizos de San Jerónimo y Córdoba y garita La Mula.

En las salas de pasajeros de los aeropuertos internacionales de la Ciudad de México, Culiacán, Mazatlán, Chihuahua, Nuevo Laredo, Reynosa, Ciudad Juárez y Monterrey.

Logros principales a Noviembre del 2005:

- ◇ Nuevo Laredo: Finalizaron los proyectos de confinamiento y fortalecimiento de controles en el Puerto III, nuevo andén de reconocimiento en estación de FFCC “Los Sánchez” . se licita obra para ampliación de garita del Km. 26.
- ◇ Veracruz: Aumento de 24 a 40 posiciones en andén de 1er. Reconocimiento. Reubicación de estaciones de modulación y aumento de 8 a 11 estaciones.
- ◇ Manzanillo: Finalizaron la ampliación de carriles de acceso a la zona de reconocimiento y el acondicionamiento de Edificio Administrativo existente, la ampliación del andén del 1er. Reconocimiento terminado.
- ◇ Ciudad Reynosa: Obras en proceso en proyecto integral “Aduana Modelo”. Se espera finalizado la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Reynosa.

Equipamiento para la facilitación.⁷⁰

Para simplificar el comercio exterior, contar con mayor seguridad en nuestras fronteras y agilizar la entrada de mercancías, la Administración General de Aduanas está invirtiendo cuantiosos recursos en tecnología e infraestructura.

El principal objetivo es implementar proyectos de equipamiento para fortalecer el control en el despacho aduanero.

Mejoras Principales:

- Aplicar tecnologías de punta a la inspección de mercancías, vehículos y equipajes de pasajeros, permitiendo la liberación rápida de mercancías, manteniendo el control de las mismas.
- Aplicar tecnologías de punta a la supervisión de las operaciones en las aduanas.
- Aplicar sistemas integrados de procesos de información , análisis de riesgo, inspección de mercancías y vehículos y control de flujo vehicular, con la finalidad de aumentar la efectividad del control aduanero.
- Dotar a las aduanas de sistemas de comunicación seguros y vehículos especializados para apoyar la operación aduanera.

Para ello se han instalado rayos Gamma para ferrocarril, carga y vacíos; rayos X para pasajeros y carga en aeropuertos; básculas de pesaje dinámico; circuito cerrado de televisión en aduanas marítimas; sistemas de supervisión y control vehicular; vehículos de uso especial, para la Administración Central Inspección Fiscal y Aduanera binomios

⁷⁰ Revista: Facilitación Aduanera. Op.cii. “Equipamiento para la facilitación”. Pág. 26

caninos y patrullas equipadas . Además se proporcionaron uniformes para todo el personal aduanero.

3.2. Recintos Fiscalizados Estratégicos.

El Régimen de recinto fiscalizado estratégico (REFE), surge como una opción viable para promover la inversión extranjera directa en el país y que a su vez funcione como una especie de “zona franca” o “zona libre” de impuestos, así como para el establecimiento de centros de almacenaje y distribución de mercancías de comercio exterior, además de que las mercancías no estarán sujetas al cumplimiento de restricciones o regulaciones no arancelarias, salvo con ciertas excepciones. El régimen de REFE nace en México con las adiciones de los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C y 135-D, de la Ley Aduanera de 1996, y en vigor a partir de julio de 2003.

Una ventaja importante de éste régimen es la posibilidad de introducir las mercancías sin la presentación de un pedimento, para lo cual se efectuará el registro a través de medios electrónicos que señale el SAT mediante reglas, para lo cual se deberán determinar las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

Este régimen no requiere de opinión por parte de la Secretaría de Economía, ni del cumplimiento de los informes y reportes que se exigen a las maquiladoras y empresas con programas de fomento a la exportación autorizados.

Las mercancías importadas al amparo de éste régimen podrán, al igual que en el régimen de depósito fiscal, ser extraídos para su importación definitiva o temporal bajo un programa de fomento o maquila o ser retornadas al extranjero, o incluso ser importadas al régimen de depósito fiscal. Los bienes nacionales o nacionalizados que se introduzcan al recinto fiscalizado estratégico se entenderán exportados definitivamente, en tanto que las mercancías extranjeras podrán permanecer en dichos recintos hasta por dos años en el caso de materias primas, o el plazo de depreciación en los demás casos.

Bajo éste nuevo régimen, los responsables directos del destino de las mercancías serán quienes hayan obtenido la autorización para operar estos recintos. De igual forma se establece la posibilidad de realizar transferencias entre este tipo de recintos, cumpliendo con los requisitos que se señalen mediante reglas de carácter general.

Las personas autorizadas para administrar un recinto fiscalizado estratégico, son responsables de administrar, supervisar y controlar dicho recinto fiscalizado, cumpliendo con los lineamientos que determine el SAT, para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior, sin perjuicio del ejercicio de facultades de la autoridad aduanera. Dichas personas autorizadas, no estarán sujetas al pago de aprovechamientos.

Dentro de las principales características del REFE podemos destacar las siguientes:

- Se trata de un régimen hasta ahora exclusivo del Sistema Aduanero de México, ya que se trata de un invento mexicano.
- Se requiere de la habilitación de un inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías de comercio exterior y de una autorización para la administración del REFE.
- Se faculta al SAT para autorizar a los recintos fiscalizados para destinar mercancías a dicho régimen.
- Para su operación y funcionamiento, se establecen en la Ley Aduanera requisitos, obligaciones, responsabilidades y términos para la autorización correspondiente.
- Se pueden introducir mercancías de procedencia extranjera o nacional al REFE para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación y reparación.
- No se sujetara al pago de los impuestos al comercio exterior o de cuotas compensatorias, ni al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y NOM's, con ciertas excepciones.
- La mercancía nacional se considerará exportada desde que ingrese a éste régimen.
- La mercancía podrá permanecer hasta por dos años o por el plazo de la autorización, tratándose de maquinaria y equipo.
- En este nuevo régimen se deberá tramitar el pedimento respectivo o realizar el registro a través de medios electrónicos que señale el SAT, determinándose las contribuciones y cuotas compensatorias aplicables.

Se han incorporado diversas facilidades para implementar este régimen dentro de un marco de simplificación, agilización y facilitación.⁷¹ Entre ellas se encuentran:

- Exención general de padrones específicos.
- Exención general de aduanas exclusivas (anexo 21).
- Exención de la obligación de asentar la información de identificación individual de mercancías (anexo 18).
- Declaración simplificada (aviso de sustitución del pedimento) en algunas operaciones, tales como mercancías que no van a ser objeto de transformación, mercancías no sujetas a regulaciones no arancelarias.
- Las operaciones que se tramitan con aviso no requieren agente o apoderados aduanales y no se sujetan al pago del aprovechamiento por el servicio de prevalidación.
- Reconocimiento aduanero ágil y simplificado.
- No se sujetara a segundo reconocimiento.
- Se permite rectificación de diferencias por sobrantes o faltantes después del despacho.
- Tránsito interno por vía terrestre sin que se requiera registro de transportistas para tránsito, entre las aduanas fronterizas, marítimas o aéreas y el recinto fiscalizado estratégico ubicado en aduanas interiores.
- Además beneficios logísticos que derivan del propio régimen.

⁷¹ Revista: Facilitación Aduanera. Op. Cit. "Recintos Fiscalizados Estratégicos". Págs. 8-9.

3.3. El Caso Específico de UPS.

Historia de la empresa.

Fundada en 1907 como empresa de mensajería en Estados Unidos, UPS ha aumentado hasta llegar a ser una corporación de 42,600 millones de dólares, claramente orientada a facilitar el comercio en todo el mundo. Actualmente UPS o "United Parcel Service Inc.", es una empresa internacional que lleva una de las marcas más reconocidas del mundo. Son la mayor empresa de entrega de paquetes y mensajería express del mundo y el líder en servicios de transporte, logística, capital y comercio electrónico. Cada día, se maneja el flujo de mercancías, fondos e información en más de 200 países y territorios de todo el mundo.

UPS

Servicios clave: Logística y distribución; transporte y carga (vía aérea, marítima, terrestre, ferroviaria); agentes de carga; manejo de comercio internacional, servicios de aduana.

La adquisición en 1999 del Challenge Air hizo a UPS el mayor transportista de carga express y aérea de Latinoamérica.

En el año 2000 se incorporo la capacidad agregada para calcular las tarifas y averiguar los tiempos de tránsito de los envíos con cualquier dispositivo inalámbrico, dentro de Estados Unidos. Los clientes pueden acceder a estos servicios utilizando un teléfono habilitado para la web o mensajes de texto unidireccionales o bidireccionales, agendas digitales, paginadores u otros dispositivos inalámbricos comunes.

Con el servicio China Express a partir del 2001 se realizan vuelos directos a China de E.U.A.

Al comprar Menlo Worldwide Forwarding en 2004 añadió capacidad para enviar carga aérea pesada, mientras que la adquisición de Overnite en 2005 amplió los servicios de carga por tierra de la compañía en Norteamérica.

El 16 de mayo de 2005 UPS y Overnite Corporation (OVNT) anunciaron en Atlanta un acuerdo definitivo a través del cual UPS adquirirá Overnite por US\$1,250 millones en efectivo.

Esta transacción le permitirá a UPS ampliar su cartera de servicios al ofrecer una variedad de servicios de transporte terrestre LTL (por sus siglas en Inglés: less-than-truckload) y TL (truckload) a sus clientes en Estados Unidos. También posicionará a UPS como el principal transportista norteamericano de LTL a tan sólo cinco meses desde que la empresa amplió sus servicios de carga aérea con la adquisición de Menlo Worldwide Forwarding.

Mike Eskew, presidente de UPS, dijo al respecto: "Queremos ofrecer a nuestros clientes la cartera de servicios de transporte y logística más amplia del mercado y esta es una capacidad importante que necesitábamos tener".

Con la adición de Overnite, UPS contará con mayores capacidades que ayudarán a sus clientes a sincronizar más fácilmente el movimiento de bienes, información y fondos. Las soluciones que ofrece UPS ahora incluirán un completo portafolio de servicios de envíos pesados vía aérea, terrestre y marítima.

Con esto los servicios clave de UPS Supply Chain Solutions son: Logística, distribución, servicios de consulta, liberación de aduanas y transportación de carga (tierra, mar y aire)

UPS acordó con Sinotrans asumir el control directo de sus operaciones de servicio express internacional en las ciudades más importantes de China para finales del 2005. Con una red ampliada, UPS ofrecerá servicios mejorados y acceso al mercado de mayor crecimiento en el mundo. Con este acuerdo, a partir de enero del 2005, UPS asumirá todo el control de las operaciones en cinco localidades: Shangai, Guangzhou, Shenzhen, Tianjin y Qingdao.

El trato impulsará una relación que data de 1988 cuando UPS entró por vez primera al mercado chino en compañía de Sinotrans. "UPS contará con la flexibilidad necesaria para expandir sus operaciones y para invertir en plantas, infraestructura, tecnología y desarrollo profesional. UPS espera mejorar sus de por sí altos niveles de confiabilidad y construir su presencia de marca al ampliar su número de camiones y chóferes uniformados. Asimismo, la empresa planea mejorar su red de paquetería, expandir sus opciones de software e introducir un servicio de llamadas gratuitas para el servicio al cliente.

El 26 de Octubre de 2006 UPS anunció la apertura de dos nuevos centros de operaciones en Manzanillo y Colima, Colima. Estos nuevos centros expandirán los servicios de UPS en el occidente mexicano, así como en ciudades que actualmente están experimentando crecimiento significativo en dicha región del país. Ocho de los diez municipios de Colima, cuentan con carreteras de cuatro carriles y un sistema de transporte por ferrocarril de doble estiba, conectando a Colima con la región centro-occidente del país, dónde se concentra el 66% del PIB nacional con un radio de influencia de más de 15 estados.

Los centros permitirán que consumidores y empresas locales puedan realizar operaciones comerciales de manera expedita y garantizar el libre flujo de bienes e información desde Manzanillo y Colima a todo el orbe en tan sólo unas horas y de forma simplificada, a través de las diferentes soluciones que ofrece UPS en México

El amplio portafolio de productos y soluciones tecnológicas de UPS brindará a las empresas localizadas en estas entidades una ventaja competitiva al facilitar el movimiento de productos en el mercado, mejorar la atención a clientes y agilizar los pagos.

La presencia de UPS significará una opción importante para consumidores y empresas asentados en estas localidades.

Dentro de los servicios que este nuevo centro ofrecerá se destacan:

- UPS National y UPS Worldwide Express: Entrega garantizada puerta a puerta de envíos locales e internacionales.

- UPS Trade Direct: Servicios integrados multi-modales que aceleran y simplifican el envío de carga desde fábricas internacionales a través de aduanas hasta entregarlo en tiendas minoristas o en cualquier dirección de un consumidor en los Estados Unidos

En la expansión más grande de su portafolio de envíos internacionales en más de una década, UPS comenzó en noviembre del 2006 a ofrecer a los clientes tres, en lugar de dos, opciones de entrega diaria a una hora determinada en y entre los mercados comerciales más activos del mundo.

El cambio también ofrece más horarios de entrega matutina para los servicios de UPS en muchas ciudades de todo el mundo. De hecho, UPS ahora ofrecerá opciones de entrega matutina garantizada a más ciudades de Asia que cualquier otra compañía de mensajería.

El cambio a la cartera internacional de UPS, combinado con esa tecnología líder en la industria, le da a los importadores y exportadores norteamericanos más flexibilidad y mayor precisión para ayudarles a manejar los modelos de cadena de suministro justo a tiempo de hoy.

Cada uno de los servicios UPS Worldwide Express estarán apoyados por la tecnología de visibilidad Quantum ViewSM, que ofrece a los clientes el estatus de sus envíos en cualquier lugar del mundo y también les envía alertas si los envíos no llegan en el plazo de entrega convenido debido a retenciones en aduanas, retrasos provocados por el clima o cualquier otra razón.

Con el paso del tiempo, UPS se ha convertido en un líder en la distribución global de suministros. En UPS, la logística y distribución global incluye gestionar el movimiento de las mercancías, así como el flujo informativo y financiero que acompaña a las mercancías. Los clientes de UPS solicitaban, cada vez más, aprovechar esta experiencia, lo que finalmente llevó a la formación de las UPS Supply Chain Solutions. UPS Supply Chain Solutions es una eficiente organización que proporciona servicios de logística, transporte global, servicios financieros, de correo y consultoría para mejorar el rendimiento de los negocios de los clientes y la cadena de suministro global.

UPS continúa expandiendo el servicio por todo el mundo, en Europa, Asia y el Sur de América, los clientes disfrutan de una cartera inigualable de servicios de entrega programada y de cadena de suministros.

Con Asia identificada como objetivo principal de crecimiento, en 2005, UPS lanzó el servicio "First non-stop delivery" entre EE.UU. y Guanggzhou, China. Ese mismo año, UPS empezó a interesarse en este mercado gracias a negocios de colaboración con sus socios en China, dando acceso a 23 ciudades que cubren más del 80% del comercio internacional.

UPS ha experimentado una grandiosa transformación, pasando de ser una pequeña compañía de mensajería a un abastecedor principal en aire, mar, tierra y servicios electrónico. Representando una nueva UPS, más desarrollada y demostrando al mundo que

sus capacidades se extienden más allá de la entrega de pequeños paquetes. la compañía mantiene su reputación de integridad, confiabilidad, propiedad de empleado, y el servicio de cliente.

La empresa ha establecido un nuevo récord de volumen de paquetería en 2006, entregando casi 4 mil millones de paquetes con una media de 15,6 millones diarios. El volumen total internacional de exportaciones creció un 11,3%. En 2006 las ganancias aumentaron 11,2% y los beneficios internacionales sobrepasaron los 1,7 mil millones de dólares.

UPS es la compañía de paquetería más grande del mundo y líder global en servicios de cadena de suministro, ofreciendo una amplia gama de opciones para sincronizar el movimiento de bienes, información y fondos. Con sede en Atlanta, Georgia, UPS atiende a más de 200 países y territorios en el mundo. Las acciones de UPS se cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York (UPS) y la compañía puede encontrarse en la Web en UPS.com.

CONCLUSIONES

La modernización de la Aduana como institución capaz de sacar adelante cualquier dificultad si bien es cierto que aún le falta tiempo para convertirse en una Aduana Modelo hay que reconocer que ha tenido sus logros en diferentes aspectos y esto gracias al gran esfuerzo de muchas personas, funcionarios, políticos, y legisladores que han convertido a una aduana de los 80, atrasada, corrupta, poco inteligente, por una del “primer mundo”, automatizada, robotizada, inteligente, medible y positiva. Sin duda alguna la aduana ha contribuido a que nuestro comercio exterior haya crecido como lo ha hecho desde 1991, prácticamente.

Se han resuelto problemas y la lucha contra el fraude aduanero es un claro ejemplo de que se ha afrontado y con mucha inteligencia, la simplificación administrativa para muchos importadores y casi todos los exportadores es una realidad que más del 50% de los usuarios de las aduanas lo puede constatar.

Cuando la aduana es insegura porque no otorga predictibilidad en la entrega de los bienes, aunque sea de importación, de producto terminado, de la confección, crea un ambiente en contra de la inversión, no sólo de la extranjera sino la nacional.

La Aduana no puede cambiar de la noche a la mañana, y no por falta de ganas o actitud, sino porque la función aduanera del país se cumple con el procesamiento correcto de información.

La política aduanera del país se formó a partir de la captura de más información y procesarla a fin de administrar el riesgo en pro de un incremento en la fluidez de las importaciones y exportaciones, pero esa información se va dando poco a poco, conforme se presentan los despachos aduanales, hay que recordar que no fue sino hasta el año 2000 cuando se instituyó el pedimento único lleno de campos de información casi todos ellos en claves alfanuméricas, es decir, no fue sino hasta el año 2000 en que se empezó a recabar la información que se requería para empezar a discriminar usuarios en virtud de su nivel de riesgo.

Esta modernización de la aduana aún no termina hay varios temas que no están concluidos por el simple paso del tiempo como lo es la automatización y sistematización de todo proceso aduanero, con la finalidad de evitar al máximo la intervención de la mano del hombre, a fin de que el despacho sea lo más automático y robotizado posible. Estamos en la era de la información y tecnología, ya no podemos concebir a la aduana como la física y humana que abría las maletas para revisar el interior del equipaje de un pasajero, estamos inmersos en la tercera revolución industrial y esto nos acerca a tecnología a punta que permite procesar caso todo dato en cuestión de segundos.

Dentro de la agenda pendiente lo principal es crecer en los programas de certificación, actualmente se tienen importadores y exportadores certificables en virtud del volumen que manejan pero que no se han acercado a la autoridad para conseguir su registro. Este esquema de certificación a todo usuario de la aduana es para que garantice el conocimiento e implemente la norma aduanera en su plenitud.

Hay un esquema de empresas importadoras y exportadoras certificadas básicamente por volumen de importación (con una excepción), el cual asciende para finales de 2005 al equivalente a 30 millones de dólares en el último semestre, esto para toda empresa y de poco menos de 20 millones de dólares si se trata de maquiladoras registradas y empresas Pitex. La excepción a la regla es justamente para las Pitex y Maquiladoras que pudieran concursar por este registro si obtienen un dictamen favorable de parte del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) que, por cierto, son los autores intelectuales de este esquema de facilitación.

La certificación del dictamen, tal como lo ha desarrollado el CNIME que por valor, sería un cambio importante en los planes dentro de la política aduanera del país, pero si no se llegará a lograr, si debería aún reducirse de todas formas más el volumen, pues se tendrían empresas que no tienen tiempo de perderlo en contrabando o fraudes aduaneros, pues sus negocios ya pueden considerarse como grandes, se llevaría la certificación casi al 90% del comercio exterior mexicano, liberando a la aduana de una carga de revisión física increíble, otorgándole más tiempo para su análisis de información y revisiones aún más acertadas por tipo de producto y de empresa, además de tener tiempo para desarrollar tecnología de punta que le sirva a la aduana en sus labores.

El trámite de registro de certificados ha evolucionado, se ha simplificado al aclararse muchos requisitos que antes eran confusos, ya para septiembre de 2005 el registro tiene una duración de 5 años. Antes era sólo de 1 año y el trámite duraba casi 4 meses, es decir, se tomaba 4 meses de trámite para tener beneficios por 8 meses restantes, pero hoy eso ya no es problema.

Para que el sistema aduanero mexicano logre aterrizar sus perspectivas de crecimiento interno y externo necesita que haya criterios técnicos claros, completos y objetivos para la toma de decisiones por parte de la Autoridad y hacerlos públicos para que generen derechos para el usuario y para el agente aduanal quienes, son los principales interesados que lo pueden exigir, pero si los propios usuarios y agentes aduanales no conocen estos criterios y sólo los conoce la autoridad, ellos no lo podrán hacer valer.

La modernización del tema de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como para la certificación de origen y de valor, deben alcanzar un nivel digital de alta seguridad y esto debe pasar lo más pronto posible, no para llegar a la aduana de “cero papeles”, sino para darle fluidez a nuestro comercio exterior, sea para un país logístico o para un país industrial.

La aduana debe de aportar valor agregado al país, lo cual se traduce en certeza de entrega, seguridad jurídica para el usuario, un “estado de derecho” para todos y la no aportación de costos de gestión u operación. Esto para darnos seguridad de que nada ilegal (ilegal, conforme a la “Ley” y no conforme al criterio del funcionario público) pasará por la aduana sin su justo castigo. Es decir, la aduana tiene una doble función, fomento y control, nada más contrastante para cualquier ente.

Otro tema muy importante en el proceso de modernización de las aduanas es el Agente Aduanal, ya que es la figura que lleva al usuario al correcto cumplimiento de la ley,

evitándole problemas a futuro. En el año 2001, se les redujo de mil aduanas a sólo 4 su operación, lo cual está muy bien, inclusive si sólo les hubieran dejado un o dos estaría mucho mejor, porque su labor es personalísima lo cual no pudiera ser delegada. Esto le permite cubrir mejor sus funciones prestando la atención debida a cada uno de sus clientes y haciendo más eficiente el comercio exterior. El Agente Aduanal es un prestador de servicios para el Estado Mexicano y no es parte de los importadores o exportadores aún cuando éstos sean los que le pagan.

El Agente Aduanal es uno de los elementos de la economía cuya acción en verdad apoya o desalienta al comercio internacional, esto por la acción y función que ellos tienen en sus manos, es un facilitador, fiscalizador, asegurador de la certeza jurídica por lo que su principal elemento está en la ética y calidad, pues en él se delegan responsabilidades vitales de la vida aduanera. La verdadera función del Agente Aduanal está en su labor profiláctica previniendo conflictos, debe brindar confianza y tranquilidad a la sociedad.

El Agente Aduanal mexicano debe convertirse en un consejero legal, en un perito de las aduanas, su primera función es la de ser un confiable asesor de los usuarios a fin de desentrañar su voluntad y plasmarla dentro de un marco legal en un pedimento. Una función adicional es la de ser un auxiliar del fisco en la recaudación de impuestos. Cuando menos en el año 2004, el 45% del IVA recaudado por el Fisco Federal pasó por las manos de los agentes aduanales.

El comercio exterior de México no sólo esta creciendo a pasos agigantados, sino que esta inmerso en operaciones dinámicas que deben ser despachadas con alta velocidad, el futuro de nuestro comercio exterior esta en el Just In Sequence, lo que implica una velocidad de respuesta que no pueden dar los demás países, para que el comercio exterior sea ágil, se sigue requiriendo de un agente aduanal exigente y amante de su Patria. El agente aduanal esta al servicio de México y es el conducto de la información el cual debe permanecer en un programa de capacitación y actualización continua.

La aduana debe ayudar a la reducción de costos del comercio exterior, para ello se debe intensificar la modernidad no sólo de nuestras aduanas sino de las instalaciones físicas por donde la mercancía pasa. Esto implica una modernidad logística. Algunas aduanas han avanzado en este tema, pero ha sido insuficiente sobre todo porque muchas veces no se cuenta con las personas idóneas para este moderno aspecto del comercio exterior. Se debe de trabajar en la infraestructura, cuya puerta de entrada esta en las aduanas del país y en donde factores como el dinero y tiempo son un grave problema.

En cuestiones de dinero, la aduana tiene un presupuesto anual superior a los un mil millones de pesos, suena mucho pero no lo es, el plantel humano de ésta es de 6,200 personas, se han estado colocando máquinas de rayos X y Gamma y se han estado construyendo, en lo posible, las Aduanas Modelo.

La Aduana tiene que seguir trabajando en cada uno de sus muchos aspectos siempre bajo un clima de confianza hacia el usuario, debe proyectar sus acciones a ser más un ente logístico que fiscalizador y sacando adelante su verdadera función, la de facilitador y controlador para que el comercio exterior crezca.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Roca, Felipe. *Nacimiento, Constitución y Administración de las Agencias Aduanales*. Conceptos básicos para poder transitar con éxito en ésta importante actividad. 1ª edición. México. ISEF Empresa Líder, 2005. 170 p.
2. Acosta Roca, Felipe. *Trámites y documentos en Materia Aduanera*. 3ª. Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005.
3. Arrijoa Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*. 11ª. Ed. Editorial Themis. México 2003.
4. Bustamante Morales, Miguel Ángel. *Los créditos documentarios en el comercio internacional*. Incoterms 2000. 2ª edición, México. Reimp. 2006. Trillas 2000. 239 p.
5. Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. 10ª. Ed. México, Editorial Porrúa 2000.
6. Das Bhagirath Lal. *La OMC y el Sistema Multilateral de Comercio: pasado, presente y futuro*; traducción del Inglés: María Laura Mazza. Barcelona. Ed. Icaria Intermón Oxfam, 2004.
7. *Manual Jurídico Aduanal*. Tomo I. Nueva edición, México. Ed: Virgilio Vallejo 2005. 345 p.
8. *Manual Jurídico Aduanal*. Tomo II. Nueva edición, México. Ed: Virgilio Vallejo 2005. 349 - 665 p.
9. Mercado H, Salvador. *Comercio Internacional: Importaciones y Exportaciones*. México, Limusa. 198 p.
10. Castellanos, Jorge Alberto. *Operación Maquila*. Aspectos prácticos del comercio exterior y aduanas de las empresas maquiladoras, PITEX, PROSEC Y Tratados de Libre Comercio. 1ª edición, México. Ed: Virgilio Vallejo 2004. 200 p.
11. Moyotl Hernández, Francisca. *El Embargo Precautorio en Materia Aduanera*. Estudio práctico de sus consecuencias jurídicas y los medios de defensa. 1ª edición, México. ISEF Empresa Líder, 2005. 186 p.
12. Ortiz Wadgymar, Arturo. *Introducción al comercio y finanzas internacionales de México: evolución y problemas hacia el año 2000*. México, Nuestro Tiempo, 2000.
13. Quintana Adriano, Elvía Arcelia. *El Comercio Exterior de México: marco jurídico, estructura y política*. México, Porrúa UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
14. Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El Futuro del Comercio Exterior Mexicano*. México. Ed: Bufete Internacional, 2005. 123 p.
15. Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*. 2ª edición, México. Ed: Virgilio Vallejo, 2003. 470 p.
16. Witker, Jorge. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. 2ª, ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

Revistas:

1. Facilitación Aduanera. Administración General de Aduanas. Simplificación Aduanera. 2005.
2. Expansión (México, D, F) Revista de Negocios en México. México, D.F. Grupo Ed. Expansión 2000. No. 25
3. Aduanas (customs). Eje del Comercio Exterior. CAAAREM Sociedad en Movimiento. Año 5 No. 3 2006.

4. Aduanas (customs). Eje del Comercio Exterior. CAAAREM. Sociedad en Movimiento. Año. 5 No. 6 2006.

Guías:

1. Guía Básica del Exportador. BANCOMEXT. 11ª. Edición México. 2005.

Direcciones electrónicas:

- www.bufeteinternacional.com.mx
- www.comerciointernacional.com.mx
- www.caaarem.org.mx
- www.aduanas.gob.mx
- www.aduanas.sat.gob.mx
- www.se.com.mx
- www.ups.com.mx
- www.iccmx.gob.mx
- www.economia.gob.mx