



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

**ARTURO RAMÍREZ HERMENEGILDO**

TEMA DEL TRABAJO:

**“LA CARTA COMPROMISO AL CIUDADANO  
COMO MEDIO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA  
ADUANERO EN MEXICO.”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**



**FES Aragón**

MÉXICO, ARAGÓN, MARZO DE 2008



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.

**Doy Gracias a Dios por dirigir mis pasos por caminos rectos y guiarme día con día a través de mi vida escolar.**

**Doy Gracias a mi Madre la Sr. *Verónica Hermenegildo León*, por darme la vida, por guiarme a través de este largo camino Gracias por cada instante que estuviste a mi lado, por cada regaño, por cada lección, por cada consejo, mil gracias Madre por que sin ti no fuera lo que soy hoy, no hay mas que decirte, que esto es tuyo mama.**

**Gracias a mi padre por escoger la mejor madre del mundo, por los pocos momentos que estuvo a mi lado.**

**Gracias a mi hermano Ángel Ramírez Hermenegildo por dar problemas a mi vida problemas que juntos hemos resuelto, por que este camino no ha sido fácil pero contigo ha sido más llevadero y sabes que sobre cualquier cosa somos amigos.**

**Gracias Mario por que has sido más que un amigo, por apoyarme y estar conmigo en momentos felices como en los difíciles y por muchas cosas más gracias.**

**Gracias a mis hermanos, aquellos compañeros que pasamos a formar parte de una familia, gracias por estar conmigo en los momentos más significativos de mi vida, gracias a las Lic. Leticia Yazmín Bolaños Pérez, Maria de la Luz Medina Valtierra, Susana Martínez Álvarez, Diana Mojaras Martínez, María Isabel Márquez Sánchez, a los Ing. Gabriel Ortiz Cordero, Cristián Iván Narváez Leyva, Ares Misael Morales Juárez, Pablo Antonio Lorenzana Gutiérrez, gracias por estar a mi lado.**

**Gracias a una linda ilusión, gracias por motivar a seguir a delante con mi carrera, gracias por ser una estrella en un cielo tan oscuro, hoy cumplo con lo prometido se que no te veré pero esto es en parte tuyo.**

**Gracias a La Amistad Única y Real Aunque no estés aquí, por seis años de una compañía, de ilusiones, de proyectos que se que nunca se convertirán en hechos pero se que te acuerdas de mi, en el fondo espero que sigan existiendo esas dos personas que un día fueron muy felices.**

**Gracias por levantarme y demostrarme una pequeña luz, se que la margarita dijo no pero en ese ultimo momento, se que te acordaras de aquello que me diste, tu viste nacer este proyecto hace mas de 11 años en un salón de preparatoria y a este trabajo le diste parte de tu esencia, pero hoy que no estas, se que lo que vivimos es parte de la vida y así se olvida que siempre es de noche, gracias mi Niña Linda gracias Karina.**

**Gracias a todos y a cada uno de los maestros que me dieron un poco de su conocimientos Gracias Maestra Silvia Carvajal Sánchez, por creer en mi, Maestra Delfina Yee Yesca, por darme su apoyo cuando mas lo necesite, al Maestro Mauricio Sánchez, Rojas, por ser mas que un profesor por cada uno de sus concejos gracias, al Lic. Leonardo Aviña, un gran amigo, a la Lic. Claudia Petit Salcido Grimaldo, por confiar en mí y darme una oportunidad gracias.**

**A mi amiga Cintia Ivonne Moreno García, gracias por estar conmigo en todos los momentos aun cuando no estemos juntos muchas gracias por ayudarme a terminar esta etapa de la vida gracias.**

**GRACIAS DIOS MIÓ.**

**GRACIAS UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FES "ARAGÓN"**

# LA CARTA COMPROMISO AL CIUDADANO COMO MEDIO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MEXICO.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO.....	3
---	---

1.1 Época Prehispánica.....	3
-----------------------------	---

1.2 Época Colonial.....	4
-------------------------	---

1.2.1. Del año 1500 a 1800.....	4
---------------------------------	---

1.2.2. Del año 1600 a 1700.....	4
---------------------------------	---

1.2.3. Del año 1700 a 1800.....	5
---------------------------------	---

1.3 Época independiente.....	5
------------------------------	---

1.3.1. Del año 1800 a 1900.....	5
---------------------------------	---

1.4 Época Moderna.....	6
------------------------	---

1.4.1. Del año 1900 al 2000.....	6
----------------------------------	---

1.5 Época Contemporánea.....	9
------------------------------	---

1.5.1. Del año 2000 a nuestros días.....	9
--	---

## **CAPÍTULO 2**

<b>ADMINISTRACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO.....</b>	<b>10</b>
2.1    Conceptualización de Aduana.....	10
2.2    Funciones de la Aduana Moderna.....	13
2.2.1. Funciones de Facilitación.....	16
2.2.2. Funciones de Recaudación.....	17
2.2.3. Funciones de Fiscalización.....	18
2.2.4. Funciones de Verificación.....	20
2.2.5. Funciones de Prevención.....	23
2.3    Definición de la Aduana Moderna.....	25

## **CAPÍTULO 3**

<b>ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO.....</b>	<b>26</b>
3.1    La Administración General de Aduanas.....	26
3.2    Estructura.....	29
3.3    Organización.....	29

## **CAPÍTULO 4**

### **LA CARTA COMPROMISO AL CIUDADANO COMO MEDIO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO..... 37**

4.1 La Carta Compromiso al Ciudadano un medio de información al usuario..... 37

4.2 Implementación de La Carta Compromiso al Ciudadano como medio de simplificación aduanera..... 39

4.3 La Carta Compromiso al Ciudadano, medio de modernización de las aduanas en México..... 40

**Conclusiones..... 42**

**Fuentes consultadas..... 44**

**Fe de erratas..... 46**

## INTRODUCCIÓN

El comercio es la base de toda civilización y cómo podremos ver; el comercio en México siempre ha estado presente, desde la época prehispánica hasta la nuestros días. Las fronteras toman un sentido más político con la construcción de los Estados-naciones y estos se apoyan entonces en el concepto de frontera natural: el límite de un territorio es tanto más legible y fácil de controlar cuando reposa sobre un obstáculo físico, La frontera está entonces asociada a un sistema de control poderoso más o menos explícito (sistema de defensa, control aduanero, etc.) cuyo objeto primario es el proteger, pero también dejar circular filtrándola y deduciéndola. Ciertos intercambios se generan por la presencia de la frontera (diferencial), pero otros adoptan las vías ilícitas para escapar del control. Junto a lo militar y lo aduanero, el contrabandista es la tercera figura emblemática de la frontera: los dos primeros expresan la protección y el filtrado, el tercero el paso y la separación.

Esta ambivalencia entre separación e intercambios es característica de la frontera. La cual funciona como un filtro inestable, donde alternan fases de apertura (el contacto prevalece sobre la separación) y fases de cierre (la separación prevalece sobre el contacto) en ocasiones grande: la porosidad varía con el transcurso del tiempo en función de las relaciones entre sistemas presentes.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, en su décima-novena edición, el vocablo "Aduana" deriva del árabe "ad-divoana" que significa "el registro". Hay quienes afirman que se origina del italiano "duxana" por que en Venecia las mercaderías pagaban un impuesto de entrada que pertenecía al "Dux". Otros opinan que deriva de "douana" o "dovana", que significa "derecho". Sin embargo, cualquiera que sea su origen etimológico, "aduanas" se utiliza para designar las dependencias gubernamentales que intervienen en el tráfico internacional de las mercaderías que se importan o exportan y que se encargan de cobrar los impuestos que las gravan.

Independientemente de las implicaciones económicas del Comercio Internacional, puede decirse que su intensificación y su regulación son los antecedentes de los servicios aduaneros, considerados éstos ya sea como medio de incrementar los ingresos fiscales a través de los impuestos a la importación y a la exportación, o bien como instrumento para implementar cualquier medida económica de tipo proteccionista que se adopte.

Es así como la modernización de las aduanas mexicanas es necesaria en un mundo globalizado como el de hoy en día. Hace unas décadas era difícil pensar en productos fabricados en otros países, pero hoy existe un mercado más abierto el cual permite seleccionar entre una gran gama de productos de diferentes países, esta es la muestra más palpable de globalización.

Esto implica que las Aduanas mexicanas tengan que cambiar y evolucionar es por eso que la modernización de las aduanas es una necesidad. este cambio a sido lento pero constante, cuando México se adhiere al GATT da su primer gran paso al mercado global que hoy en día se ha acentuado más, esto es causa de que la modernización sea mas notoria.

Esta modernización va desde la simple capacitación del personal hasta la implementación de la más alta tecnología siempre con la finalidad de facilitar el despacho aduanero.

## “LA CARTA COMPROMISO AL CIUDADANO COMO MEDIO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO”

### CAPITULO 1

#### EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO.

##### 1.1 Época Prehispánica

En la época prehispánica existía una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos, tenían, además del trueque, sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías. Tal y como ahora utilizamos billetes, monedas y cheques, entonces se usaban pequeños carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de una cierta especie de cacao, los cuales eran reconocidos y aceptados en toda Mesoamérica.

Los tianguis o plazas de mercadeo estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento era vigilado por inspectores especiales. Las culturas dominantes, como la mexicana, exigían a los pueblos sojuzgados el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias, organización que resultó vital para la sociedad precortesana<sup>1</sup>.

El comerciante que recorría largas distancias era llamado entre los mexicanos "Pochteca"<sup>2</sup>, él era quien intercambiaba los productos de la región con los de otros pueblos situados más allá de las fronteras del estado mexicano.

Así, en México Tenochtitlan podían adquirirse pescados y mariscos frescos de la zona del Golfo o textiles y plumajes del área del Petén. El esplendor del mercado de Tlatelolco, por ejemplo, fue registrado en las crónicas de los conquistadores hispanos, como Bernal Díaz del Castillo<sup>3</sup>.

##### 1.2 Época Colonial

La formalización del comercio de España con sus colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio

---

<sup>1</sup> TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, Pág. 25

<sup>2</sup> [www.uv.mx/cienciahombre/revistae/vol16num1/articulos/verprehis/verprehis.htm](http://www.uv.mx/cienciahombre/revistae/vol16num1/articulos/verprehis/verprehis.htm) (consultada el 31 de agosto de 2007)

<sup>3</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit, Pág. 25

mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados, Instalando en la Nueva España, las Casas de Contratación, instituciones creadas desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias. En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

### **1.2.1. Del año 1500 a 1800**

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

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación). La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, desde 1532 a 1817, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías, incluso ya se habla de franquicias diplomáticas por la introducción de mercancías.

### **1.2.2. Del año 1600 a 1700**

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

### **1.2.3. Del año 1700 a 1800**

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

El Virrey Casa Fuerte expidió en 1728, una cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz pudiera bajarse a tierra sin el consentimiento del oficial de justicia o regidor. La pena por incumplimiento era el decomiso de los productos.

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776.

En 1795 fue constituido el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar mejoras al puerto y a la ciudad.<sup>4</sup>

### **1.3 Época independiente**

En 1821, la Sección de Aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

El primer documento legal del México independiente fue el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821. En este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas, además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las aduanas.

#### **1.3.1. Del año 1800 a 1900**

En el año de 1831, México firmó un tratado de amistad con los Estados Unidos, uno de sus primeros convenios en materia de comercio internacional.

Por disposición presidencial se creó la Aduana de México en 1884 y se instaló el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo.

---

<sup>4</sup>[http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/A\\_body.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm) (consultada el 31 de agosto de 2007).

El 1 de marzo de 1887 se expidió una nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas con dos anexos: en el primero apareció en forma separada la tarifa general, el segundo contenía la aplicación de la tarifa<sup>5</sup>.

#### **1.4 Época Moderna**

El 19 de febrero de 1900 se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones. El 17 de octubre de 1913 se firmó el decreto por el cual se crearon ocho secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.<sup>6</sup>

##### **1.4.1. Del año 1900 al 2000**

En 1916 se publicó la nueva tarifa de aranceles, en la cual el único producto prohibido era el opio, se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo.

En 1929 la Ley vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, junto con ella se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales.

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3 se ubicó a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

En 1951 se publicó el Código Aduanero, vigente hasta 1982, durante el periodo de sustitución de importaciones. Señalaba los lugares para realizar la introducción o extracción de mercancías, los casos de excepción para comerciar con los países, los requisitos especiales, las prohibiciones y la documentación para la operación, así como los productos sujetos a contribuciones aduaneras.

---

<sup>5</sup> Ídem

<sup>6</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, Pág. 32,

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

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente, se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto, se recopilaban las normas de valoración de mercancías, se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.<sup>7</sup>

México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional.<sup>8</sup>

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

Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

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

---

<sup>7</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, Pág. 34

<sup>8</sup> REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. El futuro del Comercio Exterior Mexicano, Bufete internacional de intercambio, S.A. de C.V. México, 2005, Pág. 17

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

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

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

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

## **1.5 Época Contemporánea**

Ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control,

### **1.5.1. Del año 2000 a nuestros días**

Se hicieron algunas modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, el ingreso o extracción de mercancías por vía postal, el reconocimiento aduanero de mercancías, la valoración aduanera, la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

Se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal. Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control (videos, aforos y rayos X) son continuamente renovados.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas. Con el rediseño del área de aduanas se está agilizando la revisión de los flujos de pasajeros<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> "pasajeros internacionales" Facilitación Aduanera, AGA, 2006, Pág. 24

## CAPITULO 2

### ADMINISTRACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO

En un mundo de constante cambio y modernización es importante señalar que las Unidades Administrativas siguen el mismo rumbo, la Administración General de Aduanas no se exime de esta transformación, la evolución del mercado internacional es constante y se va transformando de esta manera se moderniza la Administración General de Aduanas.

#### 2.1. Conceptualización de Aduana

De acuerdo al Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, encontramos la siguiente definición de aduana:

“Las aduanas son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que dependen de la Dirección General de Aduanas...”<sup>1</sup>

Con la definición anteriormente transcrita, se observa que únicamente nos establece una definición orgánica, toda vez que se limita a señalar a qué organismo gubernamental pertenecen las Aduanas, sin establecernos una definición concreta de lo que se debe entender por “Aduana”; en este sentido, citaré algunos conceptos y referencias de la Aduana, los cuales considero que serán de gran importancia para así obtener una mejor comprensión en cuanto a definición y conceptualización de lo que son las “Aduanas”.

La Organización Mundial de Aduanas, anteriormente Consejo para la Cooperación Aduanera, reconoce a la Aduana como “una institución decisiva para

---

<sup>1</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico, Tomo I. México. 1999. Págs. 114-115.

un buen gobierno, la prosperidad y la protección de la sociedad”<sup>2</sup>, asimismo, la define

como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”<sup>3</sup>.

Para el Jurista Máximo Carvajal Contreras se debe de entender por Aduana “al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional”<sup>4</sup>.

La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y

---

<sup>2</sup> PLAN ESTRATÉGICO DE LA OMA 1999/2000, Organización Mundial de Aduanas registra en inglés de su página WEB (<http://www.wcoomd.org>).

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho UNAM. Tesis Profesional. México 1967. Pág. 100.

practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.<sup>5</sup>

Es importante mencionar que existen otra serie de fuentes que nos dan apoyo y respaldo respecto de las definiciones de Aduana, tal es el caso del Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos que nos indica acerca de esta institución señalando lo siguiente:

Servicios administrativos responsables de aplicar la legislación aduanera y de recaudar los derechos e impuestos que se aplican a la importación, a la exportación, al movimiento o al almacenaje de mercancías, y encargados asimismo de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a esas operaciones.<sup>6</sup>

Existe gran variedad de definiciones al respecto derivadas de las distintas corrientes y autores que dan su punto de vista, inclusive podemos decir que la Aduana doctrinariamente hoy día puede ser definida como el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras, formando las estadísticas de este tráfico, determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes encomiendan.

## **2.2. Funciones de la Aduana Moderna**

---

<sup>5</sup> Página WEB. [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/A\\_body.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm). (consultada el 31 de agosto de 2007).

<sup>6</sup> <http://www.aladi.org/nsfaladi/glosario.nsf/> Glosario de Términos Aduaneros y de Comercio Exterior (consultada el 31 de agosto de 2007).

En la ciencia del Estado o ciencia política que mantienen posturas liberales se sostiene la menor participación posible del Estado en la vida social y económica, limitando su actuación a la satisfacción de aquellas necesidades que se considera que no pueden ser cumplidas por los individuos, como son la protección del exterior, la seguridad interna y la solución de controversias, es decir, las funciones de ejército, policía y judiciales. Este tipo de Estado es conocido en la doctrina como el Estado gendarme.

Con el transcurso del tiempo y el crecimiento de las sociedades y con ellas de sus necesidades, la teoría política ha asignado al Estado nuevas y diversas funciones hasta llegar a formas de Estado altamente de inversión no sólo en lo social sino hasta en lo económico, creando lo que se llama el Estado del bienestar y el estado empresario.

En esa virtud corresponde al Estado el dominio sobre las fronteras o linderos del territorio nacional, por lo mismo, autorizar, controlar y vigilar conforme a los lineamientos ordenados por nuestra Constitución Política y las leyes, el ingreso al territorio nacional, su tránsito por él y la salida del mismo por personas, bienes o cosas y medios de transporte, en una manifestación de la soberanía aduanera.<sup>7</sup> Es así como la Aduana perteneciente al Estado tiene funciones, las cuales tienen su nacimiento en el Estado mismo.

Desde hace muchos años ya era evidente esta situación, ya que según las Ordenanzas de 17 de octubre de 1947 las aduanas se configuraron como las oficinas establecidas por el gobierno de la nación en las costas, fronteras, aeropuertos, y en el interior para realizar funciones tales como recaudación de derechos arancelarios y los demás que se hallaren a su cargo, fiscalizar la entrada y salida de las mercancías en los dominios Españoles y hacer cumplir las leyes correspondientes a este gremio.

La aduana juega un papel preponderante para la economía nacional como lo hemos visto en los puntos anteriores, el desempeño de sus funciones es de suma

---

<sup>7</sup> RHODE PONCE, Andres. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. Primera Edición. México 2002. Págs. 55 y 56.

importancia para que esta institución pueda cumplir con su cometido y que también resultan relevantes para la seguridad nacional. Así, es menester definir las funciones sustantivas que la aduana de México tiene hoy en día, pues la aduana moderna ya no se limita únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo. La aduana se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, lo que nos permite afirmar que la aduana evoluciona al igual que lo hacen las tecnologías, la informática, las comunicaciones, los transportes, los sistemas de producción y comercialización, eficientando y mejorando sus formas y métodos de operación, que continua como una unidad administrativa del gobierno, que sin embargo, tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas a su función sustantiva de seguridad nacional.

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

Dentro de la tendencia modernizadora, se destacan los siguientes servicios aduaneros privados:<sup>8</sup>

a) El otorgamiento de patentes de agentes aduanales y las autorizaciones de apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.

b) La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.

c) Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA) es un sistema o programa mediante el cual los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados

---

<sup>8</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2003, Pág. 118

aduanales y prevalidadores, podrán consultar y visualizar el estado que guardan sus operaciones, realizadas dentro del proceso del despacho aduanero.

d) Autorización a las confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM), a las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales.

e) También el Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y porta contenedores Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI)<sup>9</sup>.

f) Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, a fin de que éstos puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones de Crédito, ya sea para que las mercancías puedan importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera, exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional, retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal, e importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (Depósito Fiscal).

g) Autorización a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior.

h) Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (DUTY FREE).

---

<sup>9</sup> "Despacho Aduanero" Facilitación Aduanera, AGA, 2006, Pág. 19

i) Autorización a los particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías (dictaminadores aduaneros).

j) Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscales estratégicos, y la autorización para su administración.

k) Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en los recintos fiscales (alijadores).

l) El cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como de las cuotas compensatorias que deben pagarse en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior.

#### 2.2.1. Funciones de Facilitación

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

Esta función si la analizamos desde el punto de vista económico, podemos decir que se materializa cuando las disposiciones aduaneras son utilizadas como normas protectoras de la industria, el comercio y la agricultura nacional. De igual manera, cuando se crean una serie de estímulos o incentivos para promover la

industria doméstica, como son los casos de cuotas bajas para la importación de mercancías necesarias para fomentar la industria, el régimen de importación temporal, el depósito industrial, los desarrollos portuarios, etc.

Asimismo, esta función sirve para combatir el desempleo del país, como es el caso del establecimiento del régimen de maquiladoras o industria automotriz.

Es evidente que una de las maneras más sanas para obtener divisas es mediante las exportaciones, pero también es cierto que para poder exportar, en no pocas ocasiones, se hace necesario importar maquinaria, equipo y hasta insumos, sin lugar a dudas la aduana busca proteger nuestro mercado y a la vez fomentar la industria, dándole facilidades para que genere divisas vía promoción del comercio exterior, sin lesionar la reconstrucción de la reserva monetaria internacional del país.

#### 2.2.2. Funciones de Recaudación

Esta función la cumple el Estado a Través de la Aduana cuando su objetivo consiste en la recaudación de las contribuciones al comercio exterior, los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y de exportación, todo esto como una forma de obtener ingresos para cumplir con sus fines.

Asimismo, se basa en la recaudación de los gravámenes que las mercancías causan al pasar por las fronteras de un Estado determinado.

Pagar impuestos, es una obligación que todos debemos cumplir, es la forma en la que contribuimos proporcional y equitativamente a cubrir el gasto público.

“Los impuestos al comercio exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. 1, 15ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1992. Pág. 224.

Nuestro gobierno dentro de su política de saneamiento de las finanzas públicas, ha tenido que adoptar medidas duras, una de ellas ha sido el aumento de precios y tarifas de bienes, así como de los servicios que produce o presta el sector público, tales como tarifas al comercio exterior, derecho de almacenaje en la aduana, gasolina, electricidad, entre otros. Estos aumentos en ocasiones han sido fuertes, pero son consecuencia del rezago que había entre costos y precios.

Los impuestos que se recaudan en la aduana, como es sabido, son destinados a fortalecer las obras del Gobierno y a generar inversión, empleo y otros servicios de necesidad que se presentan en la colectividad.

### 2.2.3. Funciones de Fiscalización

Estas funciones consisten primordialmente en el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM), así como el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior. Así como 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, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.

Otra función de gran importancia es la de ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduanales, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios, y demás obligados en materia de impuestos.

A. Establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales, al programa de control aduanero y de fiscalización por sectores.

B. Podemos hablar dentro de este tipo de funciones, de las operativas, que consisten en llevar a cabo visitas domiciliarias como lo

he indicado anteriormente, verificación de mercancías en transporte, revisiones de gabinete, y otros actos de fiscalización tendientes a comprobar la legal estancia de mercancía extranjera y el cumplimiento de obligaciones aduaneras a cargo de los contribuyentes.

C. Verificar los domicilios de los importadores y la emisión de órdenes de embargo.

D. Resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera que se deriven de los actos de fiscalización que haya entablado la autoridad aduanera.

Cabe mencionar que existen también funciones normativas y están encaminadas a establecer lineamientos que determinen líneas de acción de las diversas áreas de fiscalización aduanera, para contar con un desempeño uniforme y homogéneo en la realización de actos de fiscalización. Apoyar jurídicamente a las aduanas para la resolución de inquietudes que se les presenten dentro de la fiscalización aduanera.

Poner a disposición de la autoridad competente la mercancía de procedencia extranjera que han pasado a propiedad del fisco federal por algún procedimiento realizado en las aduanas.

Por último abordaremos las funciones de planeación que estriban en recibir la información proporcionada por diversas fuentes que señalan posibles conductas contrarias al derecho aduanero y al derecho fiscal.

1. Llevar a cabo las investigaciones correspondientes para determinar las prioridades de la fiscalización aduanera a nivel nacional.

2. Programar los actos de fiscalización que deben efectuarse, tanto por la administración central como por las áreas de fiscalización de las aduanas.

3. Verificar el cumplimiento de metas dentro del Programa Operativo Anual.

#### 2.2.4. Funciones de Verificación

Con estas funciones la aduana verifica la correcta tramitación en cuanto a los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

La verificación en comento se lleva a cabo mediante las distintas formas de comprobación de las autoridades aduaneras cuyo fundamento legal lo encontramos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la Ley Aduanera los hayamos en sus preceptos números 43 y 46. Este último numeral dispone que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda. Sin embargo, existen otras disposiciones contenidas en la propia Ley Aduanera y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que establecen otras formas de comprobación de las autoridades fiscales.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento son otras formas de comprobación y verificación por parte de la Aduana en sus distintas oficinas que se encuentran en los estados del país. Estas verificaciones se practican durante el despacho aduanero de las mercancías. Este se da una vez que se elaboró 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 “verificador” o “reconocedor”, el cual dispone de hasta tres horas para elaborar su dictamen, salvo que existan circunstancias especiales.

Esta función de verificación también se le conoce como aforo, aunque en la legislación aduanera de México no es frecuente utilizar el término. En el gremio aduanal se ha manejado siempre como reconocimiento aduanero de las mercancías y concluyendo con este punto podemos decir que es el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y 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 de muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado ante la propia autoridad aduanera.

Existe la verificación de mercancías en transporte que consiste en la revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficos terrestre, marítimo o fluvial. Las formas más comunes de ejercer esta facultad por la autoridad es mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita en un punto en carretera, en brechas, en sobre vigilancia o en una volante fiscal.

Sobre este aspecto resulta interesante abundar, ya que esta facultad resulta aplicable a la verificación también a la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte de tráfico aéreo, e incluso, cuando las mercancías son transportadas por pasajeros internacionales al momento que salen caminando del recinto fiscal o fiscalizado hacia el interior del país, independientemente de que se hayan sometido al mecanismo de selección automatizado. Resulta común que muchos pasajeros mal intencionados transportan consigo mercancías no declaradas en la aduana, mismas que deben de ser controladas, es decir verificadas y fiscalizadas por seguridad nacional. Como son: las armas y sus partes, explosivos, municiones, drogas, joyas o diamantes, de la declaración de dinero y otros documentos similares, a fin de evitar el lavado de dinero, entre otros. Esto quiere decir que si la autoridad únicamente puede aplicar la verificación de mercancías en transporte, cuando estas se trasladen en medios de conducción carretero o ferroviario, limitaría la potestad del Estado para vigilar y hacer cumplir sus facultades de comprobación y funciones, en detrimento de la propia sociedad y de los sectores industriales.

La glosa de documentos es una función más de verificación, ya que consiste en la revisión legal y aritmética de los pedimentos y otros documentos de comercio exterior presentados por los contribuyentes en las aduanas en la importación y exportación de mercancías y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y se les haya otorgado el desaduanamiento libre.

Las visitas domiciliarias no pueden omitirse dentro de las funciones ya citadas, ya que es mediante esta figura jurídica que las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación, como su nombre lo indica se realizan en el domicilio fiscal, o en cualquier otro domicilio del contribuyente cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizarlas, tales como bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes o los responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

Dentro de dicho objeto podemos detallar: el debido pago de impuestos de comercio exterior y demás contribuciones que se causen, verificar la legal importación o exportación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la correcta información manifestada en la documentación aduanera en relación con el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, que dichos documentos no sean falsos, o el valor declarado en los pedimentos no se encuentre subvaluado en un cincuenta por ciento o más del valor de transacción de mercancías, así como cualquier otra información, siempre que se especifique en la orden de visita.

La revisión de gabinete es otro medio importantísimo para llevar a cabo dichas funciones, estas verificaciones son llamadas de escritorio en donde se solicita a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, dictámenes, informes, datos o documentos que muestren la contabilidad o parte de ella, para el ejercicio de las facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria.

Por último cabe indicar la retención de mercancías que la llevan a cabo las aduanas del país en los recintos fiscales, con el propósito de verificar que los contribuyentes hayan satisfecho las obligaciones y créditos fiscales generados por la entrada al territorio nacional de mercancías de comercio exterior o de su salida, así como para permitir que los contribuyentes cumplan con ciertos requisitos necesarios para el desaduanamiento de las mercancías, y en su caso, para poner las mercancías de comercio exterior a disposición de las autoridades competentes, para lo cual deberán levantar el acta circunstanciada de hechos correspondiente.

Como podemos observar existen diversas funciones de verificación que el Estado a través de la aduana lleva a cabo, con el objetivo único de estar al tanto en las operaciones comerciales que México entabla con otros países, en el sentido de comprobar si las operaciones comerciales van por buen camino y se está realizando el despacho de las mercancías de acuerdo a un marco legal y justo en lo que respecta a las personas intervinientes en este gremio.

#### 2.2.5. Funciones de Prevención

Este tipo de funciones que realiza la aduana van encaminadas a prevenir que se presenten infracciones y delitos aduaneros, así como la aplicación de las sanciones correspondientes, por tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo.

La aduana moderna tiene como otra característica la de ser una aduana inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero, ya sea técnico o de una manera documentada que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

Para tales fines la aduana se apoya de las demás dependencias del gobierno, esto en una actitud de cooperación recíproca entre éstas. En este sentido abordando nuevamente lo que es la actividad económica, es evidente su importancia, toda vez que el Estado analiza que es preciso desarrollar la industria, el comercio, la agricultura, todo esto para conseguir una mejoría en las

condiciones de vida de la población generalmente, y dentro de esa mentalidad observa que hay áreas de la industria, el comercio o la agricultura donde las importaciones y exportaciones no son benéficas, sino al contrario perjudican, por lo tanto, decide que es preciso atender a un sistema económico en relación con el comercio exterior, así mismo, hay casos en los que al Estado no le interesa cobrar tributos, sino impedir el paso de ciertas mercancías, ya sea prohibiéndolas definitivamente, o controlando su entrada y salida mediante un sistema de licencias o permisos previos.

Cuando la economía nacional se ve seriamente afectada por la entrada o salida de las mercaderías, como prevención nacional, se decretan las prohibiciones, o sea las órdenes de no permitir, ni con el pago de impuestos, ni con ningún permiso, la entrada o salida de éstas, como es el caso de los metales preciosos o estratégicos, del oro en monedas, entre otros. Esto se hace con la finalidad de no efectuar operaciones de comercio exterior que pongan en grave riesgo el sector económico, industrial y social de nuestro país.

De una forma genérica podemos establecer que las metas que la aduana persigue a través de los resultados que la estadística muestra son: evidenciar la importancia de la actividad aduanera, generar su agilización, incrementar la seguridad en la operación aduanera, conocer y cumplir con la normatividad, impulsar el servicio aduanal de carrera y redimensionar la aduana mexicana.

Finalmente, debemos señalar que una aduana moderna debe realizar sus funciones con transparencia, con pleno respeto y apego al principio de legalidad a los derechos humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembros de la organización de las Naciones Unidas y ser un instrumento de atracción de la inversión extranjera.

De esta manera la revisión de pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan al territorio nacional o salen del mismo por vía terrestre, marítima o aérea, deben ser tratados con especial respeto a los derechos de las personas por los servidores públicos de las aduanas, debiendo realizar éstos su labor de manera

honesto y transparente, pues no podríamos hablar de una aduana moderna si la misma no respeta los derechos humanos y actúa con transparencia.<sup>11</sup>

### **2.3. Definición de la Aduana Moderna**

Utilizando todos los elementos anteriormente analizados podemos obtener una mejor definición de aduana moderna desde el punto de vista práctico y que sin lugar a dudas sería completo y concreto. En este orden de ideas nuestra definición quedaría de la siguiente manera:

Aduana es un ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables, de la fiscalización así como la verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficados aduaneros, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas.

---

<sup>11</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 121.

## CAPITULO 3

### ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO

En la actualidad, la aduana es una institución oficial, dependiente de la Administración General de Aduanas, está integrada al Servicio de Administración Tributaria (SAT), la cual depende a su vez, de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público que de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT)<sup>1</sup>, señala que está a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, los que constituyen una pluralidad de Administraciones Centrales y las diversas Aduanas del país. Cada una de estas unidades tiene su propia competencia y facultades delimitadas en Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

#### 3.1. La Administración General de Aduanas

La Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaba funciones de recaudación de ingresos, pero debido a la tendencia mundial orientada a la desconcentración de las instituciones tributarias, surgió la necesidad de crear el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que asumió las funciones encomendadas a aquella Subsecretaría, en lo relativo a determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios.

El fundamento jurídico para la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas

---

<sup>1</sup> El 22 de octubre de 2007 se publicó el nuevo **Reglamento Interior del SAT (RISAT)** en el Diario Oficial de la Federación, con ello se formaliza la reestructuración de las diferentes unidades administrativas que conforman al SAT, en su Artículo Primero Transitorio señala el presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en el Artículo Primero de este Decreto, que iniciará su vigencia en un plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de su publicación en el citado órgano de difusión, por lo que dicho Reglamento entrara en vigor el 23 de diciembre de 2007.

para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”<sup>2</sup>

En este sentido, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap 1995-2000) menciona que se debe otorgar importancia a la descentralización y a la desconcentración de funciones de las instituciones administrativas.

De este modo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) surge desde el primero de julio de 1997, con la finalidad de “recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar al gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno”.<sup>3</sup>

De esta unidad depende la Administración General de Aduanas (AGA) que ya cuenta con 107 años de existencia (porque fue creada por decreto del 19 de febrero de 1900) durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz con el título, en ese entonces, de Dirección General de Aduanas, nombre que prevaleció hasta 1993.<sup>4</sup>

La Administración General de Aduanas, cuenta con una oficina central, ubicada en la Ciudad de México<sup>5</sup> y debido al enorme espacio físico que ocupan estas oficinas, algunas de estas se localizan en otros sitios de la capital.<sup>6</sup> Algunas de las dependencias de dicha Administración, son de reciente creación (finales del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo).

Con la nominación Administración General de Aduanas (AGA) se designa al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo sus facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 02-06-2006

<sup>3</sup> “La reingeniería”, *Exprésate!*, México. AGA, # 9, año 2, Dic. 1999. Pág. 8.

<sup>4</sup> “Centenario de aduanas”, *Exprésate!*, México, s/n. Febrero., 1999. Págs. 5 y 9.

<sup>5</sup> La dirección es: Av. Hidalgo # 77, Centro Histórico (frente a la Alameda Central).

<sup>6</sup> El Laboratorio Central, se localiza muy cerca del metro “Tacuba”, La Administración de Agentes, Apoderados y Dictaminadores Aduanales, y la Administración de Glosa se encuentra en: Lucas Alamán # 160, colonia Obrera, (cerca del metro “Pino Suárez”).

Dentro de esta Administración podemos hablar del Servicio Aduanero que es el conjunto de capital humano y sus servicios que brindan a los usuarios de las aduanas siguen los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal.

Anteriormente a la Administración General de Aduanas se le denominaba Dirección General de Aduanas, como lo indiqué en el párrafo que antecede, título que no parece muy acertado para algunos doctrinarios, esto por las facultades reconocidas que tiene de dirigir a las aduanas del país, pues no solo las administra, sino que les establece las responsabilidades y pautas a seguir dentro del marco legal, así como por la misión y visión que persigue dentro del contexto nacional.

La misión de la ya citada Administración General de Aduanas es “controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales”,<sup>7</sup>

Así mismo, su visión, es la de “proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente”.<sup>8</sup>

Partiendo del análisis anterior, podemos concluir respecto a la Administración General de Aduanas, en que es un ente que forma parte del servicio público federal, entendiéndose como servicio público, la administración jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter fundamental, se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. En este sentido, por su naturaleza, siempre estará sujeta a normas, reglas y principios de derecho público y administrativo.

### **3.2 Estructura**

La administración General de Aduanas como parte integrante del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se estructura por un titular de la Administración General, 10 administraciones centrales, 49 aduanas y aproximadamente 180 puntos

---

<sup>7</sup> Página WEB. [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/A\\_body.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm). (consultada el 31 de agosto de 2007).

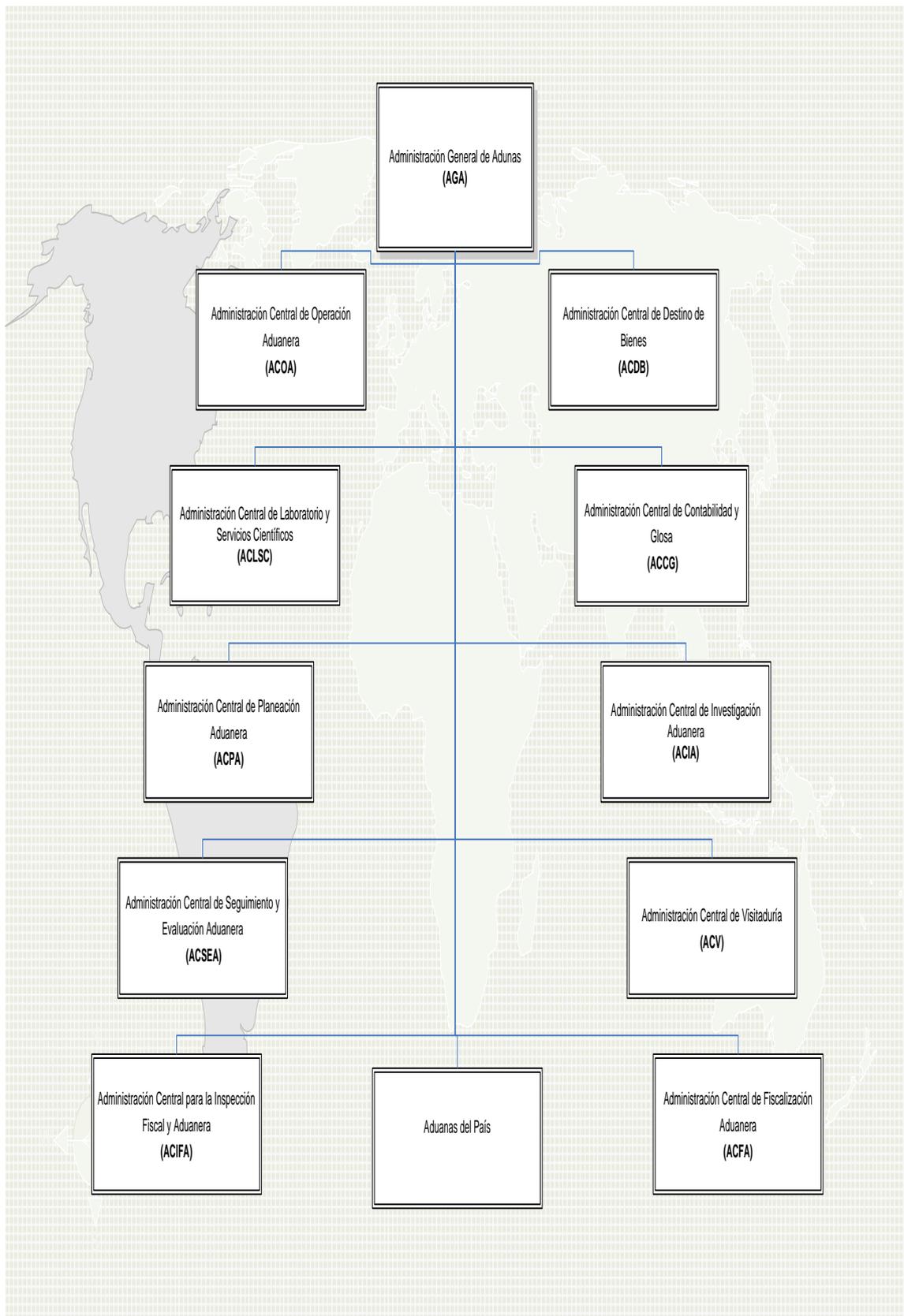
<sup>8</sup> *Ídem*

de servicios, dentro de las cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

### **3.3 Organización**

La Administración General de Aduanas, con el fin de llevar a cabo las tareas que le son encomendadas por la ley, está organizada de la siguiente manera:

A continuación señalaremos las oficinas centrales adscritas y mencionaremos brevemente las funciones que realizan cada una de ellas en dicha institución, así como el Administrador General de Aduanas:



### Administración Central de Operación Aduanera (ACOA).

Es el área legal de la Administración General de Aduanas que tiene por objeto resolver consultas sobre la correcta aplicación de la legislación aduanera, la emisión de diferentes autorizaciones a usuarios del comercio exterior, unos de ellos son los propios Agentes Aduanales, quienes son el punto medular de este trabajo de investigación.

Por otra parte cabe indicar que esta área tiene como una de sus tareas principales el revisar y emitir los informes respectivos a los diversos procedimientos administrativos o judiciales, es decir, la función primordial es proponer la normatividad aplicable a la operación de las áreas de servicios aduanales respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones.

### Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC).

Es la que emite dictámenes técnicos sobre la base de los análisis químico y físico-químico realizados a muestras de mercancías de comercio exterior, remitidas por las aduanas, las cuales son enviadas a los laboratorios correspondientes para realizarles una consulta y de esta manera determinar su clasificación arancelaria, así mismo proporciona los servicios de asistencia técnica en el manejo y muestreo de mercancías de difícil identificación. Por otro lado, se encarga de controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales.

A través de esta Administración, se constituye una institución de vanguardia y excelencia, generadora de conocimientos técnico-científicos y arancelarios de aplicación fiscal, la cual cuenta con el personal motivado y capacitado, con los elementos necesarios para trascender a nivel nacional e internacional.

### Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA).

Es la unidad responsable de analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, a las operaciones específicas

de comercio exterior en las que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y la comisión de infracciones administrativas para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

Planea, organiza, dirige y ejecuta estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia aduanera mediante la captación y análisis de información para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización.

Se constituye como una administración con estructura funcional, con mayor presencia nacional e internacional, que logre prevenir y detectar los ilícitos en materia aduanera a través del intercambio de información actualizada con las diferentes áreas administrativas, efectuando, en su caso, las recomendaciones y/o sanciones correspondientes.

#### Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG).

Se encarga de recibir los documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, para determinar las contribuciones, aprovechamientos, aplicar cuotas compensatorias e imponer sanciones con motivo de la revisión practicada, conforme a la Ley Aduanera, para determinar el valor comercial de las mercancías.

Asimismo, de los responsables solidarios y terceros que exhiban la contabilidad, avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones que deban presentarse, para proceder a su revisión y verificación sobre el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera.

Norma la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto de la entrada y salida del territorio nacional, de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que se deriven, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y

movimiento de fondos. Conciliar y registrar la recaudación diaria, para diversos reportes que se generan para otras instancias.

También se encarga de dirigir todas las actividades necesarias para la aplicación de la normatividad en materia contable, padrones generales y específicos, así como las obligaciones y fiscalización inherentes a las operaciones de comercio exterior.

#### Administración Central de Planeación Aduanera (ACPA).

Planea, dirige, establece y difunde los lineamientos de infraestructura, operación y tecnología de control en materia aduanera, del otorgamiento de patentes de los agentes aduanales, elabora diagnósticos y estadísticas con el propósito de formular planes y programas de trabajo y capacitación de las administraciones centrales y aduanas, así como fortalecer las relaciones aduaneras internacionales.

Detecta las necesidades de la Administración General de Aduanas para crear, administrar y difundir los lineamientos de operación, infraestructura y tecnología en materia aduanera, así como fungir de enlace en la coordinación y programación ante la unidad administrativa competente respecto de las necesidades de capacitación. Así mismo, coordina y formula planes y proyectos que coadyuven a la modernización y eficiencia de los servicios que se prestan al público usuario, con la finalidad de proyectar una nueva imagen de la aduana mexicana y fortalecer las relaciones internacionales.

#### Administración Central de Visitaduría (ACV).

Practica visitas de supervisión a las aduanas para verificar la correcta aplicación de la legislación aduanera, la política de integridad, responsabilidad y ética, así como prevenir y detectar probables conductas irregulares que puedan constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos cometidos por los servidores públicos de la Administración General de Aduanas en el desempeño de sus funciones, aplicando los procedimientos y sistemas para prevenir y combatir dichas conductas ilícitas en materia aduanera, también supervisa la correcta aplicación de la normatividad aduanera y fiscal con calidad y eficiencia, así como el óptimo desempeño de los servidores públicos de la Administración General de Aduanas.

#### Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera (ACSEA).

Evalúa y da seguimiento a la operación aduanera y a los objetivos, proyectos y metas establecidos en su planeación estratégica, con base en la información estadística de comercio exterior, indicadores de gestión y sistema de flujo de información, con el objeto de verificar el desempeño de las aduanas y de su personal, la atención de observaciones detectadas por órganos fiscalizadores, con objeto de facilitar la oportuna toma de decisiones para eficientar la productividad e inducir la mejora continua en los servicios aduaneros que se prestan a los usuarios y población en general.

#### Administración Central de Fiscalización Aduanera (ACFA).

El propósito básico de la Administración Central de Fiscalización Aduanera, consiste en planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, se busca proteger a los diversos sectores de producción nacional, coordinar acciones a nivel nacional para la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, establecer mecanismos de control de mercancías de procedencia extranjera, a través de facultades de comprobación, con posterioridad a la entrada de mercancías a territorio nacional.

Por otra parte, se pretende lograr que la autoridad mantenga un control a nivel nacional de las mercancías de procedencia extranjera y la detección de personas dedicadas a conductas contrarias al derecho aduanero para que las mismas sean sancionadas conforme a derecho.

#### Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera (ACIFA)

Es la encargada de planear, organizar, establecer, dirigir y controlar las estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, revisando la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, protegiendo las instalaciones, bienes y valores propiedad del fisco federal, coadyuvando con otras autoridades en la aplicación de normas, en un marco de honradez, lealtad, disciplina y vocación de servicio, por medio de una

correcta administración para garantizar el interés fiscal, así como apoyar a las autoridades fiscales y aduaneras en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia a través del personal de inspectores.

#### Administración Central de Destino de Bienes (ACDB).

La Administración Central de Destino de Bienes, es la facultada para administrar el destino de las mercancías de comercio exterior que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, bienes que tienen relación con procedimientos aduaneros sustanciados por sus unidades administrativas.

Es importante mencionar, que la constante y creciente concentración de bienes de comercio exterior de recintos fiscales y fiscalizados ha generado la importancia de reforzar las actividades respecto del destino y transferencia de los bienes de comercio exterior, así como mantener contacto directo con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lograr un óptimo aprovechamiento de los mismos, de tal forma que permita traducirse en beneficio de la sociedad, evitando los costos que representan lo que se refiere al almacenamiento y custodia.

#### Administrador General de Aduanas (AGA).

El Administrador General de Aduanas como titular de la institución se apoya básicamente en las administraciones que se han señalado anteriormente, así como las áreas que dependen de éstas en una jerarquía menor, pero también tiene tareas específicas propias del cargo que le es conferido como son:

1. Administrar la Aduana, con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale como competencia de la misma.
2. Dictar todas las medidas que requiera la Administración General de servicios, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos por la Legislación Aduanera y demás disposiciones legales.
3. Coordinar y ejecutar las políticas de la Administración General de Aduanas.

4. Mantener con las demás dependencias las relaciones que correspondan en el ámbito de su competencia.
5. Conocer y decidir sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la aduana.
6. Proponer a la Administración General de Aduanas, los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas a su área de competencia.

Cabe mencionar que cada una de estas administraciones centrales anteriormente señaladas, están a cargo de un administrador central y dependen de cada uno de ellos, respectivamente los administradores de áreas, subadministradores, jefes de departamento y personal de base.

Como comentario adicional, el laboratorio de la Administración General de Aduanas juega un papel muy importante en el reconocimiento aduanero de mercancías de difícil identificación, pues el hecho de que sea uno de los más modernos del mundo, facilita el ejercicio de comprobación de las aduanas de México.

## CAPITULO 4

### LA CARTA COMPROMISO AL CIUDADANO COMO MEDIO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO.

#### 4.1 La Carta Compromiso al Ciudadano un medio de información al usuario.

La información siempre ha sido un medio de modernización, toda vez que al estar informado de los requisitos necesarios y pasos a seguir por el contribuyente, este puede realizar de manera mas fácil, ágil y rápida los tramites que cubran su necesidades, es así como al estar informado la facilitación aduanera es palpable y su modernización un hecho.

La Carta Compromiso al Ciudadano (CCC) es un documento en que comunica a los usuarios de un trámite o servicio del Gobierno Federal el compromisos con ellos durante la realización del trámite<sup>1</sup>.

La Secretaría de la Función Pública, buscando responder mejor a las necesidades de los ciudadanos, diseñó e implementó sistemas y modelos utilizados en varios países del mundo, para optimizar los trámites y servicios federales. Entre éstos, destacan las Cartas Compromiso al Ciudadano y los Centros Integrales de Servicios, modelos de mejora continua que impulsan una cultura de transparencia en el servicio y generan mejoras a partir de la opinión ciudadana. Su objetivo principal es crear confianza en la ciudadanía a través de mejorar y transparentar los trámites y servicios públicos, y establecer medios que permiten un diálogo abierto con los ciudadanos

El objetivo de las Cartas Compromiso al Ciudadano y de los Centros Integrales de Servicio (CIS) es dar un servicio de calidad a los usuarios, mejorar continuamente los procesos que sustentan los servicios públicos, estableciendo estándares de calidad y compromisos de servicio. Para ello se realizan las siguientes actividades:

1. Se Pregunta a los ciudadanos que realizan los trámites y a los servidores públicos que los operan qué es lo que no funciona bien en los trámites y áreas de servicio y que proponen para mejorarlos.

---

<sup>1</sup> "Carta Compromiso al Ciudadano" Facilitación Aduanera, AGA, 2006, Pág. 12

2. Se Implementan mejoras en los trámites y en la atención a usuarios, de acuerdo a lo identificado por ciudadanos y servidores públicos.
3. Se establecen claramente los requisitos, la documentación necesaria, la manera de hacer el trámite, los costos, los plazos, los tiempos de espera, la información disponible, la infraestructura de los lugares de atención y nos comprometemos públicamente a cumplirlos.
4. Se instaure un sistema para que, en caso de problemas al realizar el trámite, una persona con capacidad de decisión lo atienda en ese momento y busque una solución.
5. Cada 3 meses se encuesta a los usuarios de los trámites para conocer su opinión sobre el cumplimiento de esos compromisos y, en caso de incumplimientos, corregimos las causas.

Realizado continuamente nuevas mejoras, de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

Las mejoras en los trámites y atención a usuarios gracias a la Cartas Compromiso al Ciudadano y a los Centros Integrales de Servicio producen beneficios para cada usuario:

1. Menor duración del trámite
2. Menores tiempos de espera para ser atendido
3. Menos traslados a las oficinas públicas
4. Menos documentos
5. Certeza sobre plazos, requisitos y condiciones
6. Comodidad y limpieza de áreas de atención

Todo esto redundará en una disminución de los costos y del costo-oportunidad para los usuarios de los trámites y servicios que cuentan con CCC, en mayor transparencia sobre las condiciones de realización del trámite y por ende en menor posibilidad de corrupción.

De 2002 a la fecha, se han mejorado trámites y servicios de 62 instituciones federales, publicándose como resultado del proceso 298 CCC e implementándose 275 Centros Integrales de Servicio.

#### **4.2 Implementación de La Carta Compromiso al Ciudadano como medio de simplificación aduanera.**

Mantener el paso de modernización al ritmo que exige el constante cambio que sufre la dinámica del comercio en un mundo globalizado. Bajo este imperativo se han otorgado alrededor de 600 facilidades establecidas en la Reglas de carácter general en materia de comercio Exterior en cuanto a padrones, empresas certificadas, Maquiladoras y Pitex, industria automotriz, almacén certificado, despacho aduanero entre otros.

La carta compromiso al ciudadano es un sistema de gestión de calidad que a través de un documento publico, accesible, sencillo y claro proporciona a al ciudadanía toda la información necesaria para realizar un tramite, el cual enfatiza los estándares de servicio que la dependencia se compromete a cumplir propiciando mayor participación ciudadana.

Dentro del esquema de simplificación de trámites, la Administración General de Aduanas estableció en 2005 cinco cartas compromiso al ciudadano:

- ✓ Autorización de Depósito Fiscal Temporal para Exposiciones Internacionales de Mercancías.
- ✓ Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas.
- ✓ Solicitud de inscripción al Padrón de Importadores vía Internet.
- ✓ Solicitud de Inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos.
- ✓ Control de Importación Temporal de Vehículos vía Internet.

Con el compromiso de adoptar mecanismos para simplificar los trámites, la Administración General de Aduanas estableció en 2006 tres cartas compromiso más

- ✓ Registro en el padrón de empresas transportistas para tránsitos internos.
  
- ✓ Autorización de exención de los impuestos al comercio exterior por la entrada a territorio nacional de la mercancía a que se refiere el artículo 61, fracción IX de la Ley Aduanera.
  
- ✓ Autorización para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional por lugar distinto al autorizado.

Lo anterior coloca a la Administración General de Aduanas como el área del Servicio de Administración Tributaria que más compromisos ha asumido para simplificar y regular sus trámites.<sup>2</sup>

#### **4.3 La Carta Compromiso al Ciudadano, medio de modernización de las aduanas en México.**

Como podemos apreciar la carta compromiso no solo es un folleto mas que explica el actuar de una aduana si no es un medio de modernización de la aduana ya que es una forma de atender las necesidades primordiales tanto de la autoridad como la del ciudadano que utilice los servicios de una aduana.

Durante mucho tiempo el requerir los servicios de una aduana era muy complicados, el nuevo mundo globalizado en el que vivimos ha hecho de esta necesidad cada vez más cercana a nuestra vida diaria.

---

<sup>2</sup> Página WEB. <http://www.serviciosdecalidad.gob.mx> (consultada el 31 de agosto de 2007).

La carta compromiso es el método de facilitar estos servicios. Es así como la implementación de la de dicho Autorización para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional por lugar distinto al autorizado, Tuvo como mejora la disminución del tiempo de espera de 47 días a solo 20 días esto es una disminución de mas de la mitad del tiempo de espera, esto es posible gracias a las mejoras tecnológicas y humanas que se implementaron a partir del desarrollo de la carta compromiso, la reducción en tiempo no solo es notable si no también se relucieron los requisitos para dicha autorización esto se ve reflejado en un 30% menos requisitos solicitados.

Estos cambios son simples pero llevan una ruta fija hacia la modernización de las aduanas mexicanas, es muy importante que la aduana se modernice ya que es el primer rostro que México da al extranjero en un mundo cada vez más competitivo y globalizado.

## **CONCLUSIONES.**

**Primera.-** La Carta Compromiso al Ciudadano es un medio de modernización de las aduanas mexicanas, al permitir que la información esté al alcance de toda persona, de una manera clara y precisa sobre los servicios que presta la aduana.

**Segunda.-** Con la Carta Compromiso al Ciudadano es posible saber las necesidades tanto del ciudadano que utiliza los servicios de una aduana, así como las carencias que presentan el personal que labora en las aduanas para llevar al cabo sus funciones.

**Tercera.-** Esta modernización es tanto tecnológica como humana ya que al implementar nuevos recursos tecnológicos, como sistemas informáticos que comunican entre si a cada aduana del país, así como a la Administración General de Aduanas, el personal que labora es capacitado e instruido para el manejo de dichos sistemas informáticos.

**Cuarta.-** La Carta Compromiso al Ciudadano al ser un medio de información le permite saber cuales son los servicios que presta la Administración General de Aduanas precisando cuales son los requisitos para realizar el tramite deseado, esto se refleja en una mejora en el servicio al tener identificados los servicios y requisitos del tramite a realizar.

**Quinta.-** Al implementar la Carta Compromiso al Ciudadano se realiza una reestructuración del servicio, dentro de la organización del sistema aduanal en México, analizando las necesidades y subsanando las carencias localizadas a través del proceso que lleva la implementación de la carta compromiso para brindar un servicio de calidad.

**Sexta.-** Al implementar las mejoras se nota un perfeccionamiento en el desarrollo de las facultades administrativas de la autoridad como se vio reflejado en la reducción de tiempo, de pasar de 40 días para la respuesta por parte de la autoridad a un tiempo máximo de 20 días al tener toda la información a su disposición la autoridad.

**Séptima.-** Al desarrollar la Carta Compromiso al Ciudadano la administración pública se transforma y se moderniza, esto es aplicado en la Administración General de Aduanas ya que en este sector que siempre se ve en vuelto en un constante cambio.

**Octava.-** Al implementar la Carta Compromiso al Ciudadano en la Administración General de Aduanas, México se moderniza para competir en un mundo globalizado donde la competencia por el comercio internacional es cada vez más fuerte.

**Novena.-** Esta modernización es lenta pero palpable ya que como se menciono anteriormente la implementación de la Carta Compromiso al Ciudadano redujo requisitos y tiempo en la Autorización para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional por lugar distinto al autorizado, esto es la modernización paulatina en las aduanas mexicanas.

**Décima.-** La modernización del sistema aduanero en México es muy importante ya que hoy en día el mercado mexicano se globaliza cada vez más, esto refleja un crecimiento económico al país y diversidad mayor de servicios y productos.

**Onceava.-** Las mejoras resultantes del proceso de implementación de la Carta Compromiso al Ciudadano tienen como finalidad la facilitación aduanera en nuestro país, poniendo a México al día en un mundo donde cada vez es más grande el comercio internacional.

## FUENTES CONSULTADAS.

### Fuentes Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Aduanera

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

### Bibliografía

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. Facultad de Derecho UNAM, Tesis Profesional. México 1967.

RHODE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. México 2002.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. 1, 15ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1992.

TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Publico, México, 2003.

DICCIONARIO JURÍDICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Tomo I. México. 1999.

### Hemerografía

“Carta Compromiso al Ciudadano” Facilitación Aduanera, AGA, 2006, Pág. 12

“La reingeniería”, Exprésate!, Mensual, México. # 9, AGA, año 2, Dic. 1999. Pág. 8.

“Centenario de aduanas”, Exprésate!, Mensual, México, AGA, s/n. Febrero., 1999. Págs. 5 y 9.

### Fuentes Electrónicas

Página WEB. <http://www.aduanas.gob.mx>.

Página WEB. <http://www.serviciosdecalidad.gob.mx>

Página WEB. <http://www.wcoomd.org>.

## FE DE ERRATAS

Debido al decreto por el que se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 22 de octubre de 2007, en el Diario Oficial de la Federación, y vigente el 23 de diciembre de 2007, la Administración General de Aduanas sufre modificaciones en su organigrama eliminando 5 de sus Administraciones Centrales y creando una que dando de la siguiente manera:

