



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“SISTEMA ADUANAL MEXICANO FRENTE A LOS NUEVOS
RETOS INTERNACIONALES: SU MODERNIZACIÓN 2000-06”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

ISABEL CHAVEZ SOTO

ASESOR:

MTRO. ALFREDO CORDOBA KUTHY



CUIDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Agradecimientos
Y
Dedicatorias**

**¡VIVE!
Bueno es ir a la lucha con
determinación, abrazar la vida
y vivir con pasión, perder con clase
y vencer con osadía,
Porque el mundo pertenece a quien se atreve
y la vida es mucho más para ser
Insignificante.**

Charles Chaplin

A la memoria de mi hermano **Gilberto Chavez Soto**, porque prometí que cada logro en mi vida también sería tuyo, siempre permanecerás en mi mente y en mi corazón, descansa en paz.

A mis padres y hermanos:

No es fácil llegar, se necesita perseverancia y deseo, pero sobre todo, apoyo como el que he recibido durante este tiempo, ahora más que nunca se acredita mi cariño, admiración y respeto hacia ustedes. Gracias por lo que hemos logrado.

A José Manuel Cruz López, porque llegaste a mi vida con esa humildad que te caracteriza y me brindaste tu amistad y cariño, quisiera corresponder como tú te mereces, procediendo siempre como tu amiga.

A mis amigos (as), por compartir conmigo alegrías y angustias, esperanzas pero también proyectos, ahora se que quien logra hacer un amigo en la universidad, logra hacer un amigo para toda la vida, por eso y más, mil gracias.

A mi asesor de tesis, Dr. Alfredo Córdoba Kuthy, gracias por el trabajo conjunto que día con día fue productivo, deseo que el destino le depara lo que su inteligencia y calidad moral se merecen.

A mi jurado, quién tuvo la gentileza de revisar minuciosamente esta tesis y formuló críticas útiles, contribuyendo a perfeccionarla significativamente. Toda mi gratitud.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme ser orgullosamente universitaria y haberme brindado una formación profesional de excelencia.

Gracias a todas aquellas personas que a lo largo de este proceso me manifestaron su apoyo. Gracias Alex por tu ayuda.

Atentamente:
Isabel Chavez Soto

“Tengo la firme esperanza de cumplir exitosamente mis metas, y la convicción que llevo conmigo es mi mejor arma para lograrlo”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. Relaciones Internacionales, Comercio Internacional frente al proceso de globalización	11
1.1 Organismos internacionales de comercio	14
1.1.1 Organización Mundial de Comercio	16
1.1.2 Organización Mundial de Aduanas	17
1.2. Influencia en el Sistema Aduanal Mexicano	19
CAPÍTULO 2. Referencias Históricas de la Aduana	22
2.1. Sistema Aduanal en México	24
2.2 Marco regulatorio del comercio exterior de México	25
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	26
2.2.2 Ley de Comercio Exterior	27
2.2.3 Ley Aduanera	28
2.2.4 Ley de Impuesto General de Importación y Exportación	31
2.2.5 Código Fiscal de la Federación	33
2.2.6 Otras medidas de Regulación y Restricción no Arancelaria	36
2.3. Despacho Aduanal	50
2.4 Papel de la aduana en la captación de impuestos 2000-06	57
2.4.1 Exportación, Importación de mercancías	58
2.4.2 Gasto público en la Administración General de Aduanas	64

CAPÍTULO 3. Retos para llevar a cabo la modernización al	
Sistema Aduanal Mexicano	68
3.1 Recursos humanos	71
3.1.1 Competitividad del personal	72
3.1.2 Burocracia	73
3.2 Recursos materiales	74
3.2.1 Tecnología al servicio de Aduanas	75
3.2.2 Modernización en Aduana México	77
3.3 Delitos e Infracciones Aduaneras	78
3.3.1 Consecuencias Jurídicas	80
3.4 Agenda Pendiente	80
CONCLUSIONES	82
PERSPECTIVAS	90
RECOMENDACIONES	92
RELACIÓN ANEXOS	95
ANEXO 1	96
ANEXO 2	98
ANEXO 3	100
ANEXO 4	104
GLOSARIO	106
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Envueltos en un mundo globalizado, con una perspectiva que ostenta nuevos retos, como la competitividad y sus consecuencias son desde un punto de vista económico factores que México debe examinar, sobre todo para beneficio de la actividad comercial y aduanera, que precisan transformaciones a nivel mundial.

Y es que una constante entre los partícipes del comercio, es la queja de un complicado servicio aduanal, en la cantidad de pasos, papeles, gastos y tiempo que se requieren para cruzar las mercancías de importación o exportación.

Por tanto, se pone cada vez más énfasis en las formalidades simples, predecibles y rentables para el movimiento transfronterizo de mercancías, dado que esto es esencial para la estimulación del crecimiento económico a través de la participación nacional en el comercio internacional; ya que volúmenes más grandes de mercancías cruzan fronteras, por esa razón las aduanas del mundo deben ser competitivas, ya que las juegan un rol decisivo en el movimiento de las mercancías a través de las fronteras; y los regímenes aduaneros aplicados a estas mercancías influyen significativamente sobre el papel de la industria nacional en el comercio internacional, contribuyendo en gran medida a la economía y desarrollo de las relaciones internacionales y en la legalización del comercio exterior.

Producto de ello, hoy las aduanas tienen un papel que rebasa las funciones tradicionales de cobrar impuestos y conocer de los bienes que ingresen o salgan del país, actualmente son responsables de facilitar el comercio de una forma honesta y transparente.

De ahí que este estudio desee marcar, la indiscutible complejidad que Aduana México tiene al vigilar 4 mil 301 kilómetros de fronteras y 11 mil 122 kilómetros de litorales, pues su operación abarca todo el territorio nacional con 49 aduanas, 19 en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 marítimas y 11 interiores, 64 salas internacionales de pasajeros y 276 puntos de revisión¹; lo que hace a Aduana México una de las instituciones mas importantes en México con proyección

¹Administración General de Aduanas, *Aduanas del país*, en: www.aduanas.gob.mx/aduanas_mexico_2007/nuevo_mapa.htm, consultado 20-06-08.

al mundo, por ello la exigencia de su modernización como un proceso, ya que la modernidad es un rasgo de la escena contemporánea.

México a partir de 1990 comenzó a tener mayor interacción comercial debido a la apertura y liberalización de la economía, y su ingreso a diversos organismos internacionales, haciendo necesario desde entonces, eliminar los obstáculos que demoraban el intercambio comercial y que tenía un impacto perjudicial en la economía nacional.

No obstante haremos énfasis en el proceso de globalización económica, puesto que de ello deriva la contribución de los organismos internacionales a la competencia en materia aduanera, fundamental para coadyuvar los servicios de las aduanas en todo el mundo, en la simplificación y armonización de los procedimientos de despacho. Y el principal aporte de dichos organismos se resume en las directivas, lineamientos y recomendaciones que de ellos emana, con miras alcanzar su objetivo de minimizar trámites y fomentar la transparencia en los procedimientos de despacho de mercancías en beneficio de la comunidad comercial.

Como parte de las indicaciones de los organismos, hoy se encuentra el papel preponderante de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, que tiene como finalidad, establecer aduanas más competitivas capaces de satisfacer las necesidades de los usuarios de las aduanas.

Y es que México presenta desfases con respecto a la modernización en todas sus aduanas; el problema radica en la falta de estrategias que estén acorde con las características y objetivos de desarrollo del país, pues en México como en otros países en desarrollo, la política de comercio se ha basado en actividades como combate a evasión tributaria y aplicar la ley aduanera, pero hace falta que la modernización sea conjunta, es decir, que para combatir dicha problemática se erradique también la corrupción, uno de los principales factores que genera evasión fiscal y muchos otros malos manejos del comercio en el país.

En estudios recientes se habla de que el trámite final en aduana es complicado y la corrupción sigue en aumento, gracias a la excesiva burocracia con la que México vive, por ello es importante estudiar cuál es el verdadero problema, ya que la falta de un aparato burocrático eficiente desarrollado y modernizante, es

prerrequisito para que un sistema funcione fluidamente y sin trabas², lo que hace indispensable señalar el papel tan importante que juegan los expertos y profesionales dentro del desempeño de aduana. Es un hecho que una menor tramitología puede generar un crecimiento positivo en la recaudación de impuestos al comercio exterior.

En este sentido en el presente estudio pretendemos hacer énfasis en la modernización, dada la importancia que representa para el país la prestación del servicio aduanero, a su vez, se pretende dar a conocer la dificultad para lograr la pretendida modernización, capaz de combatir el contrabando y la excesiva burocracia, además de conocer el funcionamiento de la aduana mexicana y las aportaciones que se hicieron durante el sexenio de Fox, como lo fue el proyecto de Aduana Modelo, que aún no se ha extendido a las ahora 49 aduanas del país para uniformar el sistema aduanero.

Esta investigación intentará ofrecer una perspectiva general sobre el acontecer de Aduana México, así como una serie de propuestas arrojadas por la misma investigación a fin de intentar recomendar una agilización del proceso de modernización al Sistema Aduanal, que permita coadyuvar el desempeño de las funciones conferidas a la aduana.

Manejamos como idea central, que el presupuesto proporcionado a Aduana México no es congruente con la captación de impuestos, debido a que en la recaudación de impuestos de importación y exportación, existe evasión, pues se hacen declaraciones falsas que provocan fraudes aduanales, pese a que se cuenta con nuevos aparatos tecnológicos, razón por la cual planteamos las siguientes interrogantes ¿Se podría considerar un sistema como moderno por la circunstancia de que sus disposiciones contemplen a artefactos o máquinas creadas recientemente por la ciencia?, ¿Será moderno porque los sujetos destinatarios de sus normas usen nuevas tecnologías?, y ¿con ello se hace frente a los requerimientos internacionales?.

Abordaremos la globalización, mediante el sector que constituye el intercambio de bienes y servicios entre países, para tal efecto el primer capítulo está

² Ayala Espino, José; *Estado y desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica 1988, p. 14

orientado a describir los términos, relaciones internacionales, comercio internacional y globalización.

En el primer capítulo también se examina lo referente a los antecedentes del comercio a partir de Acuerdo General de Aranceles Aduaneros, transformado a partir de la Ronda de Uruguay en la Organización Mundial de Comercio (OMC), culminando un proceso institucional que reemplaza las técnicas diplomáticas de comercio por técnicas jurídicas e institucionales; siendo ahora el organismo encargado de regir el comercio entre los países.

Se estudia la Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo internacional establecido en 1952 en Bruselas y encargado de mejorar la eficiencia y la efectividad de los sistemas aduaneros del mundo, además haremos una analogía sobre sus principios, importancia y funcionamiento.

En el segundo capítulo se estudia la historia de la Aduana, proporcionando un concepto de aduana, entendida como una institución de comercio exterior. Asimismo se estudia el Sistema Aduanal en México, que ha sido definido como el conjunto de reglas y principios que interactúan a fin de regular la actividad del comercio y de bienes y servicios a la importación y exportación, a través de un ente regulador de la Administración Pública Federal encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ejecutado por las aduanas del país y sus Administraciones Centrales³, este órgano es la Administración General de Aduanas (AGA), organismo gubernamental encargado de controlar y gestionar la entrada y salida de mercancías a los respectivos territorios aduaneros y proporcionar al comercio internacional un motor de prosperidad económica, puesto que las administraciones de aduanas están para garantizar la fluidez del comercio global de modo que no impida, sino, por el contrario, facilite la circulación de las mercancías, por eso se describe su funcionamiento y el papel que juega en la captación de impuestos de importación y exportación así como el gasto público en la administración General de Aduanas.

Posteriormente se resume y analiza el marco regulatorio del comercio en México, definiendo al comercio exterior como el intercambio de mercancías,

³ Sandra, Vargas López, *El Sistema Aduanero Mexicano y la Organización Mundial de Aduanas*, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2005, p 2.

productos y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos.

Por último en el capítulo tercero se analizan los retos a los que se enfrenta la Aduana para llevar a cabo su modernización, por ello se examina la cuestión de recursos humanos y materiales de la Aduana Mexicana, justamente se hace una revisión sobre la tecnología que se utiliza para la modernización, tanto en infraestructura como en tecnología de información; también se considera una agenda pendiente respecto de lo que hace falta para la renovación de Aduana México así como de aquellos que intervienen en el comercio.

Sin dejar a un lado los resultados que arroja la investigación, se analiza el panorama y las perspectivas de la modernización al Sistema Aduanal, señalando los aspectos más significativos de su progreso, para finalmente ofrecer algunas sugerencias mediante propuestas viables para la evolución al Sistema Aduanal de México.

CAPITULO I. Relaciones Internacionales, Comercio Internacional frente al proceso de globalización

Las Relaciones Internacionales, en el sentido más amplio del término, designan los vínculos entre los países, o entre los individuos miembros de esos países cuando interactúan a través de las fronteras⁴.

La interrelación con otras naciones se da entre los dirigentes nacionales, políticos y otros agentes no dependientes del gobierno, como ciudadanos, empresas y organizaciones no gubernamentales. Todos ellos se ven afectados por acontecimientos políticos, pero también por otros factores económicos, geográficos y culturales.

Especialistas en relaciones internacionales consideraron que el motor que ha conducido las relaciones entre los distintos Estados es de carácter económico; se centraron en el comercio internacional y las relaciones económicas interestatales, especialmente las relativas a la cooperación política entre países para crear y mantener organizaciones internacionales.

La presente investigación se sustenta en el post-liberalismo, ya que la propia globalización, se nutre de este supuesto, que surge en la década de 1980 como respuesta liberal al realismo, teoría derivada de escritores como Waltz, Gilpin, Nye, Krasner, Hoffmann, quienes consideran que la ONU y otras instituciones internacionales pueden jugar un papel decisivo en la resolución de conflictos, y que esto consigue que tenga más sentido la cooperación internacional y que el trabajo a largo plazo sea positivo y haya un enfoque hacia logros individuales a corto plazo. Los neoliberales coinciden con los realistas en que los países actúan sólo por su propio interés, pero no comparten el pesimismo realista sobre la inviabilidad de la cooperación internacional. Por el contrario, los neoliberales sostienen que las

⁴ Eduardo Ortiz, *El Estudio de las Relaciones Internacionales*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000, p.9.

naciones pueden cooperar, porque hacerlo es positivo para la conquista de sus intereses y objetivos⁵.

Es entonces que se ve en el comercio internacional, un mercado potencial, pues caracteriza las relaciones entre países, incrementando la demanda internacional de bienes y servicios, derivando de ello la competitividad tanto de empresas como de entidades gubernamentales, en el caso que nos compete de aduanas, es la propia Administración General de Aduanas (AGA), organismo dependiente del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, a quien conviene sea competitiva, pues al ser la encargada de fiscalizar y controlar la entrada y salida de mercancías del país, apremia que su modernización responda a las exigencias internacionales y por tanto haya cooperación internacional.

Siendo que los países dependen del comercio internacional y de su eficiencia para lograr divisas y bienes que satisfagan la demanda interior, es imperativo que el servicio que brindan las aduanas a nivel mundial cubra con las expectativas que el comercio requiere, ya que el incremento de la demanda internacional de bienes y servicios se traduce en un aumento de la producción y en el uso más eficiente de las materias primas y del trabajo, lo que a su vez aumenta el nivel de empleo de un país y consecuentemente se da una competencia derivada del comercio internacional, obligando a las empresas e instituciones nacionales a producir y servir con más eficiencia, por medio de la modernización a través de la introducción de nuevas tecnologías, así como de la profesionalización de su capital humano como más adelante abundaremos.

Por ello no hay duda de que la globalización es un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de procesos que ponen en acción una proximidad planetaria bajo su forma territorial, simbólica y temporal; en donde se da la interdependencia con base en la existencia de los factores de la producción lo que implica ventajas comparativas y competitivas que llevan los procesos de producción compartidos y que por ende se obtiene un crecimiento de las relaciones comerciales, la internacionalización de la producción y

⁵ Ídem. 165.

la internacionalización de los circuitos de financiamiento⁶, y como actualmente la globalización es la ola del futuro, la expansión del comercio mundial debe continuar su rápido ascenso, lo que hace que cada día sea mayor la exigencia de ser competitivo mundialmente.

Además, se ha dado un proceso de eliminación de regulaciones y logro de nuevos acuerdos y la creación de determinadas normativas a fin de permitir el libre flujo de información y mercancía en el sector económico; todo esto por medio de diversos tratados internacionales en materia comercial en los cuales versan los más variados acuerdos según conveniencias de cada país, en México hay vigentes 13 tratados comerciales y 38 acuerdos de complementación comercial y económica⁷; para fines prácticos es un número grande, pues de esa forma se tienen ventajas pero también desventajas, una desventaja es que quienes aplican las leyes de comercio exterior pueden hacer una mala interpretación de las normas que rigen el despacho aduanal, siendo éste una serie de formalidades legales y reglamentarias que son exigidas a toda persona que interviene directa o por algún medio en el acto de importación y exportación; de la complejidad y mala interpretación de las normas resulta que algunos contribuyentes o sus agentes aduanales se aprovechen de ello con fines no lícitos, no obstante de la generación de corrupción o la suposición de una política comercial inexistente.

En resumen, los volúmenes asombrosamente grandes del comercio y de las finanzas, la liberalización y desregulación de las economías, la formación de grandes bloques regionales, la concentración del poder económico y financiero, y los nuevos estilos de producción, comercialización, gestión empresarial y laboral apoyados en una avanzada tecnología, son los elementos básicos distintivos del actual proceso de globalización, que obviamente crean una nueva visión de nuestro mundo y exigen una respuesta por parte de los actores y entes responsables del acontecer económico, social y político de los países, trayendo consigo desafíos que la comunidad internacional debe resolver astutamente⁸.

⁶ Eduardo Ortiz, Op. Cit, 168.

⁷ Eduardo Reyes Díaz-Leal, *El futuro del Comercio Exterior Mexicano*. Bufete Internacional, México, 2005, p.5.

⁸ Globalización, en: www.elmundo.es/especiales/2001/sociedad/global, consultado el 18/09/05

Uno de los retos más significativos es sin duda la competitividad, en nuestro tema de estudio concierne a Aduana México forjar un eficiente manejo del desarrollo tecnológico, la innovación y la capacidad de adaptarse a las demandas variadas, para que le permita obtener una sobresaliente posición mundial.

La competitividad consiste en diversas maniobras tales como reducción de costos sin que ello implique bajar la calidad, ni el nivel de servicio de los trabajadores, por el contrario se pretende aumentar o mantener su participación en los mercados obteniendo así una mayor ganancia. De acuerdo con Michael Porter y su teoría de “**Ventaja competitiva**”, existen factores que se estimulan desde una percepción interior, es decir, con retos interiores. Para fomentar la creación de ventajas competitivas y por tanto elevar el talento nacional, los factores que se desarrollen deben ser de vanguardia y altamente especializados para cubrir las necesidades de un ente en particular. Por esta razón México debe posicionarse en el mundo por diversos medios, independientemente de los Acuerdos Comerciales suscritos y en negociación.

1.1 Organismos internacionales de comercio

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

Durante la década de 1930 se intentó por primera vez coordinar la política comercial a escala internacional. Al principio, los países negociaban tratados bilaterales. A partir de la II Guerra Mundial, se crearon organizaciones internacionales para fomentar el comercio entre países, eliminando al mismo tiempo algunas de las barreras, de tipo comercial, ya fuesen arancelarias o no arancelarias. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, más conocido como GATT, firmado por 23 países no comunistas en 1947, fue el primer acuerdo multinacional que intentaba reducir las restricciones al comercio; con el tiempo llegaría a englobar a más de 100 países y afectar al 80% del comercio mundial. A partir de 1947, el

GATT organizó una serie de conferencias internacionales o “rondas” de negociación multilateral, siendo la última la denominada Ronda Uruguay, que finalizó en 1993, y en la que se acordó reemplazar el GATT por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo encargado de proporcionar las directrices para el control aduanero a nivel mundial, y cuya misión es buscar incrementar la eficiencia de las aduanas, fue creada en 1952 bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera.

El principal aporte de dichos organismos se sintetiza, en las directivas, lineamientos y recomendaciones que de ellos emanan, con miras a alcanzar la armonía, simplificación y transparencia de los procedimientos de despacho de mercancías en beneficio de la comunidad comercial. Además OMC y la OMA cooperan en varias esferas, entre ellas el acceso a los mercados, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), la valoración en aduana, las normas de origen y la facilitación del comercio.

La cooperación entre ambas organizaciones en materia de facilitación del comercio es especialmente estrecha y productiva. La participación periódica en reuniones clave, las contribuciones sustantivas a las negociaciones de la OMC y la amplia colaboración en la esfera de asistencia técnica demuestran la constructiva relación que existe entre ambas organizaciones y sus capacidades complementarias. Las contribuciones abarcan desde el asesoramiento técnico y la preparación de herramientas auxiliares hasta la amplia participación en las actividades de asistencia técnica realizadas en todo el mundo.

Los amplios conocimientos técnicos de la OMA, en cuyo seno existen varios instrumentos fundamentales en materia de aduanas, la convierten en un interlocutor ideal para las iniciativas en curso de la OMC en esta esfera.

La cooperación también se da en forma de actividades conjuntas en el marco de la Asociación Mundial para la Facilitación, destinada a aumentar la coherencia y mejorar la coordinación, la Asociación Mundial para la Facilitación proporciona un foro para elaborar respuestas conjuntas a los numerosos retos que se plantean en la esfera de la facilitación del comercio.

1.1.1 Organización Mundial de Comercio

La Organización Mundial de Comercio nace el 1° de enero de 1995, sin embargo tiene sus antecedentes en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) entre 1986 y 1993⁹, actualmente es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los mismos acuerdos del GATT, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos gobiernos. Esos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional, son esencialmente convenios que garantizan a los países miembros, importantes derechos en relación con el comercio y que al mismo tiempo, obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos en beneficio de todos. El propósito primordial de la OMC es contribuir a que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad.

La OMC se ha ocupado de cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio, y las normas de éste organismo incluyen una variedad de disposiciones que tienen por finalidad mejorar la transparencia y establecer normas mínimas de procedimiento.

La OMC está integrada por más de 130 Miembros, que representan más del 90 por ciento del comercio mundial. Las decisiones son adoptadas por el conjunto de los países Miembros. Normalmente, esto se hace por consenso. No obstante, también es posible recurrir a la votación por mayoría de los votos emitidos, los acuerdos de la OMC son ratificados por los gobiernos de todos los Miembros.

⁹ Enciclopedia Libre, *OMC*, en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci>, consultada 20-06-07

1.1.2 Organización Mundial de Aduanas

La historia de la Organización Mundial de Aduanas comenzó en 1947, año en el cual trece gobiernos representados en el Comité de Cooperación Económica Europea acordaron crear un grupo de estudio. Este grupo examinó la posibilidad de establecer una o más uniones aduaneras entre los diferentes países europeos, considerando los principios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En 1948, el Grupo de estudio creó dos comités, uno económico y otro aduanero. El comité económico fue el predecesor de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE), y el comité aduanero pasó a ser el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)¹⁰.

En 1952, entró en vigor la Convención que establece formalmente el CCA, después de haber aumentado el número de Miembros, el Consejo adoptó el nombre oficial de Organización Mundial de Aduanas a fin de reflejar con mayor claridad su transición hacia una institución intergubernamental de vocación mundial. Es actualmente la voz de 168 administraciones miembros que operan en todos los continentes y representan todas las etapas del desarrollo económico. Hoy en día, los miembros de la OMA son responsables de la administración de más del 95% de la totalidad del comercio internacional.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) tiene la finalidad de constituirse en un foro de debate, análisis y concertación de diversos temas, que van desde la educación, seguridad, ciencia, tecnología, comercio, etc., favoreciendo de esta forma un entorno aduanero honesto, transparente y previsible. Esto permite el desarrollo del comercio internacional lícito y una lucha eficaz contra las actividades ilegales. El papel de la OMA es indispensable para el desarrollo armónico e integral de las aduanas en sus procesos de simplificación, armonización y automatización a nivel mundial.

¹⁰ OMA, www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s, consultado el 20/06/08

Teniendo en consideración que uno de los principales objetivos de la OMA es alcanzar la armonización de los procedimientos aduaneros, se ha dado a la tarea de crear y promover convenios aduaneros en diferentes materias técnicas.

La OMA fomenta el cumplimiento de la legislación de cada país miembro, tratando de maximizar el nivel de cooperación entre ellos y con otras organizaciones internacionales con el fin de combatir infracciones aduaneras y otros delitos cometidos a nivel internacional, para que enfrenten los desafíos del actual ambiente de negocios y a adaptarse a las nuevas circunstancias.

Desde su nacimiento, el Consejo de Cooperación Aduanera, hoy Organización Mundial de Aduanas, ha creado diversos convenios aduaneros con el fin de alcanzar sus objetivos, siendo administrados casi todos por la misma organización, excepto algunos, que si bien son promovidos por la misma, son administrados por la Organización Mundial de Comercio (OMC), como el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen. Dentro de los instrumentos jurídicos alcanzados por la OMA, destaca el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto), en vigor desde el 25 de septiembre de 1974, y la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, de junio de 1999, en vigor a partir de febrero de 2006, no obstante México no se ha adherido al Convenio de Kyoto, a pesar de que éste sirvió como base para redactar la Ley Aduanera.

Este Convenio nació como instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países que pudieran obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido las normas contenidas en dicho Convenio se orientaron a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.

La OMA se ha esforzado también por resolver el problema complejo de la corrupción en el servicio público y más particularmente al interior de la aduana, pues se reconoce que la corrupción puede poner en peligro la eficiencia y la eficacia de los servicios de aduanas, para ello se ha fijado una estrategia global mediante un programa, a fin de promover la ética aduanera, ya que la corrupción además de aumentar la pobreza, provoca el desvío de recursos y es que la corrupción por

coerción hace que se pague por eliminar la molestia que crea el enfrentarse a procesos complejos, y también hay gente que cobra por evitar crear más molestias, luego entonces al existir un gobierno corrupto, la gente tiende a evitar la administración y se deteriora el sistema.

En un esfuerzo de la OMA por combatir la corrupción estableció la estrategia y el programa en materia de ética, que consiste en la adopción de la Declaración de Arusha¹¹, que contiene un conjunto de herramientas en materia de conducta, que incluye instrumentos de apoyo que se basen en acciones por parte de las administraciones aduaneras para implementar planes de trabajo completos y sostenibles en materia de ética, basados en principios que benefician a los Gobiernos, al sector empresarial y miembros de la comunidad internacional para apoyar a las Aduanas en su lucha contra la corrupción

1.2 Influencia en el Sistema Aduanal Mexicano

Dentro del marco de convenios aduaneros internacionales, México se adhirió en el año 1988 a la Organización Mundial de Aduanas, la cual, entre otros acontecimientos, como la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, marcó la inserción del país en un nuevo esquema de apertura comercial, que trajo consigo cambios en la legislación aduanera, y con ello la necesidad de alcanzar y mantener la modernización de las aduanas mexicanas.

Por tanto México adquirió el compromiso de:

- Defender la compatibilidad de los acuerdos de libre comercio con las reglas de la OMC.
- Evitar que se utilicen medidas ambientales con fines proteccionistas.
- Defender las exportaciones mexicanas contra prácticas desleales de comercio.
- Buscar reciprocidad a nuestro proceso de apertura comercial.

¹¹ Véase Declaración de Arusha en Anexo 1, que trata lo concerniente al buen gobierno y a la ética en las aduanas que pertenecen a la OMA, siendo está una de las fases que dicho organismo se ha fijado para abordar el tema de la ética y combate a la corrupción.

- Apoyar la diversificación del comercio exterior de México.
- Aprovechar las oportunidades de acceso en los mercados de Europa, Japón y el Sudeste Asiático, a través de una difusión apropiada ante cámaras y asociaciones de exportadores nacionales de las concesiones otorgadas en esos mercados.
- Notificar leyes y reglamentos nacionales a la OMC.
- Dar seguimiento a los comités y grupos de trabajo de la OMC para defender los intereses comerciales de México.
- Evitar el uso de medidas unilaterales.
- Lograr una mayor participación de la pequeña y mediana empresa en el comercio internacional.
- Analizar las políticas comerciales de los miembros de la OMC y cuidar que sean compatibles con las reglas de la organización.
- Coordinar la posición de México tanto en la OMC como en la OCDE en temas complementarios”¹².

México aprovecho la apertura y adhesión a estos organismos mediante asesorías brindadas por la OMA y la OMC para ofrecer un servicio eficaz. En ese entonces era apremiante que se fueran eliminando gradualmente barreras comerciales que obstaculizaran el comercio, pero a su vez se hacía necesario implementar controles tales como la restricción de entrada a productos extranjeros, haciendo aún más exigente la implementación de normas modernas apropiadas internacionalmente, por ende aduana adquiriría un nuevo rol, redefiniendo sus funciones y cambiando estrategias.

Si bien es cierto que la influencia de estos organismos internacionales, independientemente de las pautas que les marcan a sus miembros para armonizar su sistema, también definen las funciones que tienen las Aduana en todo el mundo tales como:

¹² OMA, Consejo de Cooperación Económica , en: www.wcoomd.org, 27-03-07

- **Modernizar el sistema aduanero:** Es decir constituir procesos que permitan mejorar el servicio, con infraestructura para optimizar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para posicionarse a nivel mundial.
- **Combatir el contrabando:** Mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más precisos en el sistema aduanero, apoyados en la cooperación nacional e internacional.
- **Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero:** Con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio honorable.

CAPÍTULO 2 Referencias Históricas de la Aduana

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” porque 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 significado etimológico, “aduana” 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.

La definición que hace la Administración General de Aduanas es la aduana una oficina de gobierno encargada de la cobranza de los derechos que percibe el Fisco por la exportación o importación de mercancías, son los lugares autorizados para la entrada o la salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen¹³.

De este modo se acentúa la intervención del Estado siguiendo sin duda la línea general evolutiva que tiende a limitar el campo de lo individual en beneficio de lo colectivo. El incremento de esta intervención se ha asegurado a través de las diversas modalidades de la tributación aduanera, hasta llegar a nuestros días con la aplicación de tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, los sistemas de cuotas de importación y exportación, los sistemas de preferencias y reciprocidad, la aplicación de incentivos fiscales entre los que invariablemente se incluye la exención de impuestos de aduana, y otras disposiciones y modalidades que han colocado a las cuestiones aduaneras en un primer plano de importancia y actualidad, tanto en el interior de cada país por los intereses económicos que implica, como en el exterior, en donde dichos intereses se encuentran en constante competencia.

Pero “la aduana como institución de comercio exterior, tiene sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad, que intercambiaban sus

¹³ Administración General de Aduanas, *Glosario*, en www.aduanas.gob.mx/glosario_sat, consultada el 08/10/07.

excedentes utilizando el trueque. Las aduanas existen mucho antes de que apareciera el concepto de Estado, a finales del siglo XV y comienzos del XVI, y claro esta mucho antes de que aparecieran los estados modernos y la división de poderes que ahora conocemos. Como ejemplo de ello, las aduanas ya funcionaban en el mundo antes de que se constituyeran las estructuras políticas de Grecia clásica, entre las que destacan las polis o ciudades, la constitución democrática de Atenas y las ligas de ciudades hegemónicas.

Antes de la colonia ya existía en México el comercio entre los pueblos mesoamericanos, lo cual nos hace pensar que también funcionaban desde entonces las aduanas en nuestro territorio.

Aunque la forma en como actualmente la conocemos tiene sus inicios en 1900, pues el 19 de febrero de ese mismo año se establece la Dirección General de Aduanas, y trece años más tarde se creó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quién sería la encargada de regular los aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, además de otros conceptos. En 1931 se le confiere a la Dirección de Aduanas la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales¹⁴.

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

- Administración Central de Operación Aduanera
- Administración Central de Regulación Aduanera
- Administración Central de Planeación Aduanera
- Administración Central de Contabilidad y Glosa
- Administración Central de Investigación Aduanera
- Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera
- Administración Central de Asuntos Internacionales¹⁵

¹⁴ Administración General de Aduanas, *Historia Aduanal de México*, en: http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/A_Antecedentes/htm, 18/05/06.

¹⁵ Organigrama del SAT en: www.aduanas.sat.gob.mx/organigrama, consultada el 20/06/08

2.1 Sistema Aduanal en México

El Sistema Aduanal ha sido definido como el conjunto de reglas y principios que interactúan a fin de regular la actividad del comercio de bienes y servicios a la importación y exportación, a través de un ente regulador de la Administración Pública Federal encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ejecutado por las aduanas del país y sus Administraciones Centrales¹⁶, por lo tanto un sistema entendido de esta forma es un conjunto ordenado y coherente de reglas, normas o principios sobre una determinada materia y ese conjunto organizado de objetos, ideas y medios son quienes contribuyen para llevar a cabo un mismo objetivo.

De acuerdo a esta definición, es importante retomar las circunstancias en que el comercio se ha desarrollado para identificar aquellos sucesos que transcurrieron y que marcaron lo que hoy es el comercio exterior en México. Es significativo ver que México ha reflejado problemas estructurales desde su independencia, casi un siglo después los mismos problemas se presentaban; para la década de los 80 con el modelo de sustitución de importaciones la Aduana tenía como función acelerar el proceso exportador del país restringiendo la entrada de productos extranjeros, ante este hecho hubo algunos errores que fueron permitidos por las autoridades, pues se provocó corrupción y malos manejos, era una época donde Aduana hizo mucho de lo que no se debe hacer en el comercio y eso dejó deteriorado el Sistema.

En 1985 México reconoció que el crecimiento se encontraba en la apertura y no en el proteccionismo que había estado llevando a cabo. Quizá la apertura se habría retrasado de no haberse presentado el fenómeno de la globalización, que detonó los avances tecnológicos, especialmente las comunicaciones, sin este fenómeno México habría provocado un atraso en la economía del país, ya que durante el proteccionismo la industria nacional no maduró lo suficiente.

En este período la principal función de la Aduana Mexicana fue la de participar en una apertura comercial madura y paulatina, pues no es cierto que con el simple hecho de ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC), México

¹⁶ Sandra, Vargas López, *El Sistema Aduanero Mexicano y la Organización Mundial de Aduanas*, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2005, p 2.

haya abierto sin distinción sus puertas a todos los proveedores extranjeros, la primera fase fue bajar sus aranceles de un 70% a un 30%¹⁷.

“Actualmente el principal problema al que se enfrenta el Sistema Aduanal Mexicano al interior, es a un desconocimiento o mala interpretación de las normas que deben cumplirse”¹⁸, pues en ocasiones la redacción de las reglas es confusa o en otras se interpreta a conveniencia ya sea de los contribuyentes o de los propios agentes aduanales, que a la postre lejos de auxiliar la facilitación comercial la complican y como consecuencia vulneran los compromisos fiscales aduanales, puesto que se pasan por alto grandes males del comercio exterior entre los cuales se encuentran la subvaluación, subsidios, indebidos orígenes, mercancías con sustancias nocivas o prohibidas.

Las exigencias internacionales para dar reformas hacen aun más complicado el proceso de modernización. Y es que durante los últimos años se han firmado en México más tratados de libre comercio que en otros países y el comercio exterior ha crecido con mayor rapidez que años anteriores, debido a la globalización, por ello es necesario agilizar las aduanas, y para lograrlo es imprescindible conocer qué es lo que los usuarios demandan de ellas para hacer frente a los desafíos internacionales en materia aduanera¹⁹.

2.2 Marco regulatorio del comercio exterior de México

Las fuentes jurídicas internas son el conjunto de normas jurídicas, que regulan una situación concreta en un hecho o acto concreto que el ordenamiento jurídico retoma para crear una disposición que sancione o regule una determinada situación o fenómeno social. Una fuente jurídica por excelencia es la ley, razón por la cual en el presente capítulo nos enfocaremos al análisis de la legislación nacional aplicable al comercio exterior dentro de la que destaca la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera, la Ley

¹⁷ Eduardo Reyes Díaz-Leal, *Sistema Aduanero Mexicano*. Ed. Bufete Internacional, México 2003, p. 4

¹⁸ Ídem

¹⁹ Alejandro Díaz Bautista en: *Revista académica de Economía*, del Observatorio de la Economía Latinoamericana, consultado en: www.eumod.net/cursecun/eculat/mx/2004, consultado el 20/06/08

del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE) y el Código Fiscal de la Federación.

2.2.1 Constitución Política

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico de mayor importancia en toda la legislación de México, se trata de la norma jurídica suprema y ninguna otra ley, precepto o disposición puede contravenir lo que la Constitución expresa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 133.

En el marco regulatorio de la Constitución de México, de los 136 artículos que contiene, los relativos al comercio exterior son:

El artículo 73, fracción XXIX, numeral 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala, en México es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones al comercio exterior, y se establece en el mismo artículo en su fracción X que la legislación en materia de comercio es federal, ya que el Congreso legisla para todo el territorio.

El artículo 131 que tiene como ley reglamentaria la Ley de Comercio Exterior, y señala que es facultad privativa de la nación regular las importaciones y exportaciones, incluso mercancías que estén en tránsito.

El Artículo 133 constitucional, establece la jerarquización de la norma jurídica en nuestro sistema, que ante la firma de diversos tratados internacionales en materia de comercio, nos vemos en la necesidad de conocer cual es su validez, tanto para nuestro sistema como para el de nuestros socios comerciales, específicamente en el que se estuviera dando mayor presencia comercial, como con Estados Unidos de América o Canadá con el TLC²⁰.

²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. México, 2002. Arts. 76, 131 y 133.

2.2.2 Ley de Comercio Exterior

La Ley de Comercio Exterior establece y regula procedimientos; es reglamentaria del artículo 131²¹ constitucional; constituye la legislación fundamental de esta materia. Tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población²².

La primera ley se dio desde 1963, cuando constaba tan solo de dos artículos, la segunda ley se da en un intento por armonizar lo establecido en el GATT en 1985, la tercera ley es la actual que fue publicada en 1993 y entró en vigor en 1994, consta de 98 artículos que se dividen en nueve títulos y cada uno de ellos en diferentes capítulos y secciones; se caracteriza por ser más amplia y por ser el intento de modernización legal y administrativa en materia de comercio. Sus temas básicos son:

- * Facultades del ejecutivo, a través de la Secretaría de Economía²³
- * Comisiones de apoyo
- * Regulación arancelaria
- * Regulación no arancelaria
- * Promoción a las exportaciones

En esta ley, especialmente en su título quinto, se señalan las prácticas desleales, describe que estas se cometen cuando se importan mercancías en condiciones de discriminación de precios o cuando las mercancías son objeto de subvenciones, que es la asistencia por parte del país de origen hacia un producto o sus productores nacionales para fortalecer su presencia en el mercado internacional y pueden lacerar o causar daño a la producción nacional de otro; también cometen prácticas desleales las personas que importen mercancías mediante alguna de las

²¹ Cabe mencionar que esta Ley es específicamente complementaria del artículo 131 Constitucional con el fin de descentralizar las decisiones y funciones en cuanto a comercio exterior se refiere.

²² Art. 1o de la Ley de Comercio Exterior de México

²³ Siendo esta institución la encargada de dictar la política de comercio exterior de nuestro país.

prácticas desleales al Comercio Internacional y estarán obligadas a pagar una cuota compensatoria.

2.2.3 Ley Aduanera

La Ley Aduanera es el conjunto de normas relativas al proceso de importación y exportación, en ella se señala el momento en que se causan impuestos por importación y exportación, así como de la fecha que determina qué documentos deben cumplirse, los regímenes aduaneros a los que se sujeten las mercancías, el pago de contribuciones, además de las infracciones y sanciones, es decir, regula la entrada y salida de mercancías del país.

La actual Ley Aduanera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de Diciembre de 1995, y reformada el 30 de Diciembre de 1996 y modificada el 4 de Abril de 2005. Consta de 203 artículos divididos en 9 títulos y cada uno con diferentes capítulos y secciones²⁴.

El propósito primordial de esta ley es la modernización de la estructura aduanal para hacer eficientes los mecanismos de promoción y fomento al comercio internacional.

Se ocupa del control de la aduana, donde las mercancías que llegan a territorio nacional pueden permanecer en depósito ante la aduana antes de ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros marcados en la ley, por lo que las podrán conservar ya sea recintos fiscales, pertenecientes a las autoridades aduaneras o recintos fiscalizados que son concesionados a particulares.

Mientras la mercancía se encuentre en dichos recintos se podrán generar actos de muestreo y etiquetado para cumplir con las regulaciones de comercio exterior al momento que se sometan al mecanismo de selección automatizado, el cual arrojará si dicha mercancía es o no sujeta a reconocimiento aduanero.

El título tercero de la presente ley se refiere a las contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior.

²⁴ *Ley Aduanera*, Poder Ejecutivo Federal, SHCP, Servicio de Administración Tributaria México, 2003.

El título cuarto se refiere a los Regímenes Aduaneros.

A) “Definitivos, cuya definición en la Ley corresponde a la entrada o salida de bienes para permanecer en el país o en el extranjero por tiempo ilimitado:

a. De importación

b. De exportación

B) Temporales, cuya definición en la Ley corresponde a la entrada o salida de bienes para permanecer en el país o en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica:

a) De importación

i. Para retornar al extranjero en el mismo estado

ii. Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o exportación

b) De exportación

i. Para retornar al país en el mismo estado

ii. Para elaboración, transformación o reparación

C) Depósito fiscal, cuya definición en la Ley corresponde al almacenaje de mercancías nacionales o extranjeras en Almacenes Generales de Depósito, en tiendas de Duty Free, en recintos feriales y en la Industria Automotriz terminal:

a) De bienes extranjeros

b) De bienes nacionales

D) Tránsito de mercancías, cuya definición en la Ley corresponde al tránsito o traslado de bienes de una aduana a otra y bajo el control de la autoridad:

I. Interno

II. Internacional

E) Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado”²⁵.

El título quinto se refiere a Franja y Región Fronteriza²⁶, en donde las mercancías al ser importadas están parcial o totalmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior.

²⁵ Eduardo Reyes Díaz-Leal, *El Despacho Aduanal*, Ed. Bufete Internacional, México 2003, p. 55

²⁶ Se entiende por región fronteriza la zona comprendida entre la frontera y una línea paralela ubicada a 20 kilómetros y es determinada por el Ejecutivo Federal. Del glosario de la Administración General de Aduanas, en www.aduanas.sat.gob.mx, consultada el 20/06/08

El título sexto habla sobre las atribuciones del Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales. Donde se establece que el Ejecutivo Federal está facultado para establecer o suprimir aduanas, suspender los servicios de las oficinas aduaneras, autorizar el despacho de mercancías por aduanas fronterizas nacionales que se hagan conjuntamente con oficinas aduaneras de países colindantes y establecer o suprimir regiones fronterizas.

Y establece las atribuciones especiales que tiene la SHCP, entre las cuales se encuentran:

- * Señalar el área de adscripciones de las aduanas
- * Comprobar la exactitud de los datos contenidos en el pedimento tanto de importación como de exportación así como el pago correcto de las contribuciones al comercio exterior y verificar que se cumplan con las restricciones y regulaciones no arancelarias.
- * Asegurarse que Agentes y Apoderados Aduanales cumplan con sus obligaciones de acuerdo a ésta Ley: llevar a cabo el reconocimiento de las mercancías de comercio exterior.

El título séptimo se refiere a los Agentes Aduanales, Apoderados y Dictaminadores Aduaneros, donde también se hace notar que los contribuyentes, importadores y exportadores pueden o no utilizar un Agente Aduanal cuando cuenten con un Apoderado Aduanal quién fungirá como representante de sus operaciones de comercio exterior.

También establece la obligación de que en las aduanas se cuente con un dictamen aduanero que revise y supervise las operaciones de comercio exterior, dicha obligación recae sobre los Dictaminadores Aduaneros, los cuales revisarán los datos contenidos en el pedimento corroborándolos con la mercancía presentada, únicamente en caso de pasar a un segundo reconocimiento.

El título octavo se refiere a las infracciones y sanciones. La Ley Aduanera establece como infracciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, entre las más destacadas, la omisión de impuestos al comercio exterior, Omitir el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de

las cuotas compensatorias, que deban cubrirse así como omisiones de licencias o permisos previos y la importación de mercancías prohibidas.

Las sanciones oscilan en multas del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar, cuando la infracción sea cometida por pasajeros, se impondrá una multa del 80% al 120% del valor comercial de las mercancías.

Las sanciones se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país, no se aplicarán sanciones en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor.

De la misma forma se considera como infracción el que las mercancías se destinen a un fin distinto al declarado en el pedimento de importación o exportación, como en el caso de mercancías importadas temporalmente.

El título noveno hace referencia a los Recursos Administrativos; los contribuyentes que adopten resoluciones definitivas por parte de las autoridades por la omisión de impuestos, documentos o demás, pueden presentar los medios de defensa que le convengan como el recurso de revocación o de juicio de nulidad.

2.2.4 Ley de Impuesto General de Importación y Exportación

Ley del Impuesto General de Importación y Exportación es la relación de las fracciones arancelarias que se habrán de pagar por concepto de comercio exterior.

Las Tarifas arancelarias de México están basadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Las tarifas contenidas en la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (L.I.G.I.E.) siguen este Convenio del Sistema Armonizado y tienen la obligación de aplicar íntegramente el Sistema Armonizado en sus tarifas aduaneras, hasta nivel de 6 dígitos, sin adiciones ni modificaciones. Estas leyes están sujetas a modificaciones, ya que se proponen las enmiendas necesarias para adecuar los textos del Sistema Armonizado a los avances tecnológicos; reubicar mercancías mal

agrupadas; reflejar los cambios en los patrones mundiales de comercio y corregir errores de ortografía, entre otros.

La LIGIE fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002 y entró en vigor el 1 de abril del mismo año. Tiene sus antecedentes inmediatos en la Ley del Impuesto General de Importación (LIGI) y en la Ley del Impuesto General de Exportación, las cuales estuvieron vigentes hasta el 31 de marzo de 2002, ya que la LIGIE las abrogó.

La LIGIE es el ordenamiento legal fiscal más voluminoso, pero sólo está integrado por dos artículos. El primer artículo contiene la Tarifa, compuesta por la nomenclatura o código del Sistema Armonizado. Esta nomenclatura es la clasificación de todas las mercancías que según su composición o función deben ubicarse en un código de identificación universal, a seis dígitos y a efecto de aplicarles el respectivo impuesto de importación o exportación; cada país adiciona dos dígitos más, que identifican el arancel y requisitos para ingresar o salir de un país.

Se trata de un lenguaje lógico y sistemático aceptado internacionalmente. El primer artículo de la LIGIE se estructura de la siguiente manera: 22 secciones, 38 notas legales y 98 capítulos.

En el artículo 2 se establecen las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa; asimismo, para los efectos de interpretación y aplicación de la Tarifa. Además, complementan a la LIGIE las Notas Explicativas, las cuales son de aplicación obligatoria a efecto de lograr una correcta clasificación²⁷.

Este es el instrumento mediante el cual se señala el impuesto al comercio exterior que se debe pagar por la introducción de mercancías a territorio nacional, es decir, una vez establecido la clasificación de acuerdo al origen de las mercancías se hace el pago de impuestos correspondientes.

²⁷ Tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación, en: www.siiicex-caaarem.org.mx, consultada el 20/06/08

2.2.5 Código Fiscal de la Federación

Por su parte el Código Fiscal de la Federación (CFF), resulta indispensable puesto que en el artículo primero de la Ley Aduanera se establece que el CFF se aplicara de manera secundaria a la misma, por ello su importancia para el comercio exterior. Publicado en Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1981, se constituye por 263 artículos que a su vez se subdividen en 12 capítulos.

El Código establece que las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas presentes en las leyes fiscales, correspondiendo a los ciudadanos determinar las contribuciones a pagar y éstas se pagan en una fecha y plazo señalado en las disposiciones respectivas, además deberán de pagarse en moneda nacional. Para la determinación de las contribuciones al comercio exterior se considerará el tipo de cambio actual, según el Banco de México. En caso de no pagarse las contribuciones correspondientes éstas causaran recargos a favor del fisco y se causarán hasta por cinco años.

Las autoridades fiscales también están facultadas para emitir devoluciones por cantidades pagadas indebidamente y las que proceden de conformidad con las leyes fiscales. Para dicha devolución deberá hacerse por escrito una solicitud en un plazo no mayor a los 50 días siguientes a la fecha en que se presentó el pago y el fisco hará la devolución que proceda, desde el mes que se hizo el pago indebido o se presentó la declaración de saldo a favor, de no hacerse el pago la devolución se hará con intereses que se calculan a partir del vencimiento de dichos plazos conforme a una tasa igual a la que se cobre por concepto de mora, que será aplicable sobre la devolución actualizada.

Las autoridades fiscales están autorizadas a hacer uso de otros recursos a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros han cumplido con las disposiciones fiscales en la cual realizarán:

➤ Rectificación de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir la presentación de documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.

➤ Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, que exhiban en su domicilio, establecimiento o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de realizar su revisión, la contabilidad, así como para que se proporcionen datos, documentación o informes que les sean solicitadas.

➤ Practicar visitas a los contribuyentes, par revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

➤ Revisar dictámenes elaborados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como la declaratoria, por solicitudes de devolución de saldos a favor de impuesto al valor agregado y cualquier otro dictamen que tenga repercusiones fiscales, formulado por un contador público.

➤ Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes, así como solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de mercancías y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas cuente con membrete.

Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción de RFC e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.

Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso su transporte. Recabar de los funcionarios y empleados públicos así como de los notarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones. Reunir las pruebas necesarias para que ejercite acción penal por los posibles delitos fiscales. Las actuaciones que realicen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la ley relativa concede a las actas de la policía judicial; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de sus abogados hacendarios que designe, será coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjuntamente, indistinta o sucesivamente, en el primer acto que se notifique al contribuyente.²⁸

Cuando se de una visita domiciliaría las autoridades deberán identificarse y se requerirán dos testigos, en el caso de encontrarse alguna irregularidad se procederá a un embargo y se hará un remate de lo confiscado con la finalidad de conseguir los ingresos necesario que cubran el interés fiscal.

Se procede a un embargo precautorio cuando el contribuyente después de notificado desaparezca sin motivo alguno, no presente la contabilidad requerida o enajene sus bienes.

El marco jurídico del comercio exterior de México es extenso y complejo, pues se habla de aproximadamente 10,000 artículos²⁹.

De esta manera las funciones que debe desempeñar la Administración General de Aduanas es la de aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria, es decir debe 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 legales³⁰.

²⁸ Bufete Internacional, *Agenda Fisco*, consultada en: www.comerciointernacional.com.mx, 07/06/07

²⁹ Eduardo Reyes Díaz-Leal, *El Despacho Aduanal*, Ed. Bufete Internacional, México 2003, p.83.

³⁰ Trejo Vargas Pedro en: "*La aduana México: historia, presente y futuro*", ADUANA MEXICO, Gaceta interna de AGA año 3 num. 10, septiembre de 2004, pp. 14-15

2.2.6 Otras medidas de Regulación y Restricción no Arancelaria

Existen otras disposiciones aduaneras para regular el comercio como las **medidas de regulación y restricción no arancelaria**³¹ que constituyen disposiciones que se establecen a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía (SE), o en su caso, conjuntamente con la autoridad competente (SAGARPA, SEMARNAT, SEDENA, Salud, SEP, etc.), pudiendo establecerse en los siguientes casos:

Para corregir desequilibrios de la balanza de pagos, para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia, conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países, cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.

Estas medidas deben someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior de la SE y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, siempre y cuando no se trate de medidas de emergencia. En todo caso, las mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que le corresponda de acuerdo con la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación.

Otra de las disposiciones es el **permiso previo**, instrumento utilizado por la SE en la importación o exportación de bienes sensibles, cuyo objeto es proteger la industria nacional, sostener la seguridad nacional y la salud de la población, así como controlar la explotación de los recursos naturales y preservar la flora y la fauna, regulando la entrada de mercancía. De los bienes sujetos al requisito de permiso previo de importación tenemos entre otros, productos petroquímicos,

³¹ Biblioteca Jurídica, *Derecho Tributario Aduanero*, en: www.bibliojuridicas.org/libros, 13/05/07.

maquinaria usada, vehículos, prendas de vestir, computadoras, armas y llantas usadas.

La SE indica en los permisos las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía por importar y los datos o requisitos que sean necesarios, pudiéndose solicitar su modificación o prórrogas.

El **Cupo** es otra de las medidas éste se da con la entrada en vigor del TLCAN, pues se establece el certificado de importación, con el objeto de llevar un control de los cupos negociados al amparo de los Tratados. Se debe entender por cupo una cantidad determinada de mercancías que entrarán bajo un arancel preferencial (arancel cupo) a la importación durante un tiempo determinado, es decir, tendrán una vigencia, la cual se establece en el cuerpo del Certificado de cupo. Estos certificados son expedidos por la SE en papel seguridad y se otorgan a las empresas por medio de licitaciones públicas o asignación directa.

El cupo se ha sido utilizado en los tratados comerciales internacionales como un mecanismo para dar preferencia a las corrientes comerciales de mercancías del interés de las partes que celebran el tratado.

La Ley de Comercio Exterior, establece la restricción en la entrada de mercancías hasta un cierto monto, en el concepto "cupo máximo" y por otra parte, establece el "cupo dentro de un arancel-cupo", que permite obtener un instrumento que si bien se refiere a importaciones o exportaciones en condiciones preferentes, el arancel que se aplicará al cupo es totalmente independiente del arancel normal establecido en la Tarifa.

Con el concepto de "cupo", México puede sustituir un permiso previo a la importación por un arancel tan elevado como sea necesario para proteger a la cadena productiva correspondiente y crear un cupo al amparo de un arancel-cupo con objeto de permitir que las importaciones necesarias para complementar la oferta nacional entren al país en condiciones similares al exterior, sin constituir un elemento para la elevación de precios al consumidor y puede cumplir, también, con el compromiso de incrementar corrientes comerciales con los países con los que ha firmado tratados,

de los productos que son de interés para cada una de las partes, sin lastimar a la producción nacional.

Este concepto también es aplicado por otros países en beneficio de México, lo que constituye una posibilidad para que las mercancías mexicanas lleguen a un mercado determinado en condiciones preferenciales frente a competidores de terceros países, ya sea por un arancel menor o por el acceso al mercado, limitado para terceros.

Dentro de las características de las negociaciones actuales de México, se encuentra el concepto de "**desgravación**". Este concepto implica que los aranceles de las mercancías originarias de los países, para ser importadas a otra de las partes, terminarán por ser eliminados, desgravándose paulatinamente en etapas concertadas. El cupo dejará de producir efecto cuando el arancel desgravado sea igual al arancel-cupo establecido para el mismo. Si bien, esto no sucedería así con un cupo máximo, ya que en este concepto, lo negociado es el acceso a un monto determinado, por lo que aún cuando el arancel se encuentre eliminado, el monto a importar estaría predeterminado por un tiempo establecido.

Un "cupo" puede ser establecido unilateralmente, esto es, sin mediar negociación alguna, México puede establecer un cupo dentro de un arancel-cupo para importar el complemento de la oferta nacional de los bienes que considere necesarios, lo que da las mismas ventajas al mercado que los cupos de importación negociados, con la posibilidad adicional de establecer la temporalidad ya que pueden ser eliminados en el momento que se considere conveniente, sin peligro de caer en responsabilidades con algún acuerdo internacional.

Es indispensable hacer énfasis en los **Certificados de origen** ya que incluso se ha tipificado como delito grave el uso de certificados de origen falsos o que contengan información falsa que acredite que un bien es originario cuando no lo sea.

Una de las complejas distorsiones del abierto mundo de la democracia comercial es que nunca ha podido controlar totalmente la dinámica de la conocida triangulación, delito que constituye el contrabando, el fraude que organiza la evasión y la efectividad con que opera el mercado negro. Esas desviaciones constituyen una comprobada y preocupante ilegalidad y se verifican en casi todo el

mundo en un alto número de la mercadería que conforman en el amplio espectro comercial internacional.

Las reglas de origen son herramientas del comercio internacional que permiten determinar donde se ha producido un bien con el objeto de establecer el tratamiento arancelario que recibirá a su entrada en un determinado país, los criterios de origen pueden constituirse en barreras arancelarias dentro de los tratados comerciales³².

En el marco de los acuerdos comerciales, se necesitan reglas de intercambio entre sus signatarios que sirvan para identificar aquellos bienes y servicios que gozarán o no de los beneficios del acceso preferencial establecido. Estas reglas llamadas normas de origen, proporcionan la base legal para determinar la procedencia de un producto y su tratamiento de acuerdo con la normativa estipulada en el convenio suscrito.

Las normas de origen tienen el propósito legítimo de evitar la evasión del pago de aranceles, el contrabando de productos, los engaños comerciales y la obtención de ganancias extraordinarias por arbitraje o, simplemente, como medida para asegurar las sanciones comerciales a determinados países. Sin embargo, debido a su gran maleabilidad, también se han utilizado como herramientas de políticas proteccionistas que han permitido incrementar la discrecionalidad gubernamental para intervenir en el comercio internacional.

Y son un conjunto de estipulaciones que permiten determinar donde se ha producido un bien, con el objeto de establecer si el mismo puede recibir un trato diferente a aquel que reciben otros productos de diferente procedencia, de acuerdo con una política determinada del país al que ingresan. Para ello, generalmente, se usa la distinción entre productos originarios y no originarios.

Generalmente, éstas definen el criterio de determinación del origen de un producto, con el propósito de imponer un arancel u otra restricción comercial. También se utilizan para hacer cumplir los programas de liberación arancelaria de

³² Sistema Económico Latinoamericano (SELA). *Las Normas de Origen: ¿Qué son y qué implican para el comercio de América Latina y el Caribe?*, XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. 1995, San Salvador, El Salvador.

los países participantes en un área de libre comercio, donde usualmente estipulan ciertos requisitos de contenido originario, para que un producto de un país miembro pueda acceder al territorio de otro país socio sin el pago de aranceles.

Los tratados de libre comercio pertenecen a la categoría de acuerdos preferenciales y los impuestos aduaneros entre los países miembros son cero, presentan aranceles externos de diferentes niveles entre los distintos miembros del acuerdo. En consecuencia, es necesario asegurar que se evite el fenómeno denominado triangulación, que consiste en que los productos provenientes de un tercer país no miembro, sea importado a un país miembro con bajos aranceles externos con la finalidad de luego ser transferido a otros países miembros con mayores aranceles externos³³. La triangulación se puede evitar mediante la imposición de normas de origen que permitan conocer la procedencia de los productos que circulan en la zona de integración.

De acuerdo con Hoekman³⁴, cualquier país puede establecer unilateralmente reglas de origen no preferenciales, que presentan un grado de restricción menor que las preferenciales y están asociadas a políticas de restricción de acceso a los mercados internos o domésticos.

Las normas no preferenciales se emplean para la ejecución de una serie de políticas que requieren determinar el origen de los productos. Estas políticas son, básicamente, las siguientes: determinación de la elegibilidad de países exportadores a ser tratados de acuerdo con el principio de la nación más favorecida (miembros de la Organización Mundial del Comercio); imposición de medidas de salvaguarda; administración de restricciones cuantitativas, como cuotas o bandas de importaciones específicas de un país; y control de restricciones voluntarias.

Las reglas de origen también juegan un rol importante en la aplicación de leyes sobre protección de la propiedad intelectual, procesos de patentes, marcado de origen, etiquetado y publicidad engañosa o falsa, en las adquisiciones del Estado, en

³³ Garay, L. y Estevadeordal, A., *Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas*. Integración & Comercio, Revista cuatrimestral del INTAL. Año 1. Enero-Abril. 1996, Buenos Aires, Argentina.

³⁴ Hoekman, B. 1993. *Rules of origin for goods and services. Conceptual issues and economic considerations*. Journal of World Trade. Vol. 27, No. 4.

procedimientos de salvaguarda³⁵ y derechos compensatorios, en restricciones cuantitativas, en prohibiciones de importaciones, en embargos comerciales, en servicios y en la estipulación de derechos *drawback*.

Las normas de origen son tan importantes en las investigaciones *antidumping* que los países las establecen especialmente en estos casos, para determinar el origen de los productos importados que causan perjuicios en la industria doméstica y así evitar el *dumping*³⁶ y las prácticas desleales en el comercio internacional³⁷.

Al llevar a cabo la determinación del origen de productos, los países no siempre cuentan con un sistema único de normas de origen preferenciales para asuntos comerciales y otro sistema para situaciones no preferenciales. De hecho, lo que ocurre es que existen diferentes conjuntos de normas de origen preferenciales, dependiendo del acuerdo comercial de que se trate. Esta situación genera una red de requerimientos interconectados y sobrepuestos que no siempre son consistentes internamente y agregan mayor complejidad y menos transparencia al flujo comercial.

Existen diferentes métodos para la determinación del origen de los productos. Cada uno de estos criterios tiene sus ventajas y desventajas, ninguno es perfecto, algunos son menos neutrales que otros, bien sea en su aplicación o bien sea en su potencial para ser usados como instrumentos proteccionistas, pero más importante aún, es que todos imponen costos, tanto a las autoridades aduaneras que los administran como a los productores que deben satisfacer los requerimientos que exigen. En el caso de nuestro país es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

Bajo la regla del Cambio de Clasificación Arancelaria (CCA), también llamada cambio de partida o salto arancelario, un producto terminado o transformado en un país con insumos originarios de uno o más países diferentes, se

³⁵ Las salvaguardas son medidas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y tienen por objeto prevenir o remediar el daño y permitir a los productores nacionales un ajuste.

³⁶ El dumping es una práctica comercial en la cual se vende un producto a precios inferiores al costo real, que produce un grave perjuicio a otro mercado pues puede adueñarse de este ramo.

³⁷ Stephenson, Y James, W. 1995. *Rules of origin and the Asia-Pacific Economic Co-operation*. Journal of World Trade. Vol. 29, N° 2

dirá que es originario de ese país si la mercancía ha sufrido un procesamiento suficiente para cambiarlo de una clasificación arancelaria a otra. Esto es, en términos más sencillos, se dirá que la mercancía es originaria de un país cuando el producto final se ubica en una posición arancelaria diferente a la de sus insumos intermedios importados.

El punto de partida actual para las clasificaciones de mercancías es el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, elaborado y actualizado por el Consejo de Cooperación Aduanera desde 1970. Fue aceptado oficialmente por los países signatarios del GATT y es usado por la mayoría de aquellos que participaron en la Ronda Uruguay.

El Sistema Armonizado presenta una clasificación de términos por categorías en el nivel de capítulo (dos dígitos), en el nivel de partidas (cuatro dígitos), en el nivel de subpartidas (seis dígitos) y en el nivel estadístico o de fracciones arancelarias (de ocho o hasta diez dígitos). El cambio o salto arancelario puede establecerse en el nivel de fracción, de subpartida, de partida o hasta de capítulo³⁸.

El valor agregado (VA o Ad Valorem) se puede presentar de tres maneras. La primera de ellas, que impone un porcentaje máximo al uso de partes y materiales importados.

La segunda forma, requiere un porcentaje mínimo de valor agregado local en el último país donde el producto fue procesado.

Una sofisticación del porcentaje de contenido doméstico es la variante que se introduce en algunos acuerdos comerciales preferenciales, en los que se exige, para conferir el origen, un porcentaje de contenido agregado o regional, que equivale al valor de los insumos regionales más el costo directo de procesamiento en la región.

La última manera en que se puede presentar este criterio de determinación del origen, es la que se basa en el “valor de las partes”, donde el origen se conferirá si las partes originarias alcanzan cierto porcentaje del valor total de las partes. Este es un tipo de criterio muy inusual e injusto además, porque a diferencia de los anteriores, se enfoca sólo en el valor de las partes y no toma en consideración los

³⁸ Vermulst, E. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments-Revisited. *Journal of World Trade*. Vol. 26, No. 6, diciembre, 1992.

costos de ensamblaje y otros costos fabriles indirectos en las operaciones de producción local³⁹.

En general, el requerimiento de un porcentaje *ad valorem* para conferir el origen de un producto terminado, puede ser empleado como una regla de origen independiente o en adición a otro método que comúnmente es el de salto arancelario; el método de contenido doméstico y, por extensión el de contenido importado, pueden ser definidos con base en el valor agregado, en términos de costos o de precio, o con base en medidas físicas, usando por ejemplo, el peso o el volumen.

Las pruebas de procesos, también conocidas como pruebas técnicas, consisten en definir un aspecto particular de una proceso de producción, que es aislado y descrito por la norma de origen, de manera que el lugar en donde este proceso se lleve a cabo es considerado el país de origen. En la práctica, este criterio se aplica definiendo, producto por producto, los procesos de fabricación que determinan el origen de los bienes.

Sin embargo son pocos los productos manufacturados en un mismo país desde el comienzo hasta el fin. Por ejemplo, esto se puede ilustrar imaginando las vueltas que debe dar un producto elaborado por una multinacional, cuyos insumos provienen de un país, que luego son transformados en otros dos países, comerciados en un tercer país, con las funciones contables en un cuarto país, facilidades de transporte en un quinto país, publicidad en un sexto país, etc.

Indudablemente, las normas de origen son necesarias para la ejecución de ciertas políticas comerciales, pero su uso será relevante mientras no afecten el objetivo subyacente de esa política. Por ejemplo, en un acuerdo de libre comercio, las normas de origen se establecen con el fin de evitar la triangulación del comercio, pero pueden causar una determinada reorientación del comercio entre países miembros causada por la existencia de diferencias en las políticas arancelarias nacionales de protección a las importaciones provenientes de terceros países.

³⁹ Secretaria De Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). 1991. *Reglas de Origen. Tratado de Libre Comercio en América del Norte*. Monografía 1. SECOFI. México D.F.

Sin embargo, mientras más restrictivas sean las normas de origen, mayor será el impedimento para que se pueda alcanzar la meta de un acuerdo comercial que propicie el incremento del comercio. Esto implica que existen costos asociados a la determinación del origen, y si son significativos en comparación con el valor de los bienes pactados, entonces las normas de origen se convierten en barreras no arancelarias.

El criterio del valor agregado representa obstáculos para los productores, pues por una parte, los cálculos del contenido, bien sea doméstico o externo, cambiarán constantemente como consecuencia de las fluctuaciones de los precios internacionales de los insumos y de las tasas de cambio. De este modo, un producto puede ser originario un día y no serlo al siguiente, si el cambio relativo de precios es lo suficientemente significativo⁴⁰.

Por otra parte, es un criterio que puede ser planteado como un simple número, pero el cálculo de este número envuelve complejos y controversiales problemas contables, cuestión que aumenta los costos de su aplicación no sólo para los productores, sino también para la administración de aduanas. Más aún, en los casos de desacuerdo o de incertidumbre, se requieren lentas y costosas auditorías para verificar los cálculos de los valores añadidos, sin mencionar las demandas judiciales que se generen.

Es conveniente señalar, que los efectos restrictivos del criterio *ad valorem* se pueden suavizar, empleando un método agregado, como el de contenido regional, en el que el porcentaje de contenido interno no es el del país miembro, sino el de la región. Por supuesto, este es un sistema que beneficiará más a aquellos países del área que tengan una mayor integración vertical en sus procesos productivos.

En general, existen dos clases de efectos sobre el comercio, generados por la existencia de normas de origen en acuerdos preferenciales: la creación y la desviación del comercio.

La creación de comercio tiene lugar cuando una mayor actividad económica genera una demanda total más cuantiosa para las importaciones, implica un traslado

⁴⁰ Sistema Económico Latinoamericano (SELA). 1995. *Las Normas de Origen: ¿Qué son y qué implican para el comercio de América Latina y el Caribe?*, XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. San Salvador, El Salvador.

desde la producción nacional de alto costo, que estaba protegida por un derecho aduanero, a la producción de bajo costo de un país asociado.

La desviación de comercio, en cambio, implica un cambio en la pauta de origen de las importaciones (no un aumento de ellas) desde zonas de bajo costo situadas fuera de la región, hacia productores de alto costo situados dentro del área de preferencia que compiten en precios, en vez de hacerlo con base en costos, dadas la preferencias arancelarias que tienen los productores de la región frente a aquellos localizados fuera de ella, cuyos productos se encuentran sujetos a mayores aranceles⁴¹.

Como se ha dicho anteriormente, las normas de origen son necesarias en los acuerdos comerciales para asegurar la competencia leal dentro de la región y su integridad. El propósito de las mismas es evitar la triangulación del comercio, pero deben ser diseñadas de manera tal que, mientras combaten este fenómeno, permiten a los miembros del acuerdo disfrutar de los beneficios del incremento del comercio, producto de la disminución de los aranceles.

Todo incremento del comercio se ve disminuido mientras más estricta sea la norma de origen, en virtud de que genera mayores costos a los productores, que se esfuerzan en cumplir los requisitos exigidos para que sus productos sean considerados originarios. Esta situación es la que convierte a las normas de origen en barreras arancelarias.

A su vez, una mayor restricción en las reglas de origen, generará más incentivos para que se produzca una desviación de comercio, en lugar de propiciar una creación de comercio. En términos de eficiencia económica, es preferible la creación de comercio, en virtud de que aumenta el bienestar económico. Por lo tanto, lo ideal es la obtención de un incremento “eficiente” del comercio, que es aquel que proviene de la creación de comercio.

También se puede presentar desviación del comercio de bienes terminados, en el que un productor regional menos eficiente pueda competir en precios, gracias a

⁴¹ Frances, A. y Palacios, L. 1996. *Resultados económicos del Pacto Andino*. Estudios IESA, N° 5. Ediciones IESA. Caracas.

los bajos aranceles de la zona, y vender sus productos a otro país miembro, con preferencia a bienes producidos en terceros países.

Cabe mencionar también, que las normas de origen pueden tener un impacto negativo sobre los países no miembros de los acuerdos preferenciales. Con la formación de un área de libre comercio, los países no miembros no sólo son víctimas de la desviación del comercio, sino que además deben enfrentar un incremento de la protección de la región.

Apartando todas las consecuencias económicas que las normas de origen pueden acarrear, es necesario mencionar que estas pueden ser objeto de manipulaciones que pueden hacer aún más perversos los efectos sobre el flujo comercial de una región integrada comercialmente.

Las áreas de libre comercio no fueron creadas para ser proteccionistas, su objetivo es el mayor incremento del intercambio comercial a través de la creación del comercio y no su desviación, pero las normas de origen, dependiendo de como sean establecidas, pueden ser las causantes de que exista desviación del comercio.

De todos los criterios para determinar el origen, el cambio de la clasificación arancelaria y el de procesos específicos son los más susceptibles de manipulación. Desafortunadamente, el primero de estos métodos es el que ofrece la base más práctica para establecer las reglas de origen.

Por otra parte, la manipulación de las normas de origen no ocurre sólo en su formulación, sino que también son susceptibles de serlo en su administración, especialmente, cuando se trata de reglas de origen no preferenciales, la administración de aduanas tiene extrema autonomía y discrecionalidad, como en los casos de procedimientos *antidumping*, aplicación de cuotas, medidas restrictivas de las importaciones de un determinado país, etc.⁴².

Los países que forman parte de una zona de integración comercial se han visto en la necesidad de levantar obstáculos a la entrada de productos de terceros países, para así evitar que otros disfruten, por arbitraje, de los inmerecidos beneficios y las ventajas que se han establecido sólo para el disfrute de los países

⁴² Gitli, E. 1995. *Nuevas implicaciones de las reglas de origen*. Revista de la CEPAL, N° 56. Agosto. Santiago de Chile

signatarios del acuerdo comercial. La intención es, entonces, prever que no ocurra el fenómeno de triangulación del comercio.

El medio más eficaz que se ha encontrado para evitar la triangulación del comercio es la determinación del origen de los productos que circulan en la zona de libre comercio, de tal manera permitir sólo la libre circulación de los bienes originarios de los países miembros.

La diferencia en la fijación de sus estructuras arancelarias, hace que en los TLC sea más fácil, para los productores de terceros países, la obtención de ganancias adicionales por arbitraje a través de la triangulación.

En cuanto a la formulación de las normas de origen, diversos autores han coincidido en que el establecimiento de reglas de origen generará efectos de diferente magnitud en los acuerdos preferenciales, dependiendo de cual sea el criterio de determinación del origen que sea empleado. Se ha llegado a la conclusión de que el criterio de cambio arancelario es el más económico y, en cambio, el método del valor agregado es el más costoso de aplicar, tanto para la administración de aduanas como para los exportadores.

En los tratados de libre comercio, el tipo de criterio empleado en la determinación del origen tiene efectos sobre la cantidad de comercio neto creado, con respecto a la proporción de triangulación que ha sido evitada. El criterio del cambio de clasificación arancelaria es el más efectivo, seguido por la prueba de procesos, quedando el porcentaje ad valorem como el menos efectivo.

Además, la presencia de legislaciones nacionales sobre determinación convierte a las normas de origen en instrumentos cada vez más formales y complejos en su interpretación y aplicación, ello exige de los administradores de aduanas y de los productores una gran capacidad, alto grado de experiencia y un conocimiento industrial específico para su manejo.

Aún así, es tal la importancia de las normas de origen y la particularidad sectorial que encierran, que ya no se puede esperar que el sector público sea el negociador de los acuerdos, en tanto que el sector privado acata lo que sea dispuesto por el primero, como sucedía anteriormente. La nueva realidad concede gran responsabilidad al sector productor en dar apoyo al negociador de su país y tomar

parte activa en las negociaciones. Las reglas de origen destacan en este particular ya que su influencia es decisiva en la futura competencia y desarrollo del comercio internacional.

Ahora bien para las **Normas Oficiales Mexicanas (NOM)**, tienen como finalidad establecer la terminología, clasificación, características, cualidades, medidas, especificaciones técnicas, muestreo y métodos de prueba que deben cumplir los productos y servicios o procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente en general o el laboral, o bien causar daños en la preservación de los recursos naturales. Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las NOM.

En el mismo sentido, cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada NOM, sus similares que se importen también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.

Antes de la internación al país de una mercancía sujeta al cumplimiento de una NOM, se deberá contar con el certificado o autorización de la dependencia competente que regula el producto o servicio correspondiente, o de órganos reguladores extranjeros que hayan sido reconocidos o aprobados por las dependencias competentes (SE, SHCP, SAT, a través de las autoridades aduaneras; Salud, SAGARPA, SEMARNAT y SEDENA, entre otras).

El incumplimiento de las NOM es sancionado de conformidad con la Ley de la materia. Así tenemos que en la Ley Aduanera, por ejemplo, las NOM son consideradas como regulaciones y restricciones no arancelarias, distintas de las cuotas compensatorias y en aquellos casos de incumplimiento las autoridades aduaneras podrán proceder al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, excepto aquellas NOM de información comercial, independientemente de su multa respectiva, por lo que se impondrá multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de dichas regulaciones y restricciones no arancelarias. Dicha multa será del 2% al 10% del valor comercial de las mercancías cuando omitan o asienten datos inexactos en relación con el cumplimiento de las NOM.

Es de advertir, que tratándose de normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo precautorio de las mercancías cuando se detecten el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

En México, al igual que existe gran diversidad de mercancías, también se ha establecido un gran número de NOM, emitidas por las diversas Secretarías atendiendo a su competencia, y es obligatorio su cumplimiento.

La certificación de las NOM sirve para comprobar el cumplimiento con una NOM y garantizar a los consumidores que el producto cumple con las especificaciones respectivas y por ende respeta su salud e integridad física, ya que los productos han cubierto las pruebas y requisitos mínimos de seguridad y calidad

El medio para demostrar en las aduanas el cumplimiento de las normas oficiales ordinarias, así como las de emergencia, es la presentación del Certificado NOM, expedido por aquellas instituciones de certificación debidamente acreditadas ante la Dirección General de Normas, dependiente de la SE.

No todas las NOM requieren certificación; sólo requieren el Certificado NOM las que corresponden al cumplimiento sobre la seguridad de los productos. Las NOM de información comercial son de aplicación particular y para tener seguridad sobre su correcto cumplimiento existen unidades de verificación de información comercial que emiten las constancias correspondientes sobre la legalidad de las etiquetas, envases, garantías, instructivos, etc., o bien dictámenes de cumplimiento cuando la verificación se hace a productos ingresados al país bajo esta opción y se encuentran en almacenes generales de depósito o bodegas particulares de importadores.

No podrán ser regularizadas las mercancías en los siguientes casos:

- * Cuando se trate de mercancías que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas

- * Cuando la omisión sea descubierta por las autoridades fiscales o la omisión se pretenda corregir por el contribuyente después de que las autoridades aduaneras hubieran notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento

o cualquiera otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

2.3 Despacho Aduanal

El despacho aduanero es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatario, propietarios, poseedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones así como los apoderados o agentes aduanales.

El despacho aduanal se da mediante la Administración General de Aduanas que 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 a territorio nacional, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.

Las aduanas del país están definidas por su ubicación geográfica, reciben el mayor flujo de mercancía o insumos de importación y con ello toda una carga de tareas que va desde la revisión de pedimentos y sus anexos; la verificación física de la mercancía; la confirmación de que la operación se circunscribe a los diferentes tratados internacionales de comercio que nuestro país tiene firmados con los diferentes países y la planeación logística de almacenamiento, resguardo y embarque de mercancía, una vez cumplidos los requisitos de ley.

Existen diferentes tipos de aduanas para llevar a cabo el procedimiento de desaduanamiento de las mercancías; las aduanas interiores cumplen la función de revisar y asegurarse de que han respetado las normas durante el traslado de mercancías, desde la aduana de entrada hasta la aduana destino, también prestan un invaluable servicio al acercar las importaciones del usuario a sus lugares de interés. Las aeroportuarias operan buscando la agilidad del despacho de las mercancías, además de llevar a cabo gran número de operaciones de pasajeros. En las aduanas marítimas es donde se realiza el mayor porcentaje de las operaciones de mercancías a granel, maquinaria pesada y vehículos⁴³.

La labor cotidiana de las aduanas, consiste en verificar la documentación que ampara la mercancía a fin de detectar importaciones irregulares que se pueden dar mediante las modalidades del contrabando técnico o documentado, que es la introducción de mercancías con un pedimento legal pero con información ilegal. También las aduanas deben agilizar y simplificar el despacho de mercancías con la finalidad de evitar cuellos de botella que puedan repercutir en costos y tiempo para los usuarios del comercio exterior.

Paulatinamente se han establecido recintos fiscalizados que son concesiones que ha otorgado la autoridad a los particulares para almacenar la mercancía de importación y exportación; estos recintos colindan con las aduanas, permiten el etiquetado y demás procesos que deben cumplir antes de presentar la mercancía al despacho ante la aduana.

Asociado a los trámites para un despacho rápido de comercio exterior se encuentra el programa de Empresas Certificadas, dirigido a importadores mexicanos con altos niveles de cumplimiento fiscal y en sus operaciones de comercio exterior, el cual les permite obtener algunos beneficios como la reducción de porcentajes y tiempos de revisión, el despacho a domicilio de la exportación, la no aplicación de aduanas exclusivas, la rectificación de origen de las mercancías hasta por tres meses después del despacho en el caso del desaduanamiento libre, así como beneficios fiscales y los carriles exclusivos de alta tecnología, estos carriles exclusivos están destinados sólo a los importadores, exportadores y transportistas y conductores que participan en el

⁴³ Administración General de Aduanas en: “*Los diferentes tipos de aduanas*”, ADUANA MEXICO, Gaceta interna de AGA año 4 num. 11, marzo de 2005, p.10.

programa creado por las administraciones aduaneras de México y Estados Unidos, los carriles de sur a norte se denominan FAST (rápido), a este programa se han inscrito 684 empresas, que representan 43% de las operaciones de comercio exterior⁴⁴.

Otro programa con el que se cuenta es el ValuNet, que tiene por objeto comprobar la veracidad de la información declarada en las transacciones de exportación hacia México, en particular el valor y origen de las mercancías provenientes de cualquier país del mundo. Este programa se diseñó para combatir el fraude aduanero, al tener control en las operaciones que representan factor de riesgo, además se diseñó para promover la competencia leal y optimizar la recaudación generada por concepto de operaciones de comercio exterior⁴⁵.

Para brindar el servicio de despacho, Aduana México cuenta con 19 aduanas en la frontera norte y dos en la frontera sur, 17 marítimas, 11 interiores, 64 salas internacionales de pasajeros y 276 puntos de inspección.

⁴⁴ Administración General de Aduanas, *Programas con el sector privado: Empresas Certificadas*. Gaceta Interna, Año 4, num. 11, marzo de 2005, p. 21.

⁴⁵ Administración General de Aduanas, *Las ventajas del Programa ValuNet*, AGA, Gaceta interna del SAT, Año 4, num. 11, marzo de 2005, p. 28.

Aduanas del país



Fuente: www.aduanas.sat.gob.mx/aduanas_mexico_2007/nuevo_mapa.htm, consultado 20-06-08.

Ahora bien las mercancías que ingresen o salgan de México deben destinarse a un régimen aduanero, establecido por el contribuyente, de acuerdo con la función que se le va a dar en territorio nacional o en el extranjero a dicha mercancía, pues cuando una mercancía es presentada en la aduana para su ingreso o salida del país, se debe informar en un documento oficial (**pedimento**) el destino que se pretende dar a dicha mercancía.

Nuestra legislación contempla seis regímenes con sus respectivas variantes:

1. **Definitivos**
2. **Temporales**
3. **Depósito Fiscal**
4. **Tránsito de mercancías**
5. **Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado**

6. Recinto fiscalizado estratégico (anteriormente descritos)

Y las personas que deseen traer mercancías a territorio nacional o enviarlas a otro país deben cumplir con diversos requisitos

1. Inscribirse en Padrón de Importadores; Padrón de Importadores de Sectores Específicos; Padrón de Exportadores Sectorial.
2. Contratar los servicios de un agente o apoderado aduanal para que en su nombre realice los trámites correspondientes.
3. El único trámite que se puede realizar sin la necesidad de contratar los servicios de un agente aduanal es la importación de mercancías por pasajeros internacionales, siempre y cuando el valor de las mercancías, excluyendo la franquicia, no exceda del equivalente en moneda nacional a mil dólares (este monto se incrementa durante los períodos vacacionales, para ello se debe consultar un apartado de pasajeros).
4. Cumplir con las restricciones y regulaciones que la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación señalen para la mercancía.
5. Pagar los impuestos al comercio exterior, que establece La Ley Aduanera.

Si la mercancía que se desea ingresar no es para venta o comercialización, o se desea realizar la importación de mercancía por una sola ocasión, se puede realizar la importación sin estar inscrito en el padrón de importadores; asimismo cuando se trate de operaciones vía mensajería, paquetería o servicio postal.

El Sistema Aduanero Mexicano exige a los importadores y exportadores a presentar un pedimento bajo protesta de decir verdad, o por conducto de sus Agentes Aduanales⁴⁶ y que deberá contener la siguiente información:

⁴⁶ El agente aduanal es una persona física a quien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley de quien contrate sus servicios. Para que un agente o apoderado aduanal, inicie los trámites de comercio exterior debe de contar con una carta de encomienda, que es el documento que comprueba el encargo que se le confiere a éste, por parte de la persona que contrata sus servicios para realizar únicamente el despacho aduanero de mercancías por las que fue contratado, esta carta debe de estar firmada por el importador.

➤ En importación:

- ☞ Factura comercial
- ☞ Conocimiento de embarque o guía aérea
- ☞ Documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias
- ☞ Certificado de origen, al momento del despacho las autoridades aduaneras desconocen el origen de las mercancías cuando, vienen marcadas o etiquetadas con un origen distinto al declarado en el pedimento.
- ☞ Documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía
- ☞ Certificado de peso o volumen
- ☞ Datos con los que se puedan identificar individualmente las mercancías

➤ En Exportación:

- ☞ Factura comercial
- ☞ Documentos que prueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias

Realizado el pedimento y cubierto el pago de los impuestos correspondientes, las mercancías tanto de importación como de exportación se someterán al mecanismo de selección automatizado⁴⁷, de donde se pueden desprender dos reconocimientos aduaneros, el primero por parte del personal de la SHCP y el segundo por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la misma Secretaría, consistiendo en la revisión de los embarques de comercio exterior, por parte de las autoridades para contar con los elementos suficientes para certificar que lo manifestado en el pedimento corresponde fielmente a las mercancías que se están mostrando físicamente.

⁴⁷ Esquema de mecanismo aleatorio, que previo al pago de las contribuciones establece si la mercancía debe ser revisada o no, mediante el sistema conocido como semáforo fiscal, que a su vez establece si la mercancía pasa a reconocimiento aduanero (luz roja) o se entrega con desaduanamiento libre (luz verde). Es importante mencionar que el hecho de que una mercancía haya cruzado la aduana sin reconocimiento físico de la misma, no significa que el importador este exento de que posteriormente sea revisada la legalidad de su importación, por glosa o por cualquier otra de las atribuciones de comprobación que la Ley otorga a las autoridades.

El Sistema Automatizado Aduanero Integral, permite el control de la operación aduanera lleva a cabo la verificación de mercancías sólo en un 10%, lo quiere decir que es insuficiente la revisión de mercancías, esto por parte del llamado primer reconocimiento, para el segundo reconocimiento es tan sólo del 1%⁴⁸, que aunque permite que la presentación de documentos sea digital no deja de tener un gran margen de error, pues al ser un mecanismo aleatorio se deja indefensa a la demás tecnología de revisión con la que se desea contar en las aduanas.

En determinados casos se permite la rectificación del pedimento, tanto de importación como de exportación, y se realiza mediante la presentación física de un nuevo pedimento ante la aduana en que se realizó la operación, no siendo necesario utilizar el mismo agente aduanal que promovió el primer despacho.

Prácticamente se pueden rectificar todos los campos del pedimento excepto no se cambie:

- Unidades de medida
- Descripción, naturaleza, estado y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria
- Datos que determinen el origen de las mercancías
- El Registro Federal de Contribuyentes
- El régimen aduanero al que se destine las mercancías
- Número de candados oficiales para el tránsito de mercancías

Cuando las autoridades aduaneras detecten irregularidades en el primero y segundo reconocimiento o en la verificación de las mercancías en transporte, levantarán el acta de inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), que consiste en el embargo precautorio de las mercancías y se realiza en los siguientes casos:

- Cuando no se compruebe la legal estancia de las mercancías en territorio nacional
- Al tratarse de mercancías prohibidas y éstas no cumplan con las restricciones y regulaciones no arancelarias

⁴⁸ Administración General de Aduanas, *El Despacho Aduanero*, en: www.aduanas.sat.gob.mx, 12-04-07.

➤ En el caso de detectarse mercancía excedente en más de un 10% al valor declarado en la factura

➤ Al falsear datos del importador o destinatario de las mercancías

➤ Cuando el valor declarado de las mercancías sea inferior en un 50% y no se garanticen los impuestos en las cuentas aduaneras de garantía

El importador tendrá un plazo de 10 días para ofrecer pruebas que a su derecho convengan para revertir el embargo de las mercancías y a su vez la autoridad tiene un plazo de cuatro meses para dictar una resolución definitiva.

Las mercancías abandonadas o embargadas que pasaron a propiedad del fisco, éste las podrá donar, utilizar o bien subastarlas y adjudicarlas a terceros.

Para evitar esta práctica el agente aduanal debe declarar, bajo protesta de decir 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.

2.4 Papel de la aduana en la captación de impuestos 2000-06

Sin una administración de Aduanas eficaz y rentable, los poderes públicos no podrán cumplir los objetivos políticos que se han fijado en materia de recaudación de impuestos, facilitación del comercio, estadísticas comerciales y de protección de la sociedad contra diversos peligros que recaen sobre la sociedad y la nación.

Como tal, una recaudación bien concebida y perfectamente administrada en materia de desarrollo, destinada esencialmente a mejorar la eficacia y rentabilidad de las aduanas, puede producir grandes beneficios, tanto a los gobiernos como a los contribuyentes, y permitir también a los países en desarrollo aprovechar las numerosas posibilidades de desarrollo que les ofrece un sistema comercial mundial en expansión.

La aduana desempeña un papel de primer orden en la recaudación de impuestos de importación y exportación, se encarga de que en las importaciones no

se evada el pago de derechos declarando que pertenecen a categorías que pagan aranceles más bajos. Las aduanas deben detectar los fraudes en las declaraciones y pagos del impuesto sobre el valor agregado y la evasión de impuestos especiales; sin este trabajo sería muy fácil que las mercancías desaparecieran en la economía informal, en vez de entrar en el sistema fiscal, o que comerciantes poco escrupulosos notificaran actividades comerciales ficticias.

2.4.1 Exportación e Importación de mercancías

La regulación aduanera y la existencia de las aduanas tienen su razón de ser cuando la mercancía cruza las fronteras de los países, es en este momento cuando se aplican las prohibiciones y atributos relacionados con la entrada y salida de mercancías.

Por su parte las exportaciones son mercancías producidas en un país y llevados legalmente a otro con propósitos comerciales. Y las importaciones son las mercancías que se introducen legalmente a un país. En caso de no cumplir los requerimientos legales para el ingreso o salida de mercancías a un país, la autoridad podrá determinar las infracciones y sanciones respectivas.

Derivado de esta actividad, es decir, importaciones y exportaciones se genera una recaudación de impuestos que produce ingresos para el Estado y también apoya a diversas políticas como la económica, social, demográfica y exterior, es así como Aduana al recaudar favorece al desarrollo de la industria y comercio nacionales.

En realidad y hablando en sentido general, la recaudación de impuestos de la Aduana es reducido, ya que muchos de los productos susceptibles al pago de tributaciones están exentos, porque son originarios de algún país con quién tenemos acuerdo comercial, siendo Estados Unidos el principal socio comercial de México.

La mejor forma de comprender el comercio es haciendo un análisis de la actividad de México en los últimos años abarcando el sexenio de Fox y parte del actual, ya que en los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada. Ante esta situación es necesario generar nuevas condiciones para

lograr que el producto y el empleo tengan un crecimiento mayor al observado durante los últimos años, por ello enseguida presentamos una estadística de comercio:

Exportaciones totales de México									
Valor en millones de dólares									
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	enero- mayo 2008
TOTAL	166,120.70	158,779.70	161,046.00	164,766.40	187,998.60	214,233.00	249,925.10	272,044.20	123,077.50
NORTEAMÉRICA	149,783.90	139,714.00	144,889.00	147,335.10	167,813.50	187,797.30	216,975.60	229,898.00	101,301.20
Estados Unidos	146,214.50	136,446.40	141,897.70	144,293.40	164,522.00	183,562.80	211,799.40	223,403.60	98,688.20
Canadá	3,569.40	3,267.60	2,991.30	3,041.80	3,291.50	4,234.50	5,176.20	6,494.40	2,613.00
ALADI	3,341.40	3,442.20	3,039.90	2,918.10	4,214.20	6,059.80	8,162.90	11,087.90	5,414.40
Argentina	337.6	304.4	125.2	235.2	569	672.3	952.2	1,130.00	553.1
Bolivia	26.3	22.7	19.3	22.9	32.8	36.9	35.5	48.3	36
Brasil	690.3	714.5	658.2	621.1	863.1	890.2	1,147.30	2,010.70	1,237.50
Colombia	500.8	556.5	658.1	662.5	788.7	1,548.30	2,132.10	2,943.40	1,214.20
Chile	548.7	461.3	322.5	381.2	442.9	667.7	904.9	1,170.40	649.4
Ecuador	117.8	147.5	178.6	174.5	214.9	309.2	386.3	448.4	199.7
Paraguay	10.5	12.3	9.2	8.5	10.8	14.3	27.1	46.7	42.9
Perú	211.5	193.8	233.1	193.8	249.9	345	533.5	676.7	412.7
Uruguay	61.6	51.1	25.9	34.3	37.2	65.6	66.5	89.7	65.2
Venezuela	596.9	776.4	666.4	420.9	828	1,288.70	1,783.20	2,333.00	895.2
Cuba 2/	239.6	201.7	143.3	163.1	176.9	221.6	194.4	190.5	108.5
CENTROAMÉRICA	1,555.20	1,586.90	1,528.40	1,579.20	1,770.00	2,400.80	2,848.00	3,570.20	1,798.20
Belice	49.7	42.8	67	59	60.4	81.1	86.9	102.1	54.3
Costa Rica	353.9	350.6	372.9	352.5	387.3	420.7	521.8	687.1	388
El Salvador	306.9	331.1	291.7	286.4	317.2	471.6	496.9	516.7	346.6
Guatemala	573.6	597.1	548.2	590.1	672.5	863.7	935.4	1,151.80	601.3
Honduras	148.6	136.1	155.7	160.6	182.1	239.6	284.5	382.1	209
Nicaragua	122.5	129.2	93	130.7	150.6	324.1	522.4	730.4	199
UNIÓN EUROPEA	5,799.40	5,646.90	5,626.20	6,211.90	6,818.20	9,141.80	10,966.80	13,943.50	7,577.80
Alemania	1,545.10	1,501.30	1,159.10	1,715.20	1,689.10	2,289.40	2,972.60	4,104.80	2,147.70
Austria 1/	42.2	88.5	61.1	15.8	34.4	52.5	51.2	59.9	19.9
Bélgica	316.8	458.9	482.4	343.8	442.3	534.4	686.8	841.9	319.1
Dinamarca	54.5	46.8	37	44.2	47.8	71.1	100.4	126	47.5
España	1,513.00	1,287.60	1,393.70	1,512.40	2,026.90	2,954.10	3,270.10	3,583.70	2,073.80
Finlandia 1/	9	12.3	12	16.7	24.7	69	139.2	106.8	185.9
Francia	323.1	329.8	310	336.7	334.8	372.7	555.9	696.9	207.8
Grecia	14.7	13.9	14.1	17.9	19.8	22.2	25.5	34	10
Holanda	399.8	424.9	796.6	700.7	606.4	801.4	1,285.90	1,570.20	934.9
Irlanda	108.4	194.6	213	184.4	161.9	129.4	109.4	147.6	75.2
Italia	255.7	269.8	195.6	276.1	235.5	194.7	266.7	482.2	259.6
Luxemburgo	5.8	5.1	1.7	4	1.6	5	5	4.6	14.8
Portugal	160.4	110.6	140.8	186.6	153.7	269.6	281.7	278.7	107.2
Reino Unido	872.7	787.1	664	733.5	840.2	1,188.30	924.9	1,563.20	871.9
Suecia 1/	27.9	35.6	43.4	28.5	80.2	52.8	59.2	80.6	51

Chipre	3.9	2.6	2.5	2.3	1.7	3.6	5.8	7.4	6.6
Estonia	0.2	1.9	0.6	0.1	0.7	0.9	2.9	9.2	3.9
Hungría	114.4	38.6	62.3	57.3	57.6	40.1	54	87.2	102.1
Lituania	0.1	0.3	0.9	1.2	1.6	2.7	2.3	5.5	2.7
Malta	1.8	1.2	0.5	0.7	0.4	1.6	0.7	17.4	0.9
Polonia	20.2	19.2	18.2	14.5	15.3	41.3	89.6	51.6	97.8
Eslovenia	6.9	5.4	9.6	5.2	6.7	11.4	2.8	9.2	3.8
Letonia	0	0.4	0.3	0.6	1.1	2.3	3.2	4.1	1.5
República Checa	2.8	9.1	6.6	8.8	30.3	29.1	67.4	64.9	29.7
República Eslovaca	0.1	1.4	0.1	4.7	3.8	2.3	3.6	5.9	2.5
ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO	131.4	88.7	171.8	113	118.8	153.2	153.5	262.3	269.9
Islandia	0.5	0.5	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.9
Noruega	20.9	8.3	8	10.2	29	35.8	58.5	41	21.3
Suiza	110	79.9	163.6	102.7	89.7	117.1	94.7	221.3	247.7
NIC'S	902.3	773.5	739.8	670.1	917.9	968.2	1,441.00	1,619.70	735.2
Corea	304.8	225.8	181.8	188.4	226.6	249.9	463.8	683.7	244.3
Taiwán	151.4	161.4	208.2	148	205.9	199.6	441.5	271.8	174.6
Hong Kong	249.1	154.3	151.2	144.3	173.5	192.1	281.7	328.1	167.3
Singapur	197	232.1	198.6	189.4	312	326.7	254.1	336	149
JAPÓN	1,115.00	1,266.30	1,194.20	1,172.60	1,190.50	1,470.00	1,594.00	1,919.90	923.4
PANAMÁ	278.3	290.1	303.9	319.8	315.8	463.3	567.7	730.6	308.4
CHINA	310.4	384.9	653.9	974.4	986.3	1,135.60	1,688.10	1,895.90	859.3
ISRAEL	66.5	45.1	55.6	61.4	61.5	87.3	90.6	129.7	148.9

Fuente: SE con datos de Banco de México, http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm, 12/08/08

Importaciones totales de México									
Valor en millones de dólares									
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	enero-mayo 2008
TOTAL	174,457.80	168,396.40	168,678.90	170,545.80	196,809.70	221,819.50	256,052.10	283,233.30	127,186.90
NORTEAMÉRICA	131,551.00	118,001.60	111,037.00	109,481.20	116,154.20	124,716.70	137,687.20	148,545.20	68,319.00
Estados Unidos	127,534.40	113,766.80	106,556.70	105,360.70	110,826.70	118,547.30	130,311.00	140,569.90	64,442.20
Canadá	4,016.60	4,234.90	4,480.30	4,120.50	5,327.50	6,169.30	7,376.20	7,975.30	3,876.80
ALADI	4,017.50	4,743.40	5,473.90	6,528.30	9,025.60	10,603.30	12,439.20	12,482.90	4,951.90
Argentina	247.4	441.4	687.3	867.1	1,108.30	1,302.80	1,798.50	1,610.20	573.3
Bolivia	13.4	14	23.6	29.4	31	29.9	39	58.7	20.8
Brasil	1,802.90	2,101.30	2,565.00	3,267.40	4,341.10	5,214.20	5,552.30	5,581.90	2,011.10
Colombia	273.4	344.4	352.4	405.7	635.3	675.1	744.2	764.8	432.3
Chile	893.7	975	1,010.20	1,081.90	1,463.80	1,754.10	2,469.80	2,594.00	1,141.00
Ecuador	75.2	110.3	33.1	54.1	53.9	106	70.4	123.2	49.4
Paraguay	1.2	2	1.7	3.7	36.8	9.3	9.4	9.3	4
Perú	176.7	141.2	152.3	131.2	282.2	445.4	470.2	383	219.9

Uruguay	83.2	84.6	91.6	101.5	135.8	262.8	262.3	333.3	136.8
Venezuela	422.4	503.4	532.3	566	916	783.3	979.8	1,009.00	357.6
Cuba 2/	28	25.7	24.3	20.3	21.2	20.3	43.4	15.7	5.8
CENTROAMÉRICA	333.1	359.7	623.5	867.5	1,255.80	1,435.10	1,411.90	1,541.80	722.8
Belice	2.2	1.5	1.6	2.8	5.1	8.4	7.6	7.8	5.7
Costa Rica	180.1	184.2	416.3	584.2	852.3	883.2	789.1	740.5	320.4
El Salvador	19.8	29.9	36.4	44.3	50.2	58.5	58.6	61.6	30.2
Guatemala	90.8	95.2	116.7	151.1	230	221.8	355.6	457.3	214
Honduras	13.3	17.4	25.4	47	65.8	104.5	122.9	183.3	98.3
Nicaragua	26.9	31.4	27.1	38.1	52.4	158.6	78.1	91.2	54.2
UNIÓN EUROPEA	15,056.70	16,681.00	16,950.10	18,443.20	21,656.60	25,775.60	28,938.10	33,839.50	15,565.20
Alemania	5,758.40	6,079.60	6,065.80	6,218.20	7,143.60	8,670.40	9,437.00	10,699.30	5,166.70
Austria 1/	176.8	219.6	186.6	254.8	362.8	439	528.2	638.9	318.1
Bélgica	465.6	630.5	556.9	572.9	715.1	838.8	804.9	761.3	334
Dinamarca	142	169.2	177.4	198.8	201.6	220	271.2	320.8	150.1
España	1,430.00	1,827.40	2,223.90	2,288.00	2,852.60	3,324.60	3,638.20	3,833.40	1,721.40
Finlandia 1/	211.7	249.5	150.9	277	242	306.1	323.6	537	194.1
Francia	1,466.60	1,577.00	1,806.80	2,015.40	2,395.20	2,564.60	2,661.50	3,100.90	1,510.90
Grecia	29.8	22.7	29.4	22.9	25.8	31.5	42.9	105.3	117
Holanda	363.1	470.9	546.6	555.6	700.7	924.6	1,546.80	2,466.30	1,258.80
Irlanda	403.6	550.9	614.4	794.6	700.2	773.7	893.2	954	440.4
Italia	1,849.40	2,100.30	2,171.10	2,473.90	2,817.10	3,498.20	4,108.50	5,560.50	2,054.10
Luxemburgo	17.3	17	17	29.9	39.9	67.2	64.1	108.3	35.5
Portugal	51.4	100.7	94.3	126.5	250	305.4	344.5	325.5	179.6
Reino Unido	1,091.30	1,344.00	1,349.80	1,242.20	1,458.20	1,866.10	2,140.30	2,300.90	1,157.20
Suecia 1/	1,318.00	806.1	450.9	733.2	866.9	971.9	966.5	913.2	387.2
Chipre	3.1	0.3	0.2	0.2	0.3	1.5	1.1	0.6	0.2
Estonia	5.1	5.8	2.3	9.6	10	28.5	22.4	26.3	13.8
Hungría	98.3	107.5	150	106.6	176.6	253.5	315.2	295.6	124.5
Lituania	6.6	1.6	12.6	2.2	8.9	10.7	11.8	14.5	8.4
Malta	22.1	147.6	154.9	293.9	326.1	207.6	158.9	143.4	44.3
Polonia	72.3	160.4	86.5	78.6	94.1	126.8	210.8	251.9	107.8
Eslovenia	9.4	12.9	14.2	22.6	42	40.7	53.9	61.7	30.1
Letonia	0.2	1	0.4	4.8	0.2	1.2	16.6	2.4	0.5
República Checa	37	60.2	70.7	84.6	172.3	243.8	295	338.7	167.4
República Eslovaca	27.5	18.3	16.6	36	54.2	59.2	80.9	78.9	43.1
ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO	851.1	906.9	872.1	921.1	1,073.60	1,238.60	1,386.00	1,514.50	656
Islandia	0.4	1.7	0.7	5.6	2	2.9	4	5.8	3.6
Noruega	98	142.5	93.2	96	146.9	215.8	260	262	86.3
Suiza	752.7	762.7	778.3	819.5	924.7	1,019.90	1,121.90	1,246.80	566.1
NIC'S	6,911.30	8,235.90	10,261.60	8,500.80	11,373.80	13,409.50	18,218.60	21,206.40	9,182.80
Corea	3,854.80	3,631.60	3,947.60	4,137.40	5,275.60	6,566.10	10,675.60	12,660.00	5,552.90
Taiwán	1,994.30	3,015.30	4,250.10	2,509.10	3,478.90	4,066.00	4,973.70	5,898.50	2,651.90
Hong Kong	455.8	441.8	509	516.5	407.5	551.7	614.1	560.8	250.6
Singapur	606.3	1,147.20	1,555.00	1,337.80	2,211.70	2,225.70	1,955.20	2,087.10	727.5
JAPÓN	6,465.70	8,085.70	9,348.60	7,595.10	10,583.40	13,077.80	15,295.20	16,360.20	6,439.20

PANAMÁ	119.6	45.2	35.3	37.8	43.9	78.4	57.4	113.9	12.2
CHINA	2,879.60	4,027.30	6,274.40	9,400.60	14,373.80	17,696.30	24,437.50	29,791.90	13,513.60

Fuente: SE con datos de Banco de México, http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_e.htm, consultado 12/08/08

Como observamos el comercio exterior de nuestro país lo conforman las **exportaciones e importaciones totales de mercancías**; transacciones mercantiles que reflejan la salida o entrada de productos al territorio nacional, respectivamente.

Con base en la confrontación de las cifras estadísticas de exportación menos las de importación se genera la **Balanza Comercial**, en la cual se enumera y cuantifica el valor monetario de la totalidad de las compras y las ventas únicamente por las mercancías que México intercambia con el exterior, esta evaluación se refiere a un período determinado, generalmente un año, y cualquiera que sea el conjunto de mercancías que incluya la balanza comercial, las fuentes de información y la forma de cuantificarlas, se dice que ésta es favorable, positiva o superávitaria, cuando el valor de las exportaciones excede al de las importaciones. En el caso contrario, la balanza comercial se considerará desfavorable, negativa o deficitaria.

Luego entonces, las cifras estadísticas del comercio exterior de nuestro país, de acuerdo a este criterio, son deficitarias, ya que se está importando más de lo que se exporta, además la economía mexicana vive estrechamente ligada a la de Estados Unidos, pues las exportaciones mexicanas están a expensas de la demanda estadounidense, y se mantiene como su principal socio comercial por un amplio margen.

En este sentido, se reconoce que el nuevo rol del gobierno foxista fue orientarse por un lado, a seguir generando las condiciones de estabilidad, confianza, certidumbre de las variables macroeconómicas de este país; y por el otro, que dicha estabilidad macroeconómica se viera reflejada en los bolsillos de los trabajadores, ese era el reto del presidente de la república. El desafío, de encontrar el justo medio entre las metas macroeconómicas y la visión microeconómica, atendiendo los rezagos de la población, acumulados en las últimas décadas.

Y es que al inicio del gobierno del presidente Fox se tenían grandes expectativas por parte de todos los actores sociales en relación al rumbo de la economía nacional, existía plena confianza de que se lograrían las promesas realizadas. Consientes de este compromiso dicha administración propuso al Congreso de la Unión las reformas estructurales que consideraba pertinentes; de acuerdo con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 2002-2006) las reformas de carácter estructural planteadas buscaban dar una mayor competitividad y eficiencia a la economía, para de esta forma crear lo que serían las condiciones idóneas tanto sociales como económicas para un crecimiento sostenido⁴⁹.

Para tener una idea de la magnitud comercial de nuestro país es necesario señalar que en la actividad aduanera se tramitan aproximadamente 7.29 millones de pedimentos anuales, casi 20 mil pedimentos diarios, o bien 833 por hora, con valor de más de cinco billones de pesos, más de 450 mil millones de dólares, luego entonces la magnitud del comercio exterior de México es considerable, y en las aduanas se mueve un promedio de 13 mil 922 millones de pesos, 2 mil 418 contenedores, 70 mil camiones de carga y más de 140 mil pasajeros en aeropuertos internacionales y un millón 150 mil personas que cruzan nuestras fronteras⁵⁰, lo cual nos indica que la recaudación por concepto de contribuciones debe ser alta, ya que hay una enorme cantidad de movimientos, pero también se dejan de percibir y el gobierno deja de utilizar para beneficio de la sociedad por la vía del gasto, claro sin dejar de mencionar, la rendición, transparencia y buen uso, que se le debe de dar al dinero público.

⁴⁹ M.C. Isaac Leobardo Sánchez Juárez, *Evaluación del desempeño macroeconómico mexicano 2000-2005*, Universidad de Vasconcelos. En: <http://www.aportes.buap.mx/27fo1.pdf>, 11/02/08

⁵⁰ Administración General de Aduanas, *Dimensión de la tarea*, en Aduana México, Gaceta interna, Año 4, Núm. 11, marzo 2005, p.6.

2.4.2 Gasto público en la Administración General de Aduanas

El principal problema no es la falta de dinero, es la mala calidad del gasto que se tiene el gobierno, pues por citar el ejemplo del Servicio de Administración Tributaria, como organismo encargado de recaudar los impuestos a los contribuyentes en México, es altamente costoso, ya que tiene una plantilla de 32 mil 800 empleados, para atender el pago de menos de veinte millones de contribuyentes, y su operatividad cuesta alrededor de nueve mil 340 millones cada año. En la Administración General de Aduanas el personal esta integrado por 4,178 servidores públicos, y adicionalmente se cuenta con el servicio de 1735 Inspectores de la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera⁵¹, lo que significa que hay una enorme gasto destinado a burocracia, pues bien convendría llevar a cabo, una reducción del gasto público destinado a alta burocracia; un servidor público sirve al país y también a los ciudadanos, pero en ocasiones sus salarios son sorprendentes, y crean una brecha enorme entre la clase alta y la clase baja de nuestro país. Además, estos salarios siempre han contribuido a la corrupción y otros vicios políticos, pues el deseo de alcanzarlos es grande y los medios que se utilizan son muchos.

Sobre todo cuando encontramos información en la que se evidencia la corrupción generada al interior de actividades relacionadas con Aduana, ya que en la operación, del Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA), creado para “transparentar” la recaudación y el manejo del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), operado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), se transfirieron en forma irregular 128 millones 674 mil pesos a un fideicomiso privado⁵², este fideicomiso lo maneja la empresa Integradora de Servicios Operativos SA de CV (ISOSA, empresa que funciona con recursos públicos, y es especialista en procesamiento electrónico de datos, equipos, soporte técnico, sistemas de apoyo y control de despacho aduanero), quien de acuerdo con el informe de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2004,

⁵¹ Datos de la AGA en Información, bases legales e históricas, requisitos y guías de importación/exportación en : www.aduanas.sat.gob.mx, consultada el 20/06/08

⁵² Antonio Zuñiga, Israel Rodríguez y Víctor Cardoso, *El SAT niega a la Auditoría Superior de la Federación toda información sobre ISOSA*, La Jornada, Año 22, Num.7618, en: www.jornada.unam.mx, 8 de noviembre de 2005, pp. 27.

elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), trabaja en el despacho aduanero: procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento de mercancías, y a la cual se le destinó dicha cantidad por concepto del fideicomiso Aduanas I, fideicomiso encargado de solventar los costos del despacho aduanero, procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento de mercancías, constituido en 1993 por el ex-secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, entonces subsecretario de Ingresos de la misma dependencia.

El Aduanas I está involucrado, junto con el SAT, en quebrantos al patrimonio público por 10 mil 183 millones de pesos, según el máximo órgano de fiscalización los daños se cometieron en los cuatro primeros años de la administración foxista y fueron por 4 mil 561 millones en 2001, 2 mil 200 millones en 2002, 2 mil 585 millones en 2003 y 836 millones 346 mil pesos en 2004⁵³.

Y es que, en esos ejercicios fiscales el SAT omitió enterar a la Tesorería de la Federación (Tesofe) los recursos obtenidos por el cobro del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), mismos que se depositaron en el fideicomiso Aduanas I hasta mediados de 2004, cuando por órdenes del presidente Vicente Fox se creó el fideicomiso público FACLA.

A pesar de los esfuerzos por transparentar el cobro y el manejo de los recursos del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), el informe entregado a la Cámara de Diputados el 30 de marzo de 2006 revela que, de agosto de 2004 a enero de 2005, el FACLA incumplió con dicho objetivo: en lugar de contratar empresas para la prestación de los servicios de procesamiento electrónico de datos y del llamado segundo reconocimiento para las entonces 48 aduanas del país, subcontrató al Aduanas I. Y esta operación del FACLA con el Aduanas I es irregular, pues durante más de una década el fideicomiso privado adjudicó estos servicios en forma discrecional a la misma empresa privada ISOSA, también constituida por Gil Díaz en 1993 y a 12 consorcios de comercio exterior, los cuales mantuvieron el rentable negocio.

⁵³ Antonio Zuñiga, Israel Rodríguez y Víctor Cardoso, *El SAT niega a la Auditoría Superior de la Federación toda información sobre ISOSA*, La Jornada, Año 22, Num.7618, en: www.jornada.unam.mx, 8 de noviembre de 2005, pp. 27

Es por eso que el SAT y el fideicomiso privado Aduanas I han sido identificados como los responsables directos de quebrantos multimillonarios en contra de la hacienda pública relacionados con el fraude del DTA y al margen de las investigaciones que llevan a cabo la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

“La cifra extraída del FACLA y depositada en el Fideicomiso Aduanas I está integrada de la siguiente manera: 87 millones 536 mil pesos del periodo de agosto a octubre y 41 millones 139 mil pesos del mes de noviembre de 2004.

Con respecto al primer periodo, el informe detalla que “se revisaron las fichas únicas de operación fiduciaria y las solicitudes de pago de las empresas de comercio exterior y se determinó que de los 87 millones 536 mil pesos, el 28 de diciembre del 2004, el Fideicomiso Aduanas I pagó 81 millones 290 mil pesos por los servicios de apoyo y control del despacho aduanero a los consorcios de comercio exterior de Mexicali, Nogales, Guadalajara, del Aeropuerto de México, Veracruz, Nuevo Laredo, de Ciudad. Juárez, del interior de México, Piedras Negras, de Reynosa y de Matamoros, así como 5 millones 823 mil pesos a SGS Servicios Logísticos Aduaneros (filial de la trasnacional SGS Société Générale de Surveillance), el 11 de enero de 2005⁵⁴”.

A partir de enero de 2006 el servicio de procesamiento electrónico de datos es operado por la compa a de Carlos Slim, Teléfonos de México, mientras que el segundo reconocimiento es adjudicado a cinco trasnacionales; A/S Baltic Control, Limited; Bivac International; Cotecna Inspection, Intertek International, y SGS Société Générale de Surveillance, todas contratadas a través de licitación pública.

El periódico La Jornada, se al  también que algunas de sus fuentes dejaron ver que "el contrabando ya no funciona de manera operativa, o sea que el vista aduanal ya no pide dinero para hacerse de la vista gorda, porque el sistema de control es muy moderno. Pero basta con que alguien d  una autorización para que todo el sistema se haga a un lado"⁵⁵. La Auditoría Superior es contundente en el cúmulo de irregularidades detectadas en la prestación de servicios por empresas privadas en las aduanas, y el extraño desvío de recursos públicos a éstas.

⁵⁴  dem

⁵⁵  dem

Por ello es indispensable mencionar que los ingresos y el presupuesto público, deben buscar los principios sociales y el equilibrio del mercado, antes que el propio bienestar de funcionarios y la propia situación de corrupción y desvío de fondos, que obliga a pensar en la complicación para llevar a cabo la modernización en el Sistema Aduanal, pues se encuentra corrompido por la corrupción que obstaculiza el desarrollo, al erosionar la confianza en las instituciones públicas y además orienta de manera errónea el gasto del sector público y daña la credibilidad de los gobiernos al socavar la confianza tanto de los contribuyentes como de los inversionistas.

CAPÍTULO 3. Retos para llevar a cabo la modernización al Sistema Aduanal Mexicano

Hoy en día el entorno del comercio internacional enfrenta muchos retos, el más importante de los cuales es proteger la cadena logística comercial de las amenazas potenciales del terrorismo, el alarmante incremento de mercancía falsa y la triangulación de mercancías y demás actividades ilegales que tienen efectos devastadores en el desarrollo económico y social del mundo, son algunos de los hechos que hacen urgente la tarea de contar con una aduana moderna, capaz de combatir estas prácticas y ser transparente.

Por ello se requiere profesionales expertos que tengan la formación adecuada para responder a las necesidades del nuevo mercado, contar con la mejor y más avanzada infraestructura para que el papel que desempeña el servicio aduanal, contribuya a la modernidad y tenga un mejoramiento en la gestión.

Este desafío, implica diagnosticar y efectuar mejoras en el servicio, principalmente en sus áreas de Recursos Humanos, Administración, Atención a Usuarios, Auditoría Interna y Planificación de la Gestión, aunado a esto se encuentra el efectivo manejo de los tratados en los cuales México participa, pues son parte fundamental en la labor aduanal, ya que de ello emana una recaudación justa, entonces la tarea de modernizar nuestro sistema aduanero implica para las autoridades ejercer dos funciones distintas pero complementarias: Facilitar y controlar, siendo parte indispensable en la seguridad nacional del país; pues debe promover un mayor intercambio comercial con reglas claras, con certeza jurídica y con una aplicación estricta de la ley, para beneficiar a todos, porque garantiza un terreno de juego nivelado a todos los participantes: importadores, exportadores, agentes aduanales, gobierno y, al final de la cadena pero primero en importancia, al país.

Ahora bien pocos son los servicios de la administración pública que, como la aduana, reúnen condiciones previas que encaminan a la corrupción institucional, porque la fuerte combinación de un monopolio administrativo asociado al ejercicio de un poder discrecional, en particular en un entorno de trabajo que puede carecer de

sistemas adecuados de control y responsabilidad, da lugar a la corrupción y una administración de aduanas con corrupción será ineficaz, y el impacto de esto se percibe en toda la sociedad⁵⁶.

La corrupción que en términos generales es el uso incorrecto del cargo para fines no oficiales. El catálogo comprende el soborno, la extorsión, la venta de influencias, el favoritismo, el fraude, el dinero para acelerar trámites, la malversación, etc. La corrupción debilita las reglas del juego, devasta el desarrollo económico y político de un país⁵⁷. El dinero para acelerar trámites y la corrupción son tan perjudiciales como el manejo que se hace del dinero obtenido de tal hecho, pues cuando la corrupción se convierte en la norma, sus efectos suelen ser catastróficos.

Encuestas nacionales abordan el tema del comercio exterior y el sector aduanero desde el punto de vista de la corrupción. La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005 (CEESP) señala que 2% de las empresas que solicitaron la expedición de permisos de importación-exportación, hicieron pagos extraoficiales para obtener el servicio en 8.1% de las ocasiones que lo solicitaron⁵⁸. Razón por la cual se considera al servicio de los menos honestos, dando cuenta de que existen delitos, incluso en la facilitación aduanera, por esta razón el desafío más importante para la modernización, es que haya calidad y claridad de la regulación en materia aduanera. Y es que como es sabido un mal manejo de las actividades encomendadas a la Aduana basta para que se dañe su organización y credibilidad como institución.

El reto es llevar a cabo una transformación acorde con las circunstancias actuales del comercio y de nuestras posibilidades comerciales, es decir, que tratados, leyes y modernización coadyuven para cumplir con la función de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se hayan expedido.

⁵⁶ Corrupción en aduanas, por: Jacob G. Hornberger, en *Freedom in Chains: The Rise of the State & the Demise of the Citizen* (St. Martin Press, 1999, Extraído de INTERNET: <http://www.icetex.gov.es/>, 25-01-06

⁵⁷ Por Robert Kiltgard, en *Economía*, Samuelson Paul A., Mc Graw Hill, España, 2002, p. 521.

⁵⁸ Javier González Gómez, El pacto sectorial aduanero: un impulso a la transparencia. En revista Aduanas, Año 4, Núm. 6, p.5.

Cabe señalar que a partir de los actos terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos, la seguridad del comercio mundial ocupó un lugar prioritario a nivel mundial, debido a que se incrementaron estándares para garantizar la seguridad nacional; obligando a que los servicios de las aduanas de todo el mundo reforzaran sus mecanismos de seguridad, presentando el Gobierno de los Estados Unidos una iniciativa para incrementar la seguridad en la cadena logística, promoviendo una alianza gobierno-empresas para fortalecer los mecanismos de seguridad en todos los pasos y componentes de la cadena comercial, desde su origen hasta su destino final, provocando cambios en la forma de abordar el problema de la seguridad global y transformando estructuras de gobierno, de acuerdo a dicha iniciativa, muchos países desarrollaron acciones diversas tales como elaboración de leyes antiterrorismo: prácticas financieras, aduanas, migración y extradición; control de la exportación y tráfico ilícito de armas; medidas de seguridad en la aviación y los transportes en general, así como en instalaciones estratégicas.

Por ello el trabajo que desarrolla Aduana México se vuelve más urgente ya que nuestro principal socio comercial ha establecido pautas de acción a las cuales es preciso sujetarse, pues como consecuencia de ello organismos internacionales sugirieron reforzar la seguridad en servicios, como los brindados por la aduana⁵⁹, es decir, se plantearon nuevos esquemas de competitividad internacional y un nuevo quehacer en el entorno aduanero.

Pues es clara la contradicción por parte organismos aduaneros de Estados Unidos hacia nuestro país, pues un caso claro es de los tráileres mexicanos que cruzan la frontera hacia Estados Unidos, a los cuales se les imponen severas restricciones, no siendo igual para aquellos que entran a México, procedentes de dicho país⁶⁰, por esta razón señalamos que es Estados Unidos quién impone reglas, esta claro que estas son negociadas, pero basta ver lo arbitrario del acuerdo.

Considero entonces que la solución no es negociar ni firmar más tratados de libre comercio, sino establecer las condiciones para obtener el mayor provecho de

⁵⁹Bernardo Méndez Lugo en CATOBLEPAS, Revista de crítica del presente en: www.nodulo.org/ec/2006, consultad el 24/08/06.

⁶⁰ NOTIMEX, Control de Aduanas para abatir fayuca, pide ALDF; La Crónica, Año. 3, No. 538, en www.cronica.com.mx, 03/07/08.

los ya existentes, para que México aproveche el acceso a algunos de los mercados con mayor poder adquisitivo del mundo.

3.1 Recursos humanos

Los recursos humanos implican por definición la capacitación más la experiencia, lo que quiere decir, que no basta con tener recursos sino que estos deben desarrollarse, sobre todo en asuntos aduanales que requieren más cuidado, por eso es preciso contar con personas especializadas en el sector comercial, ya que de ello depende un buen funcionamiento de las aduanas, por ejemplo, personal que hable varios idiomas para evitar el desconocimiento de leyes exteriores, debido a la ignorancia del idioma, y con personal cuyo perfil abarque idiomas, se esta en la posibilidad de evitar una mala interpretación de la ley, o un desconocimiento que recaiga directamente sobre el ejercicio y validez de la aduana haciendo de ésta una institución no confiable.

Para las organizaciones existe un elemento común: todas están integradas por personas. Las personas llevan a cabo los avances, los logros y los errores de las organizaciones. Por eso no es exagerado afirmar que constituyen el recurso máspreciado. Si alguien dispusiera de cuantiosos capitales, equipos modernos e instalaciones impecables pero careciera de un conjunto de personas, o éstas estuvieran mal dirigidas, con escasos alicientes, con mínima motivación para desempeñar sus funciones, el éxito sería imposible. A eso nos referimos con la importancia que tiene estepreciado recurso.

La verdadera importancia de los Recursos Humanos de toda empresa u organismo se encuentra en su habilidad para responder favorablemente y con voluntad a los objetivos del desempeño y las oportunidades para obtener satisfacción, tanto por cumplir con el trabajo, como por encontrarse en el ambiente del mismo. Esto requiere que gente adecuada, con la combinación correcta de conocimientos y habilidades, que no causen un atraso o estancamiento de la institución.

Creando plenamente que una institución esta compuesta de seres humanos que se unen para beneficio mutuo, y la entidad se forma o se destruye por la calidad o el comportamiento de su gente, es como resalta un organismo, sólo es a través de los recursos humanos que los demás recursos se pueden utilizar con efectividad y se dirija al comercio exterior de la forma en que el actual entorno lo exige.

3.1.1 Competitividad del personal

En la actualidad es vital la capacitación de los recursos humanos, ya que es la respuesta a la necesidad que tienen las empresas o instituciones de contar con un personal calificado y productivo. La obsolescencia, también es una de las razones por la cual, las instituciones se tienen que preocupar por capacitar a sus recursos humanos, y administrar al personal para garantizar eficiencia.

La capacitación a todos los niveles constituye una de las mejores inversiones en Recursos Humanos y una de las principales fuentes de bienestar para el personal y la organización. La presencia de profesionalización es compleja, puesto que las variables con que se trabaja en el sector aduanal son amplias y cambiantes; diferentes intermediarios, formas diversas de importación y exportación, diferentes usuarios del sistema aduanal, distintas legislaciones, etc., por eso se necesita de profesionistas que realicen estas actividades, que tengan el conocimiento y aptitudes para desempeñarse en la actividad aduanera con honestidad y transparencia.

Aunado a esto se encuentra el desarrollo de tecnologías de la información y comunicación, que pone de manifiesto la exigencia de perfeccionamiento técnico y profesional, consecuentemente los recursos humanos deben cubrir dichas exigencias en el proceso de innovación y adaptación al cambio.

En la actualidad los recursos humanos con que disponga la AGA (Administración General de Aduanas), deben estar preparados desde el punto de vista humanístico, científico y técnico, lo que les permita una rápida adaptación y conocimiento de los procesos y productos que se comercializan en México, y que al contar con una formación actual e integral de gestión aduanal, faciliten la relación

con los nuevos y diferentes mercados internacionales, a la vez de que tengan una visión integradora, real y práctica de la interrelación existente entre las mismas.

De esta forma el proceso de innovación y cambio constante, conduce hacia una conversión en un “ente pensante”, donde la generación de nuevas ideas permite alcanzar nuevos niveles de calidad y competitividad a nivel internacional de la mano de las nuevas tecnologías a su alcance, y en definitiva, nuevos servicios que redunden en beneficio para la Aduana y el país en general, dando respuesta al desafío de ser un competidor global efectivo.

3.1.2 Burocracia

México es un país costoso, lleno de tramitología infértil, lleno de gestiones inútiles que sólo benefician a los burócratas que las atienden y lleno de cargas importantes en la importación que lamentablemente alientan aún más la existencia de contrabando⁶¹.

Y es que asociado a la competitividad del personal, se encuentra el inconveniente burocrático, pues al ser una estructura administrativa y con abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar ciertas tareas basadas en reglamentos internos, indica pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo. Para Aduana México la burocracia ha sido un impedimento, puesto que estudios realizados por el Banco Mundial señalan, que 62% de inversionistas extranjeros encuestados considera que las regulaciones aduanales y de comercio exterior en México son un obstáculo para la operación y crecimiento de sus empresas⁶², pues persisten demoras, causadas ya sea por el papeleo, por indiferencia o por la nula preparación de la gente, pues un trámite que puede ser mínimo, se prolonga repercutiendo en la eficiencia del servicio.

Y es que como facilitador del comercio se engloba el tiempo, el costo y la calidad, por ende la gestión aduanal es un reto para el Sistema, ya que hoy en día es

⁶¹ Eduardo Reyes Díaz-Leal, Avances significativos del comercio exterior en 2005, Revista Logística y Comercio, num. 34, dic-ene 2006, p.22.

⁶² Javier González Gómez, El pacto sectorial aduanero: un impulso a la transparencia. En revista Aduanas, Año 4, Núm. 6, p.6.

primordial evitar demoras sobre todo si estas son causadas por trámites excesivos en el proceso, que como consecuencia complica la agilización de trámites, pues se hace absurdo cubrir con una gran cantidad de requerimientos, y disponer de mayor tiempo para realizar una operación, razón suficiente para que el servicio aduanal evite requisitos redundantes y enredados.

Es importante que en la competitividad del personal se encuentre implícito que las plazas sean cubiertas por mérito laboral o profesional, para que de esta manera las posiciones dentro de la estructura organizacional sean las adecuadas para el servicio que presta la aduana, es decir, que haya un buen aparato administrativo y evitar que se presenten inercias e ineficiencias. Por ello, será indispensable proceder a una reforma administrativa que corrija el sistema de incentivos vigente, proporcionando al servicio el prestigio que lo debe caracterizar.

3.2 Recursos materiales

Los recursos materiales corresponden, a grosso modo, el factor de producción que los economistas denominan naturaleza. Los recursos materiales son las construcciones y edificios, las máquinas y equipos, las instalaciones, las herramientas, en fin todos aquellos materiales físicos que se utilizan en un proceso.

El uso de tecnología necesita estar al servicio de las aduanas; pues no puede quedarse rezagado, ya que cuesta mucho el no adecuarse a ella, además la innovación genera nuevos conocimientos, lo que exige disponer de recursos materiales y humanos adecuados para su generación.

Aunque la generación y aplicación del conocimiento suelen ser realizados por agentes distintos, en diferentes lugares y momentos, ya no pueden mantenerse independientes, por el contrario urge se fusionen para que el proceso de innovación sea eficaz y que tenga estrecha coordinación de todas las actividades que implica el despacho aduanero, haya interpretación de leyes y recursos para ser eficientemente manejada, resultando en una ventaja y no en una traba en el proceso.

Sin embargo Aduana México ha concesionado muchas de las actividades que hasta antes de la década de los noventa ella misma debía realizar, así las cosas, los

puertos, aeropuertos, recintos fiscalizados; así como la guarda, descarga y control de la mercancía están administrados por empresas particulares, las cuales también tienen la obligación de contar con tecnología.

El equipamiento en Aduana México es de 18 equipos, seis de rayos gamma para ferrocarril, seis de carga y seis para vacíos; nueve equipos de rayos X en salas de aeropuertos para la revisión de equipajes; básculas de pesaje dinámico; circuito cerrado de televisión en aduanas marítimas; sistemas de supervisión y control vehicular en las fronteras, caninos y patrullas equipadas⁶³.

3.2.1 Tecnología al servicio de Aduanas

Información, tecnología y comercio exterior son tres componentes que van de la mano y que han adquirido crecimiento a causa de la globalización, por esa razón la tecnología, las computadoras y las redes de información electrónica son parte fundamental del mundo de las aduanas y el comercio, que más que herramientas generadoras de productos finales, son procesos cuyo principal objetivo es la generación de conocimientos, que a la postre incidan en la operación aduanera para detectar fallas en la operación y con ello efectuar ajustes y mejoras en el despacho aduanal.

El desarrollo tecnológico, así como la urgente necesidad de establecer aduanas más competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisfagan las necesidades de los usuarios de los aduanas, hace necesario verificar los métodos y procedimientos tradicionales.

Razón por la cual la Tecnología marca un momento crucial y decisivo en la sociedad mundial, pues ha penetrado en todas las áreas de vida humana, constituyendo un núcleo en la transformación mundial, además esta evolución tecnológica ignora las barreras del tiempo y el espacio, ya que los servicios están las 24 horas y en cualquier rincón del planeta, razón por la cual se deben introducir equipos informáticos de vanguardia en organismos significativos de la economía, para satisfacer las necesidades de asimilación y utilización de dicha tecnología.

⁶³ Administración General de Aduanas, *Facilitación Aduanera*, AGA, Gaceta interna del SAT, p. 26.

La informática en los últimos tiempos se ha convertido en parte del sustrato tecnológico del proceso de globalización, pues son innumerables los beneficios que brinda la computación, rapidez en la obtención de resultados, almacenamiento de grandes volúmenes de información, facilidades para encontrar información adecuada y/o actualizada por parte de organismos, empresas etc. En resumen su propósito es preparar a toda la sociedad y propiciar el marco regulatorio para asimilar aceleradamente estas nuevas tecnologías en todas las ramas y esferas del país, asumiéndolas principalmente en lo que nos compete en este estudio, para la facilitación del proceso aduanal.

En el Convenio de Kyoto se establece como prioridad la aplicación de modernas tecnologías y la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero, además de proveer transparencia y seguridad a los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional.

Una vez tomado en cuenta, pero sin la adhesión a dicho Convenio y como parte del uso de tecnología Aduana México puso en operación un equipo de resonancia magnética⁶⁴, que permite la identificación precisa de productos sensibles, con el propósito de combatir la introducción ilegal de mercancías y prevenir daños económicos a sectores de la industria nacional. Se suma también la adquisición de un equipo de espectrometría de masas, cuya función es reducir de 45 a 31 días hábiles el desahogo muestras que se envían al Laboratorio Central.

La automatización es, en sentido general, el rasgo más importante de las actuales transformaciones de la técnica y aunque a nuestro país falta un largo trecho por recorrer, no cabe la menor duda de que las tareas futuras serán cada vez más complejas donde será necesario prestar especial cuidado a las consecuencias sociales del progreso científico-técnico en particular de la utilización de las Tecnologías de la Información que garanticen la máxima armonía entre el progreso técnico y el social.

El desarrollo tecnológico acorta tiempos y revitaliza a los sectores tradicionales al mismo tiempo que exige personal capacitado para operar nuevas maquinarias que agilizan los tiempos y la calidad. Este concepto adquiere

⁶⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Se pone en operación nuevo equipo de resonancia magnética*, Comunicado de prensa núm. 18, México, D. F., a 18 de septiembre de 2007 en: ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones, consultado el 20/06/08.

importancia al analizar la Ley de Comercio Exterior de México que establece en su primer artículo:

La Ley de Comercio Exterior tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país; integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población. Así es como reconoce la importancia de la competitividad.⁶⁵

3.2.2 Modernización en Aduana México

La dinámica modernizadora exige la innovación de esquemas que permitan dar agilidad, transparencia y seguridad en operaciones comerciales, que expresen la magnitud de la tarea en las 49 aduanas del país para atender el reto.

La agilización y simplificación de los procesos con adecuados controles que garanticen la legal ejecución en operaciones de importación y exportación de mercancías han sido una de las prioridades de la Administración General de Aduanas, dentro del proyecto Aduana Modelo, en febrero del 2003, con la finalidad de responder a las demandas de la comunidad del comercio exterior, se implementó el proyecto Aduana Modelo, Presidencia de la República instruyó al SAT, a través de la Administración General de Aduanas y a la Secretaría de la Función Pública la implementación del proyecto, que pretendió marcar una transformación en la concepción operativa de Aduana México.

El proyecto fue diseñado como prototipo de una aduana ideal, cuya modernización incluyó cambios, desde la infraestructura, equipamiento, automatización de procesos, estructura organizacional y plantilla de personal hasta la

⁶⁵ Concepto de competitividad según la definición realizada por la Comisión sobre la Competitividad Industrial de los EEUU, se entiende que una economía nacional o una empresa son competitivas si son capaces de mantener o aumentar su participación en los mercados nacionales e internacionales, manteniendo o mejorando las rentas de los ciudadanos o trabajadores.

En la actualidad, la competitividad internacional se puede alcanzar mediante dos vías: a) la tradicional opción de reducir costes y precios relativos; y b) las nuevas vías de competencia fundamentadas en la "diferenciación de productos" (mediante estas técnicas se pretende que el consumidor perciba las mercancías como únicas y diferenciadas), la segmentación de mercados, la marca, la calidad y los servicios a los clientes, por Daniel Chudnovsky y Fernando Porta en: *La Competitividad internacional*: www.fund-cent.or.ar, consultado el 20/06/08

interacción con el entorno, teniendo como objetivo la calidad en el servicio y que esta se tradujera en competitividad, se llevó a cabo en las aduanas de Manzanillo, Veracruz, Nuevo Laredo y Reynosa, 4 aduanas en las cuales se implementó el plan para modificar toda la dinámica aduanera, donde se establecieron procesos con controles que garantizaran la legal ejecución en operaciones de importación y exportación⁶⁶.

Considero que con esta acción se dotó de infraestructura y se pudo ver claramente que el proyecto puede funcionar, de tal manera que si se implementa en todas las aduanas del país se puede lograr tener mayor eficiencia y así se estaría en posibilidad de combatir delitos e infracciones aduaneras.

3.3 Delitos e Infracciones Aduaneras

El vocablo **delito** es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, otra connotación es la relativa a la materia fiscal, en donde el Código Fiscal de la Federación considera ciertos actos u omisiones como delito en el ámbito fiscal y es sancionado por el poder judicial mediante los tribunales y se castiga con privación de la libertad.

La introducción ilegal de mercancías reviste actualmente nuevas formas, cada vez más sofisticadas, al amparo de sistemas organizados y cuantiosos recursos. Entre las modalidades más susceptibles al fraude que es considerado como un delito aduanero se encuentran la subvaluación, que es una forma de evadir el pago de contribuciones causadas por la importación de mercancías declarando valores inferiores a su valor real, y la triangulación, que es otra manera de evadir responsabilidades fiscales mediante la falsificación de documentos sobre el origen de las mercancías, permitiendo acceder a un trato arancelario preferencial o evitando una cuota compensatoria, dicha mercancía afecta en materia de recaudación fiscal, pues como se internan al país por medio de declaraciones falsas, hace más complicada su localización⁶⁷.

⁶⁶ Administración General de Aduanas, “Aduana Modelo”, ADUANA MEXICO, Gaceta interna de AGA año 4 num. 11, marzo de 2005, pp.17-18.

⁶⁷ Consultorio Fiscal, *Infracciones y delitos aduaneros*, Código Fiscal de la Federación, en:

Es importante señalar que muchos de los fraudes que golpean al comercio se dan por medio de los tratados de libre comercio⁶⁸, ya que por un momento aduana hace su labor, pero se vuelve frágil ante dichos tratados, puesto que hay desconocimiento en la aplicación de reglas de origen, que son los criterios generales o específicos pactados expresamente en un tratado de libre comercio para definir cuándo un bien deberá considerarse como originario o cuándo no deberá considerarse como tal, respecto de cada tratado, por ello es que vemos mercancía que es de China pero ha sido importada como originaria de Estados Unidos y de esta forma la reglamentación es vana.

Infracciones Aduaneras, la palabra infracción proviene del latín *infractio*, que significa hacer pedazos, romper, fracturar. En sí es una violación a normas de carácter administrativo. La infracción es sancionada por una autoridad administrativa con una multa.

El delito sólo puede cometerlo las personas físicas, mientras que las infracciones pueden cometerlas tanto personas físicas como personas morales.

Para efectos de la Ley Aduanera, la importación o exportación de mercancías prohibidas⁶⁹, es causal para que las autoridades aduaneras procedan al embargo precautorio de dichas mercancías y de los medios en que se transportan. Asimismo, constituye una infracción relacionada con la importación o exportación de este tipo de mercancías, y es sancionada con una multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías. Por consiguiente, dichas mercancías pasan a ser propiedad del Fisco Federal, independientemente de las sanciones penales que establezca el Código Penal.

www.nuevoconsultoriofiscal.com.mx, consultado el 20/06/08.

⁶⁸ Véase Tratados de Libre Comercio suscritos por México en Anexo 2.

⁶⁹ Véase Mercancías Prohibidas en Anexo 3.

3.3.1 Consecuencias jurídicas

El comercio es muy delicado porque cuando las regulaciones del Estado se hacen más difíciles o imposibles, entonces la acción se vuelca hacia el contrabando, en este momento el país podría encontrarse en la antesala de una situación difícil que por desconocimiento o indiferencia de las autoridades podría conducirnos a facilitar las coordenadas de una peligrosa triangulación que propiciaría ingenuamente el contrabando, evasión y mercado negro de mercancías en una sociedad donde el Estado lleva al ciudadano a comprar un producto de contrabando porque entiende que el Estado no le ofrece posibilidades de adquirir alguno de mercado formal⁷⁰.

Las Consecuencias Jurídicas, por disposición legal en materia aduanera deja claro que todo acto negativo tiene consecuencias e impone sanciones tales como las multas, suspensiones, revocaciones o cancelación de patentes, registros o concesiones, dependiendo de la gravedad de la desacato.

Las autoridades se han dado a la tarea de investigar la documentación que se presenta al momento de importar o exportar mercancías con la finalidad de evitar el contrabando, siendo castigado hasta con 9 años de prisión, pues es consecuencia del contrabando técnico o documentado.

3.4 Agenda Pendiente

Existen temas que aún quedan inconclusos, por lo mismo aún no dan los resultados esperados, en la mayoría de los casos por falta de tiempo, voluntad por parte de funcionarios o bien los mismos empleados de aduana.

Lo que esta pendiente por la dinámica en que se mueve el comercio es sin lugar a dudas una completa automatización y sistematización de todo el proceso aduanero, pues estamos obligados a hacer uso de la tecnología para efficientar el proceso, ya que no se puede trabajar lentamente como hace años, por el contrario, es

⁷⁰ Freddy Sandoval, *Temerosa triangulación amenaza comercio legal*, en: www.eluniversal.com.mx, 25-07-07.

urgente que se procese información en segundos para que el despacho sea ágil y seguro.

También está retrasado el hacer que el personal de aduanas entienda su misión y función, evitar ante todo el estancamiento en la labor de las aduanas, pues es necesario que se encuentren plenamente capacitados para llevar a cabo tan compleja y delicada labor.

En el mismo orden de ideas hace falta combatir la corrupción que se genera antes, durante y después del despacho aduanal, tener medidas que controlen la actuación tanto del personal de aduanas como de aquellos que trabajan para aduanas (concesionados), es decir, que se cuente con mecanismos eficientes de cumplimiento y rendición de cuentas que describan claramente conductas violatorias de los principios establecidos por la ley que regulan su cargo, por ejemplo el código de conducta de la institución. Otro de los pendientes para combatir la corrupción es hacer que la sociedad participe, mediante denuncias.

La Aduana debe ascender al primer mundo, ello implica no dejar pasar mercancía que dañe a la producción o no cumpla con requerimientos de ley, pero también es indispensable aumentar el comercio, es decir, debe equilibrar la tarea de facilitar con la de controlar.

Un pendiente más para llevar a cabo la modernización del Sistema es la revisión de las leyes, hacerlas más claras y evitar a toda costa que su redacción se utilice a conveniencia.

A nuestro parecer el segundo reconocimiento también es una pérdida de tiempo y también de dinero, ya que resulta paradójico que no se revisen todas las mercancías pero sí estén expuestas a un segundo reconocimiento, cuando sería más fácil hacer la revisión ya sea documental o física de una sola vez, derivado de esto la operación se hace más tardada y costosa.

CONCLUSIONES

En los últimos años el panorama comercial ha experimentado cambios significativos, pues inmersos en un mundo globalizado, que trae consigo desafíos y oportunidades, buscar respuesta a ellos es un reto tanto para los países como para los ciudadanos, pues es el comercio exterior un motor fundamental de prosperidad económica, pero también es susceptible de ser utilizado con fines diferentes, que pueden afectar a la economía mundial, por ello la complicada tarea de las Administraciones de Aduanas, puesto que como instituciones encargadas de controlar y gestionar el flujo comercial internacional, se obligan a ofrecer mayor seguridad a la cadena logística, para fomentar el desarrollo socio-económico mediante una recaudación fiscal adecuada y la facilitación del comercio.

Pues cualquier país que quiera tener o tenga un proceso de crecimiento y dinamización de su comercio exterior, debe buscar, la adecuación de las actividades aduaneras a esta nueva realidad; pues son evidentes las profundas modificaciones en la estructura de comercio exterior que han ocurrido, por ejemplo:

La diversificación de las mercaderías negociadas; la introducción de modalidades y formas de transporte, carga y descarga más rápidas y a veces independientes de las estructuras de local disponibles; y la necesidad de aceleración y simplificación de esas operaciones y la reducción de sus costos.

Este panorama demuestra la necesidad de que las aduanas adopten tecnologías de información, ya sea para simplificar y agilizar procedimientos, ya sea para equipar a las aduanas con informaciones gerenciales flexibles e inmediatas, capaces de agilizar el proceso de toma de decisiones, fundamental para acelerar el flujo de las operaciones, sin pérdida de control.

Pero el problema no se restringe únicamente a mejorar la estructura aduanera vigente, sino, también y principalmente, a dotarla de condiciones compatibles con las exigencias y expectativas del futuro.

Por lo que respecta a México, amén de la necesidad de modernizarse, conviene a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evaluar la conveniencia de suscribirse al Convenio de Kyoto, para que entre otros aspectos, se armonice con

una nueva Ley Aduanera acorde con las necesidades de la actual dinámica del comercio exterior. De igual forma valorar la suscripción de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, con el fin de dar paso a nuevos esquemas de declaración electrónicos obligatorios, pues como mencionamos en el cuerpo de este estudio, aún no es un hecho usual, y de esta forma se minimizaría el monopolio que tienen los agentes aduanales de ser los únicos representantes de los importadores y exportadores en el despacho aduanero de mercancías, ciertamente esto abarataría el costo de los servicios.

Previsto la importancia de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto⁷¹, no parece haber ninguna duda sobre la importancia y efectividad de la informática como instrumento de modernización de cualquier organismo social; y la actividad aduanera no podría, por lo tanto, escapar a esta regla, ya sea en países donde sus aduanas, por diversos motivos, pasaron por un período de exilio, ya sea donde fueron mejor estructuradas y eficientes. En ambos casos, las tecnologías de información actúan como el principal y más efectivo instrumento para modernización de estas entidades.

No obstante, al pretender dar respuestas a los cuestionamientos de nuestra idea central, encontramos que los cambios sucedidos son a menudo desmentidos por la realidad, es decir, no se puede considerar un sistema como moderno, en el caso que nos concierne de aduanas, por la circunstancia de que sus disposiciones contemplen a artefactos o máquinas creadas recientemente por la ciencia, pues si bien son parte fundamental, es indispensable que éstas coadyuven con los actores que intervienen en el proceso comercial, y se obtengan los beneficios para los cuales fue creado, de tal manera que Aduana México al implementar en sólo 4 aduanas el proyecto de Aduana Modelo, programa de comercio exterior que consistió en mejorar la infraestructura, los procesos, la plantilla de personal y la interacción con el entorno, necesarios para el óptimo funcionamiento de las aduanas, **no** logró suprimir los obstáculos que se presentan en el sistema, como la triangulación, se esperaba que su funcionamiento fuera una respuesta para los usuarios de contar con un mejor servicio, y reducir la posibilidad de corrupción o

⁷¹ Véase Convenio de Kyoto en Anexo 4.

cuando menos de distorsión en la aplicación de los criterios jurídicos a la vez de reducir los costos del despacho aduanal en pro de un mejor comercio exterior, pero esta herramienta no respondió a las exigencias del entorno mundial de competitividad, porque no basta con tener una aduana inteligente sino que es preciso saber manejarlas, aquí la respuesta a otra interrogante en la idea central “¿Será moderno porqué los sujetos destinatarios de sus normas usen nuevas tecnologías?, ya que contar con nuevas tecnología no es sino una manifestación inicial de las transformaciones por venir, todavía mucho más profundas y de mayor alcance en un mundo cada vez más globalizado. Asimismo no todas las aduanas mexicanas cuentan con tecnología como la que tienen a su alcance las aduanas del proyecto de Aduana Modelo.

Respecto a hacer frente a los requerimientos internacionales, dimos cuenta de que una aduana moderna se debe entender no sólo como aquella que tiene mejoras informáticas, automatización, actualización tecnológica, infraestructura y equipamiento, sino aquella que implica además aspectos legislativos, facilitación, competitividad, capacitación constante del personal, despacho inteligente, armonización y simplificación de procedimientos, además de una cordial relación con el sector privado y la utilización optativa de la figura del Agente Aduanal, a fin de promover el quehacer transparente de éstos últimos.

Hallamos que los servicios prestados de Comercio Exterior en México, son concesiones que se han dado a empresas privadas, para que asisten directa o indirectamente la operación aduanera como agentes aduanales encargados de la tramitación de procedimientos aduaneros; se ha concesionado también el procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el despacho aduanero; el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior también esta concesionado; la prestación de servicios de prevalidación electrónica de datos contenidos en los pedimentos elaborados por agentes aduanales esta concesionado; tienen autorizaciones el depósito fiscal, el transporte de mercancías de comercio exterior, la administración de recintos fiscalizados y estratégicos, el cobro de contribuciones de los pedimentos, declaraciones, avisos, cuotas compensatorias, así como el segundo reconocimiento, es decir, intervienen empresa

privadas en los servicios que forman parte de la logística integral del comercio exterior, quedando únicamente la facultad de comprobación a las autoridades aduanales.

Por ello visualizamos que la modernización del Sistema Aduanal implica un reto mucho mayor, porque la actividad aduanera involucra igualmente a gobierno y empresas particulares, a quienes se les han acreditado diversas funciones de comercio exterior, ya que ambos son responsables de la modernidad logística en el servicio aduanal.

Observamos que para ello se debe contar con una planeación que cuente con una misión, una visión y valores, fundamental para que con ella se definan los imperativos estratégicos y se identifique el rumbo a seguir para alcanzar el éxito. Al planear México tiene que medir las necesidades y las capacidades internas ante las exigencias del entorno global, a fin de diseñar una estrategia que posibilite la cabal promoción de los intereses comerciales de México en el mundo.

Ya que las decisiones tomadas en el tema aduanero son automáticamente relacionadas con las operaciones de comercio internacional entre países; y tener una agenda en la cual se destaque la evaluación constante del desempeño da la posibilidad de desarrollar un manejo positivo de indicadores tales como la eficiencia, eficacia y la calidad, además de saber que hace falta cómo y qué se necesita para alcanzar la metas fijadas para una modernización que sea capaz no sólo de posicionarse en Latinoamérica sino que sea de las mejores a nivel mundial. Y que planear a largo plazo y hacer cumplir dicha planeación sea tarea persistente.

Respecto a las infracciones y delitos, observamos que se vinculan a la corrupción, la cual ha dañado considerablemente al sistema al crear un clima de desconfianza, de tal forma que el país en general no es atractivo para inversiones, debido a este clima de susceptibilidad.

El manejo de la ley resulta ser otra causal de infracciones, dado que la falla en la interpretación de las normas que rigen el despacho, por parte de los actores del comercio, es un hecho común que genera triangulación de mercancías o bien el contrabando técnico de las mismas.

Pues al analizar los delitos aduaneros dimos cuenta de que los más concurrentes son el contrabando de mercancía, que se ha convertido en un fenómeno de dimensión internacional y además en un problema sumamente complejo, ya que se presenta y afecta en materia de recaudación fiscal, pues en muchas ocasiones se internan al país por medio de declaraciones falsas, lo que hace más complicada su localización. En estos casos, las consecuencias y pérdidas para la industria son serias pues no sólo representa dinero sino también empleos, además afectan el crecimiento de la economía de una nación; en términos de pérdida de ganancias fiscales y pérdida de confianza en las autoridades.

En respuesta a ello Aduana México estableció mecanismos de seguridad, como la instalación de rayos gamma, las exclusas (para evitar discrecionalidad de funcionarios) o los certificados de usuario para evitar que el comercio exterior sea usado por las mafias del narcotráfico, *lavado* de dinero o ventas de armas.

El constante deterioro de infraestructura es otro factor que incide en el retraso para una modernización en la aduana, ya que la falta de recursos materiales, financieros, informáticos, etc. son esenciales para operar con eficiencia y evitar en gran medida la corrupción, no obstante que estos sean manejados de forma conjunta para que su acción sea favorecedora al servicio que brindan las aduanas.

Así pues la automatización es el rasgo más importante para las actuales transformaciones de la técnica al servicio de las instituciones como aduanas, pues las tecnologías de la información son el futuro del intercambio rápido y eficiente a nivel internacional, por ello es preciso que mediante programas de inversión, como el que se dio en 2002-2006, para el reordenamiento, aplicación, remodelación, construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura aduanera existente, así como la adquisición de tecnología, vehículos, aeronaves, lanchas, unidades caninas, sistemas de radiocomunicación, básculas, etc. sea continuo.

Otro resultado que arroja la investigación es que debido a la firma de trece tratados comerciales algunos con latitudes tan remotas como Israel, México ha desarrollado una promoción de negociaciones comerciales de las cuales no ha conseguido todo el provecho que podría obtener, por el contrario con ello no ha

hecho más que dar pauta a nuevas posibilidades de fraude fiscal como el contrabando técnico.

El argumento que se ha dado a favor de estos acuerdos comerciales es la diversificación, difícil, al menos en el corto plazo, por la falta de infraestructura y la inexperiencia de empresas mexicanas para hacer negocios en mercados no tradicionales, desconocidos y distintos al estadounidense, con el que prefieren tener trato fundamentalmente, puede que sean esas naciones y no la mexicana las que puedan, en un corto plazo aprovechar de mejor manera los términos de los acuerdos pactados.

Se firman acuerdos comerciales en parte con el propósito de recibir trato arancelario preferencial, sin embargo los compromisos comerciales que México tiene suscritos con diversos países del mundo, genera un entorno de incertidumbre que puede anular los beneficios comerciales tan esperados de cada uno de esos instrumentos comerciales, puesto que en esta materia aduana no cuenta con el personal correcto para la interpretación de dicho acuerdos, por eso este también es un reto capacitar al personal para el manejo del protocolo comercial.

Y es que como mencioné, algunas encuestas revelan que los trámites siguen siendo complicados y generan grandes costos a las empresas, otras acciones que obstaculizan la modernización son el rechazo a la tecnología por parte de usuarios y empleados, a pesar de que procesos que antes duraban días pueden acortar tiempos, sin embargo aun hay quienes consideran que este cambio es poco fiable y que no hay seguridad en ello. Por eso se continúa con el empapelado proceso.

La nula cooperación con otros actores provoca una tardanza, puesto que los requisitos relativos a los documentos exigidos a menudo adolecen de falta de transparencia y en muchos lugares entrañan una gran cantidad de duplicación, problema que con frecuencia reagrava por una falta de cooperación entre comerciantes y organismos oficiales, que pese a los avances de la tecnología de la información, la presentación automática de datos aún no es un hecho usual.

Un detalle más que vislumbra la demora en modernización al sistema, son los recursos humanos con que cuenta la Administración General de Aduanas, pues al no ser congruente la recaudación con el gasto que se genera por concepto de

personal, se esta en franca desventaja, ocasionalmente provocando que haya burocracia en los trámites, pues de alguna forma se debe justificar el salario que se destina a este recurso y una inmensa tramitología evidentemente denota tardanza y costos más elevados para el contribuyente.

Por tanto las acciones y esfuerzos llevados a acabo por la Administración General de Aduanas, deja ver deficiencias que pueden ser resueltas si se posee con una plantilla de recursos humanos capaz, eficiente y que se evite a toda costa la corrupción o mal manejo de la legislación comercial, para dar transparencia al despacho y México proyecte ser un país honesto.

Hemos dado cuenta de que la esencia de la modernización aduanal ha tenido diferentes facetas, en las cuales a pesar de contar con la tecnología o bien en algunos casos con la infraestructura necesaria, las funciones de Aduana México se ven mermadas por el desconocimiento de leyes, debido al bajo nivel educativo de su fuerza laboral.

La parte operativa abarca una gran parte del presupuesto destinado a esta entidad y no es congruente con la captación de impuestos, ya que se destina un impresionante gasto a funcionarios, sin que se tengan resultados óptimos de su desempeño, en algunos casos como el señalado ISOSA, no logran hacer frente a la demanda del sistema para erradicar la creciente ilegalidad de productos en el país, a pesar de ser esta una de sus principales funciones.

Y es que es necesario señalar que muchas veces este tipo de acciones que vulneran al sistema aduanal se producen porque aun se tiene un rango de confianza, mediante el sistema aleatorio que permite la llamada operación hormiga por razón de la cual se da actos tales como:

- * Cuando se falsea el origen de una mercancía con la finalidad de evadir o pagar impuestos.
- * Cuando se cuenta con certificados de origen que no cumplen el criterio de origen establecido en los tratados comerciales.
- * La subvaluación, sobre todo se lleva a cabo vía agente aduanal, ya que de esta forma se hace una declaración por un precio menor al estipulado en ocasiones anteriores.

* Y una práctica recurrente también es la incorrecta clasificación arancelaria.

Por eso es que hice hincapié en la capacitación del personal ya que este debe saber y sobre todo manejar a la perfección los lineamientos que eviten se sigan dando casos como estos, tal vez de esta forma la detección se podría hacer antes y no hasta que el daño este hecho.

Es por ello que se ve con claridad que el servicio aduanal sólo puede competir con la capacitación continua y correcto uso de tecnología e infraestructura, además de los aspectos legislativos, la competitividad, despacho inteligente, armonización y simplificación de procedimientos, para lograr que el comercio exterior tenga mayores oportunidades de crecimiento en beneficio de los usuarios y de la propias autoridades aduaneras.

Es importante señalar que México por ser miembro de organizaciones de índole comercial como la OMC y la OMA, cuyos ordenamientos para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros han sido claros, debido a ello no puede perder de vista, la búsqueda de seguridad jurídica en los ordenamientos aduaneros, ya que esta permite un equilibrio entre la sociedad, principio sin el cual no existiría un sano desarrollo del comercio exterior.

La política aduanera no es estática; debe continuar el ritmo mundial, manteniendo el compromiso político de los gobiernos de ser accesibles por medios electrónicos y seguir satisfaciendo la necesidad de seguridad, por ello es preciso trabajar continuamente en la actualización de los procedimientos aduaneros con el doble objetivo de simplificar radicalmente el comercio internacional y de optimizar la utilización de la tecnología de la información.

PERSPECTIVAS

Los retos de aduana son enormes, pues mientras se habla de conceptos básicos de modernización, entendiendo esta como la reestructuración de las aduanas para intensificar el control y frenar el ingreso de contrabando, es preciso lograr un cambio de estrategia en materia aduanera, para combatir y hacer frente a las deficiencias que presenta el sistema, de tal manera que se convierta en un hito para su desarrollo como institución y permita al país posicionarse con una aduana de primer mundo. Pues pese a que México posee tecnología, recursos humanos y equipos adecuados, presenta en otros campos rezagos que deben ser superados en los próximos años si se quiere tener un papel preponderante en el mundo del comercio, mediante el comercio y servicio de aduanas.

No obstante que la materia requiere de la actualización de nuestra legislación y nuestras disposiciones establecen medidas frágiles, pues son disposiciones que en la mayoría de los países se encuentran implementadas, pero que pudieran estar representando ser letra muerta en México, debido a la imposibilidad legal de que la autoridad pueda actuar con oportunidad y conforme a derecho debido a la falta de claridad y contundencia que requiere el comercio en México.

De esta forma el Sistema Aduanal demanda estar en posibilidad de atacar de fondo vacíos jurídicos que se traducen en la falta de claridad de los textos jurídicos, generando dudas en su interpretación y aplicación.

Ya que de seguir el Sistema Aduanal con la misma dinámica con la que se ha manejado en los últimos años o por lo menos en el sexenio pasado no dejaremos de ser una aduana delegada a las exigencias de los acuerdos comerciales firmados por el país, y no tendremos un crecimiento efectivo, pues ahora México tiene antes sus ojos uno de los retos más importantes, lograr el diseño de una verdadera política aduanera que vaya de acuerdo con el dinamismo del comercio exterior mexicano, pues hoy en día, la Aduana desempeña un rol decisivo en el desarrollo económico de los países, en la protección a la seguridad nacional de los pueblos y en el fomento mundial del comercio exterior. Para eso las contribuciones y aprovechamientos a pagar debería principalmente atender al tipo de mercancía, el régimen aduanero al

que se destinen y desde luego al origen de la mercancía, sobre todo porque el país pertenece a organismos internacionales como la OMC y la OMA, quienes hacen recomendaciones y dictan lineamientos para facilitar el comercio entre naciones.

Es urgente contar con un programa de combate a la corrupción y transparencia del desarrollo administrativo, pues es necesario fortalecer el Sistema Aduanal para que represente a una institución honesta, transparente, que prevenga la corrupción administrativa, pues es sabido que un sistema claro puede incentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

RECOMENDACIONES

Debido a las deficiencias encontradas a lo largo de este estudio para llevar a cabo una modernización completa en el Sistema Aduanal, propongo llevar a cabo, la definición de una nueva Ley Aduanera, que responda a la dinámica de comercio y que de por completo una simplificación de trámites y procedimientos de importación y exportación para agilizar el flujo de mercancías, a fin de reducir costos, condensada con la autoridad aduanera y todos los actores del país involucrados en el comercio exterior y así efectuar una transformación, para contar con normas que sean más uniformes, eficaces y fáciles de utilizar. Que a posteriori se haga un efectivo manejo de la legislación nacional e internacional de comercio, evitando así riesgos en la logística y prevención de delitos fiscales.

Por ende promover el servicio aduanal de carrera, buscar transparencia en la operación aduanera, impulsar la modernidad de la infraestructura aduanera, conocimiento y cumplimiento de la normatividad, así como incrementar la seguridad en la operación aduanera; para que todo aquel que tenga que ver con la actividad del comercio exterior, como las exportadoras e importadoras, y las empresas de servicios relacionadas con la aduana como son: las maquiladoras, almacenadoras, empresas de maniobras en puertos, administradoras portuarias integrales, aseguradoras, bancos, recintos fiscalizados, reexpendedoras y consolidadoras de carga, empresas de mensajería, despachos de consultoría, transportistas, líneas aéreas, ferrocarriles, navieras y empresas de logística, coadyuven en la ardua labor de modernización.

Velar por la efectiva interpretación, aplicación y administración de los Tratados de Libre Comercio, específicamente los capítulos sobre las reglas de origen.

Propongo además la reducción del gasto por concepto de salarios, pues considero que es justo que gane más quién más trabaje, es decir que no existan salarios costosos, ni mucho menos pagos innecesarios, pues al reducirse o evitarse se pueden destinar a otros sectores de la economía, no necesariamente sociales. Con esto quiero decir, que Aduana cuente únicamente con el personal que necesita para

las labores conferidas a dicho órgano, tomando en cuenta la preparación y eficiencia de sus recursos humanos, de acuerdo al perfil que requieran las áreas con que cuenta la Administración General de Aduanas.

Implementar en la cadena logística comercial (movimiento físico de la mercancía y movimiento paralelo de los datos electrónicos comerciales); bases de datos en la que los funcionarios de las aduanas cuenten con los elementos necesarios para valorar la documentación que se presenta en el despacho, pedimentos, certificados de origen, facturas comerciales, etc., haciendo uso de informática y automatización de procedimientos.

Realizar un plan a futuro para estimular un servicio honesto, a fin de evitar la corrupción en cualquier nivel del despacho aduanal, rotando personal para impedir vicios en el servicio aduanal.

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público redefina las autorizaciones o concesiones que ha hecho de los servicios aduaneros periféricos con la finalidad de evitar que se propicien de nuevo conductas impropias y daños a la Aduana Mexicana como sucedió con los fideicomisos durante el sexenio del ex-presidente Vicente Fox.

Conseguir que el compromiso del Gobierno mediante Aduanas, consista en lograr la interconexión interinstitucional e internacional para contar con estrategias que fortalezcan y mejoren programas de modernización, estableciendo principios, así como pautas mínimas para garantizar la seguridad y fluidez de la cadena logística de comercio exterior.

Lograr que las sanciones para personas que contravengan la ley sean más severas, y que sin titubeos se les cese definitivamente de cualquier actividad relacionada con la aduana, retirándoles licencias a aquellos agentes aduanales que cometan fraudes que deriven en delitos lacerantes para la nación, para funcionarios públicos corruptos, además de destituirlos del cargo, se les impida ejercer cualquier otro cargo en el gobierno.

Estoy convencida de que con la definición de estrategias que emanen reglas decisivas para el comportamiento de la institución se lograrán los objetivos que se han deseado para llevar a cabo la modernización al Sistema Aduanal, estas

decisiones deben establecer metas y objetivos a corto y mediano plazo para que se vean proyectadas a futuro, ya que dentro de este entorno de competitividad global, una de las características es la planeación estratégica, produciendo un mejor, eficiente, moderno, ágil y automatizado sistema aduanero, haciéndola competitiva y sin descuidar la función de facilitar el comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y control de las mercancías.

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1. La Declaración de Arusha

ANEXO 2. Tratados de Libre Comercio suscritos por México

ANEXO 3. Convenio de Kyoto

ANEXO 4. Mercancías prohibidas

ANEXO 1

LA DECLARACIÓN DE ARUSHA

CONSIDERANDO que las administraciones aduaneras a lo largo del mundo realizan un número de tareas de vital importancia en nombre de sus gobiernos y contribuyen a las metas nacionales tales como la recaudación de ingresos, la protección de la comunidad, la facilitación del comercio y la protección de la seguridad nacional;

RECONOCIENDO que la ética es un asunto primordial para todas las naciones y para todas las administraciones aduaneras y que la presencia de la corrupción puede limitar considerablemente la capacidad aduanera para cumplir efectivamente con su misión. Los efectos adversos de la corrupción pueden incluir:

- una reducción en la seguridad nacional y en la protección de la comunidad
- fraude fiscal y pérdida de ingresos
- una reducción de las inversiones extranjeras;
- incremento de costos que finalmente son asumidos por la comunidad;
- el mantenimiento de barreras al comercio internacional y al crecimiento económico ;
- una reducción en la confianza del público con relación a las instituciones gubernamentales;
- una disminución del nivel de confianza y cooperación entre las administraciones aduaneras y otros organismos gubernamentales;
- una reducción del nivel de cumplimiento voluntario de las leyes y reglamentos aduaneros; y
- un debilitamiento de la moral y del “esprit de corps” del personal;

CONSIDERANDO que la corrupción no puede combatirse efectivamente sino en el contexto de un esfuerzo nacional amplio;

AFIRMANDO que una de las prioridades de todos los gobiernos debería ser asegurar que las Aduanas se encuentren libres de corrupción, lo que requiere de una firme voluntad política y de un compromiso sostenible para la lucha contra la corrupción;

ALGO SOBRE LOS PUERTOS

El Programa Nacional de Infraestructura 2007-12 del Gobierno mexicano nota que la infraestructura portuaria mexicana se ubica en el lugar 64 de 125 países según un estudio del Foro Económico Mundial de 2006. Dicho Programa también estima que se necesitarán anualmente un poco más de 10.000 millones de pesos mexicanos en inversiones en infraestructura portuaria para implementar las reformas que se requiere.¹ Para el desarrollo de los nuevos proyectos portuarios dentro del Programa Nacional de Infraestructura se tiene contemplada la licitación de una concesión para operar terminales especializadas en el manejo de contenedores en el puerto de Bahía Colonet. Además, las autoridades indicaron que mediante el Pacto Nacional de Competitividad se establecerán compromisos entre los operadores de transporte terrestre y marítimo y la SCT, para solucionar los problemas de "cuellos de botella" del transporte multimodal.

¹ Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Consultado en: www.infraestructura.gob.mx.

ANEXO 2

Tratados de Libre Comercio suscritos por México

Publicado en el D.O.F.	Tratado
20 de diciembre de 1993	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
9 de enero de 1995	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (TLC G3)
10 de enero de 1995	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica
11 de enero de 1995	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia
1 de julio de 1998	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua
28 de julio de 1999	Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos
26 de junio de 2000	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea
28 de junio de 2000	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel
28 de febrero de 2001	Acuerdo de Complementación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental de Uruguay
14 de marzo de 2001	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Guatemala, el Salvador y Honduras (Triángulo del Norte)

29 de junio de 2001	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio
14 de julio de 2004	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Uruguay
31 de marzo de 2005	Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón

Fuente: Tratados de libre comercio firmados por México extraído de www.aduanas.gob.mx, consultada el 23/09/06

ANEXO 3

CONVENIO DE KYOTO

INTRODUCCIÓN

El Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, conocido como CONVENIO DE KYOTO, fue adoptado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Con posterioridad este Convenio fue sometido a ajustes debido a que se implementaron nuevas técnicas y prácticas aduaneras y se suplieron ciertas deficiencias. De allí nació el CONVENIO DE KYOTO REVISADO.

Este remozado Convenio quedó conformado por tres partes fundamentales, en virtud de la Enmienda que se introdujo en Bruselas el 26 de junio de 1999:

1. CUERPO DEL CONVENIO
2. ANEXO GENERAL DEL CONVENIO
3. ANEXOS ESPECÍFICOS

La ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (“OMA”), creada en 1952 bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera, es un organismo Intergubernamental con más de 165 países Miembros y su misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas en el mundo. En este contexto participó activamente en la concreción del Convenio de Kyoto, que nace como un instrumento internacional destinado a minimizar las barreras existentes entre los regímenes aduaneros de los países firmantes. La intención es eliminar todos los obstáculos del comercio internacional.

PRINCIPIOS

Los propósitos tenidos en cuenta para elaborar este Convenio se basaron en los siguientes principios:

- Implementar programas de modernización de los regímenes y prácticas aduaneras para lograr eficacia y rendimiento, mediante la previsión, coherencia y transparencia.
- Informar a todas las Partes las leyes, reglamentos, directrices, regímenes y prácticas, usando técnicas modernas y controles eficientes de gestión de riesgo y auditorías.
- Cooperar con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y comunidades comerciales
- Implementar normas internacionales pertinentes y permitir que las partes afectadas accedan a recursos administrativos y judiciales simples.

ESTRUCTURA

A – CUERPO DEL CONVENIO

Consta de 1 preámbulo, 5 capítulos y 20 artículos. En el primer capítulo se dan las “definiciones”; en el segundo, el “ámbito y la estructura”; el tercero se refiere a la “gestión del Convenio”.

El capítulo cuarto tiene que ver con la “Parte Contratante” en función de: ratificación del Convenio, aplicación de éste, aceptación de las Disposiciones y reserva, implementación de las disposiciones, solución de disputas, enmiendas del Convenio y duración de la adhesión.

Finalmente, el capítulo quinto abarca las Disposiciones Finales respecto a: entrada en vigencia del Convenio y la inscripción y textos auténticos.

B – ANEXO GENERAL

Consta de 10 capítulos y todas sus disposiciones son válidas para cualquier régimen o procedimiento aduanero; por lo tanto, no se repiten en ninguno de los Anexos Específicos. Reciben el rango de “NORMA”; es decir, no se admiten reservas al contenido de ellas por ninguna Parte Tratante y su aceptación es obligatoria para suscribir el Convenio.

Los Títulos de los diez capítulos se refieren a los siguientes aspectos del Convenio (*la mayoría de ellos fueron tratados en el estudio de la Ordenanza de Aduanas*):

1. Principios Generales
2. Definiciones
3. Desaduanamiento y otras formalidades aduaneras
4. Derechos e impuestos. (Liquidación, cobro y pago – pago diferido – devoluciones)
5. Garantía
6. Control Aduanero
7. Aplicación de la Tecnología de la Información
8. Relaciones entre la Aduana y terceros
9. Información, Resoluciones y Fallos comunicados por la Aduana (Información de alcance general – Informaciones específicas – Resoluciones y fallos)
10. Recursos en materia aduanera (Recurso – Forma y fundamento del recurso – Consideración del recurso)

TODOS ESTOS CAPÍTULOS TIENEN TOTAL Y ABSOLUTA INTERRELACIÓN CON LA ORDENANZA DE ADUANAS.

LAS PRINCIPALES NOVEDADES LAS CONSTITUYEN: a) LA GESTIÓN DE RIESGO; b) LA ALIANZA CON OTRAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS E INCLUSO CON EL SECTOR EMPRESARIAL; c) LA MASIFICACIÓN DEL INTERCAMBIO ELECTRÓNICO

C – ANEXOS ESPECÍFICOS

Estos Anexos contienen disposiciones destinadas en forma directa a cada uno de los regímenes o procedimientos aduaneros y ellas pueden tener el carácter de NORMA o de PRÁCTICA RECOMENDADA. Sobre estas últimas las Partes pueden tener reservas. Asimismo, no es obligatorio para las Partes suscribir estos Anexos Específicos; sólo los que considere pertinentes. En cuanto a las “reservas” que presenten las Partes, deberán ser revisadas cada tres años.

Los 10 Anexo Específicos van desde la letra “A” hasta la “K” y cada uno contiene normas relacionadas con los siguientes procedimientos o regímenes aduaneros:

Anexo A

- Llegada de las mercancías al territorio aduanero (Formalidades aduaneras previas a la presentación de la declaración de mercancías y Depósito Temporal de mercancías)

Anexo B

- Importación (Para el consumo – Reimportación en el mismo estado – Exoneración de derechos e impuestos a la importación)

Anexo C

- Exportación a título definitivo

Anexo D

- Depósitos Aduaneros y Zonas Francas

Anexo E

- Tránsito (Tránsito Aduanero – Transbordo – Transporte de mercancía por Cabotaje)

Anexo F

- Perfeccionamiento (Perfeccionamiento activo – Perfeccionamiento pasivo – “Drawback” – Transformación de mercancías para consumo)

Anexo G

- Admisión Temporal

Anexo H

- Infracciones Aduaneras

Anexo J

- Regímenes Especiales (Viajeros – Tráfico postal – Medios de transporte con fines comerciales – Provisiones – Envíos de socorro)

Anexo K

- Origen (Reglas de Origen – Prueba documental de origen – Control de pruebas documentales de origen)

TODOS ESTOS CAPÍTULOS ESTÁN REFERIDOS, PRINCIPALMENTE, A LAS DIFERENTES DESTINACIONES ADUANERAS.

EL ANEXO “F” ESTÁ EN CONCORDANCIA CON EL ALMACÉN PARTICULAR DE EXPORTACIÓN Y LA SALIDA TEMPORAL EN FUNCIÓN INVERSA DEL ANTERIOR.

EL DRAWBACK TIENE SU APLICACIÓN EN EL CONCEPTO DE “REINTEGRO” POR LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS ADUANEROS DE LAS LEYES 18480 Y 18708.

EL ANEXO “K” ES OTRA NOVEDAD RESPECTO A LA ORDENANZA, PUES, AHORA ESTAS DISPOSICIONES QUEDAN INTEGRADAS EN LAS NORMATIVAS ADUANERAS A CAMBIO DE QUE, ANTERIORMENTE, SÓLO ESTABAN EN LOS CONTEXTOS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

ANEXO 4

MERCANCÍAS PROHIBIDAS

De conformidad con la “Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”, las siguientes mercancías están prohibidos para la importación y/o exportación:

Peces vivos depredadores, en sus estados de alevines, juveniles y adultos

Totoaba, fresca o refrigerada (Pescado)

Totoaba congelada (Pescado)

Huevos de tortuga de cualquier clase

Semilla de amapola (Adormidera)

Harina de semillas de amapola (Adormidera)

Semillas y esporas de marihuana (Cannabis Indica), aun cuando esté mezclada con otras semillas

Marihuana (Cannabis Indica)

Jugos y extractos de opio, preparado para fumar

Extractos y Jugos derivados de marihuana (Cannabis Indica)

Mucílagos y espesativos derivados de la marihuana (Cannabis Indica)

Estampas impresas a colores o en blanco y negro, presentadas para su venta en sobres o paquetes, aun cuando incluyan goma de mascar, dulces o cualquier otro tipo de artículos, conteniendo dibujos, figuras o ilustraciones que representen a la niñez de manera denigrante o ridícula, en actitudes de incitación a la violencia, a la autodestrucción o en cualquier otra forma de comportamiento antisocial, conocidas como “Garbage Pail Kids” , por ejemplo, impresas por cualquier empresa o denominación comercial

Sulfato de talio

Insecticida (Isodrin o Aldrin)

Insecticida (Heptacloro o Drinox)

Insecticida (Endrin o Mendrin o Nendrin o Hexadrin)

Imida del ácido N-ftalilglutámico (Talidomida)

Insecticida (Leptofos)

Heroína, base o clorhidrato de Diacetilmorfina

Preparaciones Medicamentosas a base de marihuana (Cannabis Indica)

Preparaciones Medicamentosas a base de acetyl morfina o de sus sales o derivados

Pieles de tortuga o caguama

Bienes que hayan sido declarados monumentos arqueológicos por la Secretaría de Educación Pública

GLOSARIO

Arancel aduanero específico; el que se basa en la cantidad de mercancías que son introducidas a un país.

Arancel aduanero; impuesto sobre los bienes que se intercambian a nivel mundial.

Arancel ad valorem; impuesto que se basa en un porcentaje del valor de los bienes importados.

Arancel compuesto; aquella que consta de un arancel específico y de otro *ad valorem*.

Arancel de exportación; gravamen que se impone a los bienes exportados de un país.

Arancel de importación; gravamen que se impone a los bienes importados a un país.

Arancel de tránsito; impuesto sobre los bienes que pasan por un país.

Aranceles compensatorios; aranceles de importación cuya finalidad es proteger a los fabricantes nacionales contra el subsidio nocivo por parte de los gobiernos extranjeros.

Área de libre comercio; modalidad de integración económica en que se eliminan las barreras comerciales (los aranceles, por ejemplo) entre los países miembros.

Balanza de Pagos; registro de todos los valores de las transacciones entre los residentes de un país y el resto del mundo.

Banco Mundial; institución propiedad de varios gobiernos, que fue creada para promover los proyectos de desarrollo mediante préstamos con intereses bajos.

Barreras no arancelarias; normas, regulaciones y burocratismo que retrasan o impiden comprar bienes producidos en el extranjero.

Capacitación; proceso que consiste en modificar el comportamiento del empleado y sus actitudes en forma tal que aumenten las probabilidades de cumplir con las metas.

Comercio de mercancías; cuenta de la balanza de pagos que contiene las importaciones de bienes de otros países y las exportaciones hacia ellos.

Comercio internacional; rama de la economía que se ocupa del intercambio de bienes y servicios entre los países del mundo.

Contenedores intermodales; Cajas metálicas grandes que caben en camiones, ferrocarriles, aviones y que contribuyen a reducir los costos de manejo y las pérdidas por hurtos, al poner la mercancía en una unidad fácil de mover que está herméticamente cerrada.

Control; Proceso consistente en determinar que todo marcha conforme a lo planeado.

Controles de cambio; Aquellos que limitan el flujo de la moneda.

Controles de la inversión extranjeras; Límites que se imponen a la inversión extranjera directa, a la transferencia o envío de fondos.

Costumbres; Prácticas comunes o establecidas.

Creación comercial; Proceso en virtud del cual los miembros de un grupo de integración económica comienzan a concentrarse en los bienes y servicios que les ofrecen una ventaja comparativa e inician un intercambio comercial más amplio entre sí.

Crecimiento del mercado; Aumento anual de ventas en un mercado.

Cuenta corriente; Cuenta de la balanza de pagos que consta de comercio de mercancías, servicios y transferencias no correspondidas.

Cuentas de capital; Cuentas de la balanza de pagos que incluyen transacciones conmutativas.

Cuota; Tope que se fija a la importación de bienes.

Democracia; Sistema de gobierno en que las personas deciden, en forma directa o a través de sus representantes lo que debe hacerse.

Desarrollo gerencial; Proceso en virtud del cual los gerentes aprenden las habilidades, experiencias y actitudes que necesitan para llegar a ser o seguir siendo buenos líderes.

Derecho de trámite aduanero; son las contribuciones a pagar por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente.

Desaduanamiento; retiro de las mercancías de los recintos fiscal y/o fiscalizado, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos en la Ley Aduanera.

Despacho Aduanero; conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, que de acuerdo con los diferentes tráficós y regímenes aduaneros, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Dirección estratégica; Acciones gerenciales que incluyen la formulación de estrategias, la instrumentación de estrategias, la evaluación y control, abarcando además varias actividades como el análisis ambiental de las condiciones internas y externas y la evaluación de las fuerzas y debilidades organizacionales.

Dirección internacional de recursos humanos; Proceso consistente en seleccionar, capacitar, desarrollar y compensar al personal en puestos internacionales.

Directores de recursos humanos; En una estructura matricial, los gerentes que se encargan de contratar empleados para las empresas.

Distribución; El camino que recorren los bienes del productor al consumidor final.

Dumping; Venta de bienes importados a un precio por debajo del costo o del precio que tienen en su país de origen.

Economía de mercado; Aquella en que los bienes y servicios se asignan atendiendo a la demanda del consumidor.

Efecto Fisher; Teoría de finanzas internacionales que describe la relación entre la inflación y las tasas de intereses y según la cual al aumentar la inflación también se incrementa la tasa nominal de interés.

Efecto internacional de Fisher; Teoría de las finanzas internacionales, según la cual el diferencial de la tasa de interés entre dos países es una predicción objetiva de los cambios futuros del tipo de cambio *spot*.

Embargo; Cuota fijada en cero, con la cual se impide la importación de los productos en cuestión.

Ética laboral de Confucio; Creencia según la cual la gente debe trabajar duro.

Ética protestante del trabajo; Punto de vista según el cual las personas deberían trabajar duro, ser industriosas y ahorrar su dinero.

Ética shinto del trabajo; Suposición de que la gente debería trabajar duro en la realización de sus tareas.

Etnocentrismo; Suposición de que nuestra forma de hacer las cosas es la mejor.

Evaluación del mercado internacional; Evaluación de los bienes y servicios que la compañía trasnacional puede vender en el mercado global.

Exportaciones; Bienes y servicios producidos por una compañía en un país y luego enviados a otro.

Expropiación; Confiscación gubernamental de empresas privadas con una indemnización pequeña o nula a sus propietarios.

Facultamiento; Proceso de conceder a los empleados un mayor control sobre su trabajo.

Finanzas internacionales; Especialidad que trata de la balanza de pagos y del sistema monetario internacional.

Fondo Monetario Internacional; Institución que trata de mantener la estabilidad de la balanza de pagos en el sistema financiero internacional.

Formulación de estrategias; Proceso consistente en evaluar el ambiente de la compañía y sus fuerzas internas.

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio); Organización comercial creada para negociar concesiones comerciales entre los países miembros.

Globalización; Producción y distribución de bienes y servicios de calidad y tipo homogéneos a nivel mundial.

Glosa aduanera; es el proceso que revisa documentalmente las operaciones de comercio exterior cuando ya ingreso la mercancía al país y se dirige a la revisión de las operaciones que implican un determinado riesgo.

Ideología; Conjunto de creencias, teorías y doctrinas integradas que contribuyen a orientar las acciones de una sociedad.

Importaciones; Bienes y servicios producidos en un país y llevados a otro.

Impuestos antidumping; Aranceles de importación tendientes a proteger a los fabricantes nacionales en contra de productos importados que se venden a precios por debajo del costo de producción o a precios menores que los del mercado doméstico.

Impuestos. Son las contribuciones establecidas en las leyes que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho

prevista por la misma y que sean distintas de aportaciones, contribuciones y derechos.

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

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

Indicadores del mercado; Los que sirven para medir las fuerzas relativas del mercado en varias zonas geográficas.

Industria maquiladora; Zona de libre comercio que nació a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México con el fin de producir bienes y luego transportarlos de un país a otro.

Infraestructura financiera; Sistema monetario de un país; está compuesta por la banca, los servicios bancarios, financieros y de seguros.

Instrumentación (realización) de estrategias; Proceso consistente en utilizar la estructura organizacional para realizar adecuadamente la estrategia formulada.

Integración económica; Establecimiento de normas y regulaciones que mejora el comercio y la cooperación económica entre naciones.

Intensidad del mercado; Riqueza de un mercado o grado del poder adquisitivo en un país en comparación con los de otro.

Inventario justo a tiempo; Entrega de piezas y suministros en el preciso momento en que se necesitan.

Inversión directa en el extranjero; Fondos de capital invertidos en otras naciones.

Líder Multinacional; Compañías que se caracterizan por competitividad global y estándares multinacionales.

Logística Internacional; Diseño y dirección de un sistema para controlar el flujo de materiales y productos en la organización.

Maquiladoras; Plantas de producción instaladas en una zona de libre comercio, a ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México, con el fin de transportar bienes entre ambas naciones.

Marketing Internacional; Proceso consistente en identificar los bienes y servicios que requieren los clientes fuera del país de origen y luego ofrecérselos en el lugar y al precio adecuado.

Mercado Común; Forma de integración económica que se caracteriza por la eliminación de barreras comerciales entre las naciones miembro, por una política común de comercio exterior y por la movilidad de los factores de producción entre ellos.

Mercantilismo; Teoría comercial según la cual un gobierno puede mejorar el nivel económico de un país alentando las exportaciones y reduciendo las importaciones.

Misión básica; Razón de la existencia de una compañía.

Modales; Conductas juzgadas apropiadas en una sociedad en particular.

Negocios Internacionales; Estudio de las transacciones que tienen lugar a nivel mundial para satisfacer las necesidades de individuos y organizaciones.

Paraísos fiscales; Países con impuestos bajos que son muy acogedores para las empresas.

Pedimento; Documento que ampara la entrada o salida de mercancías del país en el cual se precisa el importador o exportador, el proveedor, descripción detallada de las mercancías, valor, cantidades, origen, arancel, régimen al que se destinará la mercancía, nombre y número de la patente del agente aduanal, aduana por la que se tramita, entre otros.

Planeación estratégica; Proceso de evaluar el ambiente de la empresa y sus fuerzas normales para determinar después actividades a corto y largo plazo.

Privatización; Proceso que consiste en vender propiedades del gobierno a los particulares.

Programas de capacitación según necesidades concretas; El que se diseña para satisfacer las necesidades específicas de los participantes, suele incluir el estudio de muchos aspectos culturales.

Reglas de origen; son los criterios generales o específicos pactados expresamente en un tratado de libre comercio para definir cuándo un bien deberá considerarse como originario o cuándo no deberá considerarse como tal, respecto de cada tratado.

Riesgo político; Probabilidad de que los factores políticos aminoren las ganancias de una empresa multinacional o impidan la consecución de otros objetivos importantes del negocio.

Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías; creado por el Consejo de Cooperación Económica Aduanera y el GATT en 1980, y aprobado por México en 1998 e incorporado a sus tarifas de importación y exportación.

Sistema monetario internacional; Acuerdo mundial entre los bancos centrales de los países que pertenecen al FMI.

Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA); es una herramienta informática que permite de manera confiable verificar en tiempo real y en forma gratuita el estado que guardan las operaciones de los contribuyentes, durante todo el proceso de despacho aduanero.

Sueldo base; Compensación monetaria que recibe un individuo en su país de origen.

Tamaño del mercado; Consideración de selección económica que se utiliza en el marketing internacional, es el tamaño relativo de cada mercado como porcentaje del mercado mundial total.

Tarifas preferenciales; El conocimiento del origen de un producto permite diferenciar las importaciones de un modo tal que se pueden acordar tratamientos preferenciales siguiendo acuerdos especiales, tales como los de zonas de comercio regionales.

Tasa de interés real; Diferencia entre la tasa nominal y la tasa de inflación.

Tasa de interés *spot*; La que se emplea en las transacciones con moneda extranjera.

Tasa nominal de interés: La que se cobra a un deudor; se le llama tasa de interés “monetario” para distinguirla de la tasa “real”.

Teoría de la paridad del poder adquisitivo; Teoría de las finanzas internacionales según la cual el tipo de cambio entre dos monedas ha de determinarse por su poder adquisitivo relativo.

Teoría de la ventaja comparativa; Teoría comercial según la cual las naciones deberán producir los bienes que les ofrecen la mayor ventaja relativa.

Teoría del ciclo de vida de los productos internacionales; Teoría sobre las etapas de producción de un bien con nuevas técnicas; primero lo propone la compañía matriz, luego las subsidiarias internacionales y, finalmente, en cualquier parte del mundo donde los costos sean los más bajos. Contribuye a explicar por qué un producto que comienza como exportación de un país termina siendo una importación.

Teoría de la ventaja absoluta; Teoría comercial según la cual, si los países se especializan en la producción de bienes que pueden elaborar más eficientemente, podrán mejorar su bienestar económico.

Tipo de cambio; Cantidad de una moneda que puede obtenerse por otra. Valor fijado de una moneda en función de otra.

Tipo de cambio internacional; Instrumento financiero que realiza pagos de una moneda a otra.

Toma de decisiones; Proceso consistente en relacionar entre varias alternativas.

Unión de aduanas; Forma de integración económica en la cual se suprimen todos los aranceles de los países miembro y se establece una política comercial común frente a los que no pertenecen a ella.

Unión económica; Tipo de integración económica que se caracteriza por el movimiento de bienes, servicios y factores de producción entre los países miembros y una integración plena de las políticas económicas.

Unión política; Unión económica en que existe integración económica completa, unificación de las políticas económicas y un solo gobierno.

Valores; Convicciones fundamentales que tiene la gente respecto a los que es bueno o malo, correcto incorrecto, importante o no importantes.

Ventajas específicas de la empresa; Fuerza y beneficios propios de una compañía y resultado de las aportaciones que se pueden hacer al personal, la tecnología o al equipo.

Zona de libre comercio; Área establecida donde los importadores pueden diferir el pago de los impuestos de importación mientras se realiza el procesamiento de los productos (sinónimo de zona de libre comercio).

Zonas comerciales internacionales; Áreas en que pueden conservarse y procesarse los bienes del extranjero para reexportados después sin incurrir en impuestos aduanales (sinónimo de zona de comercio libre)

La información plasmada en este glosario fue extraída de:

www.aduanas.gob.mx/glosario_sat, consultada el 08/10/07

BIBLIOGRAFÍA

- 📖 Carbajal Contreras, Máximo. *Derecho aduanero*. Ed. Porrúa, México, 1995.
- 📖 Cid Capetillo Ileana, Márquez Ma. De los Ángeles, *Lineamientos generales para la elaboración de un proyecto de investigación y para la redacción*. Cuaderno Relaciones Internacionales, No. 1, UNAM, México, 2002.
- 📖 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, México, 2002.
- 📖 Fisco Agenda 2005. Ed. Fiscales ISEFF, México, 2005.
- 📖 Florescano, Enrique, *Historia General de las Aduanas en México*, CAAAREM, A.C., México, 2004.
- 📖 Frances A. y Palacios, L. 1996. *Resultados económicos del Pacto Andino. Estudios IESA, N° 5*. Ediciones IESA. Caracas, Venezuela.
- 📖 Ledesma Carlos Alberto. *Nuevos principios de comercio internacional*. Ed. Macchi, Argentina, 1997, pp. 373.
- 📖 *Ley Aduanera*, Poder Ejecutivo Federal, SHCP, Servicio de Administración Tributaria México, 2003.
- 📖 Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, Dofiscal Editores, México, 2006
- 📖 Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, Dofiscal Editores, México, 2006.
- 📖 Moreno, José María. *Manual del exportador*. Ed. Macchi, Argentina, 1993, pp. 596.
- 📖 Ortiz, Eduardo, *El Estudio de las Relaciones Internacionales*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000, pp.168.
- 📖 Reyes Díaz-Leal Eduardo, *Sistema Aduanero Mexicano*. Ed. Bufete Internacional, México 2003.
- 📖 Reyes Díaz-Leal Eduardo, *El futuro del Comercio Exterior Mexicano*. Ed. Bufete Internacional, México 2005.
- 📖 Samuelson Paul A., *Economía*, Ed. Mc Graw Hill, España, 2002.

📖 Secretaría de comercio y Fomento Industrial (SECOFI). 1991. *Reglas de Origen. Tratado de Libre Comercio en América del Norte*. Monografía 1. SECOFI. México D.F.

📖 Sistema Económico Latinoamericano (SELA). 1995. *Las Normas de Origen: ¿Qué son y qué implican para el comercio de América Latina y el Caribe?* XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. San Salvador, El Salvador.

📖 Torres Gaytán, Ricardo; *Teoría del Comercio Internacional*. Editorial Siglo XXI, México, 1982.

📖 Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, UNAM, México, 1995.

📖 Wolf, Jose B. Sokol , *Customs modernization handbook*, Washington D.C, The World Bank, 2004.

TESIS CONSULTADAS

📖 Estrada Sánchez, Giannina Valeria, *El Convenio de Kyoto y el Sistema Aduanero*, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2008, 245 pp.

📖 Morales Pérez, Aarón, *Asignación de los Recursos Humanos utilizados en el proceso de revisión en la aduana de pasajeros del Aeropuerto de la Ciudad de México*. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 2008, 68 pp.

📖 Osorio García, Monserratd, *El Agente Aduanal frente a los cambio a la Ley Aduanera*, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2001, 152 pp.

📖 Vargas López, Sandra, *El Sistema Aduanero Mexicano y la Organización Mundial de Aduanas*, Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2005, 97 pp.

HEMEROGRAFÍA

- 📖 El Universal, Ciudad de México, martes 27 de Noviembre de 2007
- 📖 Gaceta interna de AGA año 3 num. 10 septiembre de 2004
- 📖 Gaceta interna de AGA año 4 num. 11, marzo de 2005.
- 📖 Revista cuatrimestral del INTAL. Año 1. Enero-Abril. Buenos Aires.
- 📖 Revista de la CEPAL, *Nuevas implicaciones de las reglas de origen*, N° 56. Agosto, 1995 Santiago de Chile.
- 📖 Hoekman, *Rules of origin for goods and services. Conceptual issues and economic considerations. Journal of World Trade*. Vol. 27, No. 4. August, 1993.
- 📖 Krueger, A., *Free trade agreements versus custom unions*. NBER Working Paper N° 5084. NBER. Cambridge, Massachussets, 1995.
- 📖 “La Jornada” de México, del 8 de Noviembre del 2005.
- 📖 Stephenson S. y James, W., *Rules of origin and the Asia-Pacific Economic Co-operation. Journal of World Trade*. Vol. 29, N° 2, 1995.
- 📖 Vermulst, E., *Rules of Origin as Commercial Policy Instruments-Revisited. Journal of World Trade*. Vol. 26, No. 6, December, 1992.

INTERNET

-  Aduanas, www.aduanas.sat.gob.mx
-  Historia de las Aduanas, www.aeropuertomexico.com/adua/htm
-  Biblioteca Jurídica, www.bibliojuridicas.org/
-  Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, www.caaarem.org.mx
-  www.cnime.org.mx/Aduana
-  www.cnnexpansion.com
-  www.comerciointernacional.com.mx,
-  www.cronica.com.mx,
-  www.economia.gob.mx
-  El Universal, www.eluniversal.com.mx
-  www.fund-cent.or.org
-  La Jornada, www.jornada.unam.mx
-  www.eumod.net/cursecun/eculat/mx
-  www.icetex.gov/espanol/about/index.htm
-  www.iccwbo.org
-  www.nodulo.org
-  Consultorio Fiscal, www.nuevoconsultoriefiscal.com.mx
-  Servicio de Administración Tributaria, www.sat.gob.mx
-  Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx
-  www.siicex-caaarem.org.mx
-  Convenio de Kyoto, www.wcoomd.org/ie/en/
-  Organización Mundial de Aduanas, www.wco.org
-  www.wikipedia.org