



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“Importancia de la capacitación y logística como acciones preventivas del Embargo Precautorio en Operaciones de Comercio Exterior Mexicano (2000 - 2005)”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTA:
ARELLANO SUAREZ MARISOL

ASESOR:
LIC. RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LOPEZ



MÉXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme abierto sus puertas y hacer posible mi formación profesional llena de conocimientos y lecciones de vida.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón por haberme brindado la oportunidad de formar parte de su alumnado y por haberme formado profesionalmente y en especial al Profesor Rodolfo Arturo Villavicencio López por haberme brindado su apoyo y amistad durante todo este tiempo en el que curse mi licenciatura y realice este trabajo de tesis porque sin su insistencia, ayuda y sobretodo sus consejos y comprensión sé que no hubiera podido aprender tantas cosas que me han permitido valorar más cada una de las experiencias buenas y malas que he vivido.

A mis padres y hermanos por impulsarme y brindarme su confianza en todo momento para lograr mis metas; pero sobre todo a Dios por haberme dado una familia con bases sólidas, que aunque a veces pareciera extraña y disfuncional realmente me ha brindado todo para ser feliz a pesar de las dificultades que han sabido sortear las personas sin las cuales yo no podría haber llegado hasta aquí y por las que deseo llegar aún más lejos en la vida mis padres.

Y de manera muy especial a mi abuelita Aurora por haberme cubierto de amor y consejos que me han permitido ser mejor persona y valorar más lo que vida me da cada día aún cuando ella ya no está físicamente conmigo y por supuesto a mi tío German por apoyarme y ayudarme siempre transmitiéndome así tantos conocimientos que me han permitido confiar más en mí aún cuando sé que no soy perfecta.

¿Qué pensaron esta loca ya se olvido de todos sus amigos? pues no; porque sin todos ustedes no habría pasado tantos momentos llenos de felicidad y también de tristeza en los cuales siempre me brindaron su amor y comprensión y uno que otro

jalón de orejas, que por supuesto les agradezco a todos que aún cuando tratara de nombrar a todos sé que alguien me faltara nombrar al igual que al resto de mi familia pero no por eso piensen que me he olvidado de todo lo que me han dado Miriam, Salomón, Marlene, Lucio, Vivanco, David, Berenice, Guadalupe, Mónica, Francisco, Mayela, Leslie, Christian, Nancy, Guillermina, Felipe, Juan Pablo, Alejandro, Daniel, Paty, Victor, Martín (donde quiera que estés) y por su puesto a esos enanos que tanto me hacen sonreír Karen, Daniel , Alondra y Xavier que aún cuando son unos niños me han enseñado tanto.

A todos ustedes GRACIAS POR TODO y espero no defraudarlos!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. Función del Sistema Aduanero ante el proceso de Apertura Comercial en México.	
1.1 Antecedentes.....	2
1.2 Comportamiento del Comercio Exterior Mexicano ante la dinámica globalizadora.....	14
1.3 Compromisos Internacionales en materia de Armonización de Prácticas y Procedimientos Aduaneros.....	29
1.4 Legislación Aduanera y Régimen Jurídico del Comercio Exterior Mexicano....	51
1.5 Estructura y funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano.....	66
1.6 Importancia de la modernización del Sistema Aduanero Mexicano ante el proceso de apertura comercial.....	81
2. Operación Aduanera e implicaciones del Embargo Precautorio en el marco del Comercio Exterior Mexicano.	
2.1 Mecánica Operativa para el Despacho Aduanero en México.....	94
2.2 Aspectos Tributarios vinculados a la Operación Aduanera en México.....	111
2.3 Fundamentos Legales y Naturaleza Jurídica del Embargo Precautorio en el Comercio Exterior Mexicano.....	130

2.4 Costos e Implicaciones del Embargo Precautorio de Mercancías en Operaciones de Comercio Exterior.....152

2.5 Importancia de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera(PAMA).....161

3. Importancia de la logística y capacitación en operaciones de Comercio Exterior como acciones preventivas a la ejecución de Embargos Precautorios en México.

3.1 Importancia de la logística en el desarrollo de Operaciones de Comercio Internacional.....173

3.2 La falta de cultura exportadora como causal de Embargo Precautorio en el marco del Comercio Exterior.....195

3.3 Ventajas para las empresas mexicanas de la capacitación en Operación Aduanera y planeación logística de actividades de Comercio Exterior.....211

3.4 Evaluación y perspectivas.223

CONCLUSIONES.....IX

BIBLIOGRAFÍA.....XXI

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el mundo se ha desenvuelto en un ambiente globalizador que en menor o mayor medida ha provocado que los países busquen formar parte de esta dinámica actual, para así aprovechar los beneficios que les pueda otorgar esta integración que cada vez incluye más temas que le son de interés a la comunidad internacional.

Este es el caso del comercio exterior mexicano que desde principios del siglo ha tenido una gran cantidad de facetas que han cambiado con el paso de los años, pero que en esencia están relacionados con los movimientos de mercancías y capitales, los cuales constituyen el sector externo de la economía y resolver los problemas que se presentan a este respecto es uno de los mayores retos para los mexicanos.

De ahí que en México el comercio ha cobrado mayor relevancia durante las últimas décadas y al igual que otros países ha decidido ingresar a la dinámica globalizadora mediante la firma de Acuerdos y Tratados de Libre Comercio que le sirven como estrategias para establecer alianzas que pretenden garantizar condiciones preferenciales para los bienes y servicios que sean de origen de los países firmantes de dichos tratados.

Así, es como actualmente se puede ver que el proceso de globalización económica y la definición de grandes mercados regionales han favorecido la deslocalización industrial y el crecimiento del comercio mundial que se ven reflejados en el sector de transportes; el cual se muestra interesado en alcanzar niveles altos de prestación de servicios que les permita lograr menores costes de transporte y manipulación de las mercancías; ya que de este modo las empresas exportadoras e importadoras pueden ofrecer mejores precios al consumidor.

Al respecto encontramos que México inició su incursión en la dinámica global con la firma del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en la década de los 80's mediante el que se buscaba reciprocidad a su apertura comercial en los grandes mercados mundiales la cual sirvió como antecedente para dar paso en la década de los 90's al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se considera fue su principal motor para dar inicio al proceso de liberalización económica que se ha incrementado en los últimos años, llevando a México a ser socio comercial de más de treinta países.

Mediante la firma de los diferentes tratados México busca la creación de normas jurídicas claras y permanentes que proporcionen seguridad jurídica a los sujetos involucrados en el Comercio Internacional, ya que mediante dichos tratados se acuerdan los beneficios y obligaciones que deben cumplir los participantes, razón por la que cada vez tanto las instancias públicas como privadas han mostrado mayor interés en dar solución a las necesidades de cualquier tipo que puedan tener para estar a la par de sus socios comerciales.

Así, es como encontramos que una de las principales diferencias que existen entre México y sus principales socios comerciales es la ausencia de cultura exportadora y un Sistema Aduanero más lento, además de complejo y un conocimiento de logística reducido; hecho que ha generado que al no tener personal capacitado y actualizado al respecto las empresas incurran en errores que les resultan costosos y difíciles de solucionar.

Hecho que ha provocado que el gobierno y las empresas presten especial atención al mejoramiento y actualización de las Aduanas del país ya que éstas son la puerta del comercio exterior en nuestro país y por lo tanto se le da tanto crédito al Sistema Aduanero de México pues es el soporte de la política comercial de México para regular el comercio en el territorio nacional.

Por lo que es de vital importancia que los involucrados en la materia entiendan y conozcan cada una de las etapas que se realizan en una operación comercial llámese importación o exportación, pues la Ley Aduanera de México es muy estricta al respecto y su desconocimiento puede provocar que los involucrados en operaciones de comercio exterior mexicano incurran en errores u omisiones que los lleven a ser merecedores de sanciones que pueden ir desde una multa hasta un embargo precautorio o incluso el decomiso de las mercancías; hecho que les causaría pérdidas.

Esto que deja en claro que toda persona física o moral que desee incursionar en el comercio exterior mexicano necesita saber, entender y aplicar el marco jurídico y operativo que regula cualquier tipo de operación en México, así como la forma de operar en materia de transportación y logística internacional ya que esto les permite ser más eficaces en la realización de cualquier importación o exportación que deseen realizar, además de acceder a los beneficios que brinda formar parte de un acuerdo comercial.

Además les sirve como mecanismo de prevención para no incurrir en el embargo precautorio de productos o mercancías de las cuales no se puede demostrar plenamente su posesión y cumplimiento del pago de impuestos que se generan al momento de su importación lo cual da origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera mejor conocido en el medio como PAMA; razón por la que para poder conocer a fondo sus causas, consecuencias, así como las posibles alternativas de prevención el tema de estudio del presente trabajo de tesis es la *“Importancia de la capacitación y logística como acciones preventivas del Embargo Precautorio en Operaciones de Comercio Exterior Mexicano (2000 – 2005)”*.

Mediante el cual se busca principalmente comprender la razón del embargo precautorio, analizar la importancia de los fundamentos del mismo, a sí como describir el procedimiento seguido para la ejecución del embargo y conocer las

disposiciones legales respecto al destino de los bienes embargados. Además de brindar un panorama general de los aspecto que incluye el proceso de logística de transportación tanto para importación como exportación actualmente.

Aspecto que es de gran utilidad en nuestro país ya que no podemos olvidar el tema del comercio informal en México, ya que aunque las instituciones responsables han hecho mayor hincapié en erradicar este mal cada día son más los sectores afectados por el comercio informal trayendo como consecuencia grandes pérdidas económicas al país.

Hecho que pone a pensar a los involucrados en el comercio a la hora de querer exportar o importar ya que sino cuentan con personal capacitado y actualizado en la materia podrían incurrir en errores u omisiones que los puedan hacer sospechosos de actividades ilícitas que los lleven a ser merecedores de sanciones por parte de las autoridades responsables, pues cabe mencionar que durante los últimos años en las aduanas mexicanas se han implementado esquemas que permiten dar agilidad, transparencia y seguridad en las operaciones hecho que ha provocado que las revisiones tanto físicas como documentales sean más minuciosas y por ende se detecten con mayor facilidad errores que pudieran indicar evasiones u omisiones fiscales que pueden ser causales de un Procedimiento en Materia Aduanera.

Por lo que es de vital importancia que los involucrados logren obtener el conocimiento necesario respecto a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, iniciando por conocer y entender como se estructura y funciona el Sistema Aduanero de México, así como los ordenamientos legales que se aplican al comercio exterior en nuestro país para que de esta forma se pueda complementar con los conocimientos de logística con los que ya cuenta y así poder hacer eficiente el desarrollo de las operaciones comerciales y hacer uso de los TLC con los que actualmente cuenta México que sí bien es cierto nos ofrecen una clara oportunidad de incursionar en diferentes mercados y así diversificar

nuestros negocios internacionales también nos exponen a una apertura comercial en la cual nuestro mercado se ve inundado de productos extranjeros que en muchas ocasiones son más competitivos en nuestro país por sus bajos costos, lo cual ya presenta severos efectos en nuestra economía motivo por el cual es preciso conocer, entender y aplicar los diferentes tratados y acuerdos comerciales de los que actualmente México es miembro.

En respuesta esa necesidad de abatir las deficiencias que no nos permiten ser un país plenamente competitivo los diferentes actores del comercio exterior mexicano apoyados en las ventajas que nos ofrece el ser un país con relaciones comerciales con varios países buscan alcanzar un nivel de preparación de su personal que les permita ser competitivos frente a nuestros principales socios comerciales, ya que esto les permitirá lograr un desarrollo en su capacitación y de esta forma serán más las posibilidades de que las pequeñas y medianas empresas también puedan competir en el extranjero; pues cabe hacer mención que actualmente la mayoría de las exportaciones que se realizan en México son hechas por grandes empresas.

Lo cual preocupa a todos pues esa pequeña incursión en mercados extranjeros se debe en gran parte a que las pequeñas y medianas empresas en muchas ocasiones además de no contar con los recursos económicos no cuentan con el personal capacitado necesario para hacer que sus negocios crezcan, hecho que dificulta que México haga pleno uso de las preferencias arancelarias a las cuales la industria mexicana tiene acceso y más aún sí se cometen errores que lejos de beneficiar a las empresas las perjudican pues esto sólo les representa pérdida de capital y prestigio frente a las grandes empresas transnacionales.

Derivado de la importancia que tiene actualmente el tema de estudio, en el presente trabajo se pretende mostrar una visión general de los aspectos que se incluyen en las operaciones de comercio exterior, pues éstos van desde la planeación de los negocios hasta la forma de hacer llegar los bienes o servicios a

su consumidor final lo cual cada vez se pretende sea lo más rápido y económico posible sin tener que sacrificar la calidad del producto.

Esto ha provocado que en los últimos años las instituciones gubernamentales y educativas presten mayor atención al aspecto comercial y aduanal, ya que las Aduanas del país son pieza clave dentro del desarrollo de las operaciones comerciales, por lo que es urgente que la iniciativa privada y pública trabajen en conjunto para lograr tener un despacho aduanero más ágil en el menor tiempo posible logrando así que la Aduana México que sea más eficiente y facilite el comercio en nuestro país.

Para que de esta forma se pueda dar una protección a la industria nacional y al consumidor mexicano, ya que en nuestro país cada día aumenta el mercado informal en el cual se comercializan productos piratas, robados o que se encuentran en México de contrabando pues cabe mencionar que también las operaciones de contrabando han evolucionado y provocan que se genere desempleo y corrupción pues afecta directamente al mercado formal ocasionando que las empresas cierren y se retire tanto capital nacional como extranjero del país.

Razón por la que es preciso entender la dinámica comercial para poder crear una cultura comercial que permita a los mexicanos ser buenos compradores y vendedores, ya que en la medida en la que los exportadores e importadores sepan ocupar los programas de ayuda ofrecidos por el gobierno y éste realmente los pueda brindar de manera fácil y ágil nuestro comercio puede ir avanzando sin tener que esperar que el comercio informal desaparezca pues mientras los problemas económicos y de empleo existan en el país esto será un proceso cíclico; razón por la que es vital la educación para poder resolver los problemas que existen en nuestro país.

Para que con ello se busquen soluciones reales a las necesidades actuales, para lo que necesitamos detectar cuales son nuestras deficiencias y tratar de corregirlas lo más rápido posible.

De ahí que los involucrados en la actividad comercial buscan adquirir un conocimiento pleno en materia aduanal y de logística para que de esta manera puedan hacer más eficientes las operaciones comerciales en México; pues cabe recordar que con la apertura comercial de México el volumen de las operaciones ha crecido considerablemente; y es necesario enfocarse a los nuevos mecanismos y procedimientos que se establecen en los distintos Tratados de Libre Comercio hecho que hace indispensable que todos los involucrados en la materia conozcan y entiendan su funcionamiento y el del Sistema Aduanero Mexicano para que de este modo se pueda evitar caer en los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera y se logre la detención del contrabando y otras prácticas desleales que se puedan suscitar en cualquiera de las 49 Aduanas con las que actualmente cuenta México.

Al respecto podemos ver que el trabajo que hasta la fecha se ha realizado por parte de las autoridades mexicanas ha permitido entre otros, que mediante la implementación del Sistema Automatizado Integral mejor conocido como SAAI M3 se agilice el comercio en nuestro país y se cumplan en mayor medida los ordenamientos aplicables pues al poder revisar más rápido y con anticipación la documentación de cada una de las mercancías es posible que se cumpla con los objetivos de la Aduana México, tales como son la recaudación de impuestos y demás contribuciones que se exigen en nuestro país a todas las mercancías, además de que permite que se cumpla con las restricciones no arancelarias y facilita el acceso al despacho aduanal, así como la revisión posterior de documentos.

El anterior ejemplo es uno de los cambios que el Sistema Aduanal en México ha sufrido pero no es el único, por lo que resulta oportuno ampliar el conocimiento

respecto su aplicación; ya que en la medida en que las empresas transportistas, gobierno y empleados de ambas instancias logren ser más eficientes en la aplicación y cumplimiento de los ordenamientos legales requeridos en México será más fácil emplear planes logísticos que agilicen y reduzcan las posibilidades de tener que recurrir a alternativas que los haga caer en un embargo precautorio.

CAPITULO 1.

1.Función del Sistema Aduanero ante el proceso de Apertura Comercial en México.

En la actualidad la economía y el desarrollo mundial se encuentran inmersos en un proceso globalizador, el cual incluye a la mayoría de los países. Al respecto podemos ver que la apertura comercial mexicana en la actualidad continua necesitando reformas estructurales importantes, reformas que no se han concretado aún cuando los tratados de libre comercio representan un factor de ayuda a la competitividad.

Dicha apertura ha propiciado que los consumidores tengan acceso a servicios y bienes importados, y aunque los productores nacionales han tenido que aumentar los niveles de calidad en sus productos, tienen la oportunidad de exportarlos a mercados internacionales sin embargo, es necesario continuar buscando nuevas alternativas de mercados para diversificar los productos que el sector exportador requiere más.

Al respecto encontramos que un aspecto de vital importancia en el comercio exterior sin lugar a dudas, son las Aduanas debido a que son un actor relevante dentro de los tratados de libre comercio, y es aquí, donde las dependencias gubernamentales encargadas de esta área deben buscar realizar acciones que permitan tener Aduanas competitivas que faciliten las operaciones de comercio exterior.

Es así como el desarrollo de nuestro comercio puede ser una de las claves que le permitan a México hacer frente al tema de moda la competitividad, lo cual nos obliga a recordar que en el entorno mundial hay países que están siendo considerados como de alto potencial y que pueden convertirse en líderes económicos como son Brasil, Rusia, India y por supuesto China, por lo que la competencia para nuestro país será cada vez más difícil de enfrentar si no se

resuelven las deficiencias en nuestro sistema comercial y aduanero.

1.1 Antecedentes.

El comercio como tal es una actividad que se ha desarrollado durante muchos años y gracias al perfeccionamiento de los medios de comunicación se fue ampliando y evolucionando hasta llegar a la práctica del comercio actual la cual se ve caracterizada por una evolución que le ha permitido una ampliación respecto a el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios.

Durante el proceso de evolución de la práctica del comercio se hizo necesaria la actividad aduanera que ha estado presente en el intercambio de bienes, ya que con el paso del tiempo el comercio cobro mayores alcances e involucro a un mayor número de actores; cambio que hizo necesario tener un control en el comercio debido a que el intercambio comercial ya no se limitaba al ámbito doméstico sino que ya se habían traspasado las fronteras de los países participantes.

Al respecto podemos notar que a lo largo de la historia, la materia aduanera ha experimentado constantes cambios, debido al desarrollo mismo de las relaciones comerciales entre las naciones, que han propiciado la firma de tratados y acuerdos comerciales mediante los cuales se han establecido una serie de normas que regulan el comercio exterior.

Con el propósito de satisfacer las necesidades de cumplir con las normas impuestas al comercio *“la Aduana México ha venido trabajando para implementar diversas acciones e implementar la más avanzada tecnología para cumplir con su misión expresada en la protección y fomento que se debe hacer en el comercio exterior del país.*

La protección que se pretende se logra recaudando las contribuciones, vigilando el correcto cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y prohibiendo la entrada de bienes que se presentan en condiciones desleales para el país y se da el fomento con la participación de las empresas y personas con actividades empresariales en la internacionalización de sus productos (tanto a la importación como a la exportación)”¹.

Esta misión se ha materializado a través de diversas medidas y estrategias que configuran la política aduanera del país, un ejemplo de ello son los cambios originados en el comercio exterior que han llevado a que la materia aduanera sea extremadamente compleja y vasta, ya que abarca los impuestos a la importación, exportación o de tránsito de mercancías, también desgravaciones a la exportación e importación, franquicias, regímenes aduaneros suspensivos, y otros derechos menores, tales como derecho de almacenaje, garantías aduaneras, depósitos y multas.

Producto de novedosos tratados internacionales, recientemente se han introducido nuevos mecanismos y procedimientos entre los cuales se observan los derechos antidumping, antisubvención o compensadores y los derechos reguladores con motivo de materia agrícola.

Respecto a la serie de modificaciones que se han hecho en materia aduanera para agilizar y poder regular el comercio exterior encontramos que derivan de acciones realizadas por el gobierno de cada país como México que al respecto “*el 13 de mayo de 1840, expidió una ley que autorizó al gobierno a organizar las Aduanas Marítimas y Fronterizas y sus bases más importantes fueron:*

1) Las Aduanas Marítimas deberían situarse, en cuanto las circunstancias de cada puerto lo permitieran; en tanto las fronterizas se ubicarían en los parajes que las

¹ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *El Despacho Aduanal*. Ed. Tráfico Corporativo, México D.F. 2003, pág. 9

propias autoridades estimaran propicias para mayor resguardo de las entradas de mercancías.

*2)No se abriría ningún puerto, mientras no se autorizara al Ejecutivo a usar esta facultad”.*²

Entre los cambios más importantes de las Aduanas está el que se dio el 20 de julio de 1853, fecha en la cual se expidió la circular sobre los documentos aduanales, que las mercancías tanto nacionales como extranjeras requerían para su circulación interior, del extendimiento de un pase de las oficinas de punto de partida, ya fueran éstas Aduanas Marítimas, Fronterizas o Recaudaciones Interiores, en donde deberían dejarse pagados los derechos correspondientes.

El 16 de mayo de 1854, se expidió el Código de Comercio de México contemplando la figura de Agentes de fomento que estaban comisionados en los puertos para el cobro de las contribuciones destinadas al sostenimiento de los tribunales mercantiles existentes en esa época y posteriormente el 1° de enero de 1856 se expide la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas.

Más tarde la Secretaría de Hacienda nombró una comisión para adoptar todas las medidas que fueran convenientes en los Reglamentos y Reformas a la Legislación en vigor, al mes siguiente, la comisión sugirió la creación de la Dirección General de Aduanas Marítimas, que era en ese entonces la parte administrativa de las Aduanas.

La compleja etapa de la organización administrativa, con múltiples disposiciones quedó atrás, en 1878 año en el que el principal problema en el sistema aduanero lo constituyó el contrabando, por lo que el 8 de agosto, se expidió un decreto

²*Boletín Informativo de la S.H.C.P.* México, Marzo de 1964, pág.85 en: Tesis de García Martínez, Hugo Zenón. *El embargo Precautorio de las mercancías en el Comercio Internacional.* UNAM, Biblioteca Jesús Reyes Heróles. México, 1995. pág. 9

sobre represión de este acto ilícito, este decreto facilitó el comercio pero al mismo tiempo exigió mayor vigilancia aduanal fuera del límite fronterizo, fue así que el 25 de marzo de 1884 se expidió la Ley sobre Tráfico y Despacho Aduanal de las Mercancías que transportaran los Ferrocarriles Internacionales de la República que estableció como Aduanas de despacho las siguientes:

1. Cd. Victoria
2. Monterrey
3. Saltillo
4. Chihuahua
5. México.

Al siguiente año, el 24 de enero, se dio un decreto donde se establecieron: Puertos, Aduanas Fronterizas y Secciones de Vigilancia en la Frontera Norte, habilitados al Comercio Exterior. Este año se distingue por reformas y nuevos propósitos en el Sistema y Organización Aduanal, llegando el 21 de marzo de este mismo año, se estableció en la frontera norte, el cuerpo de guardería fiscal (hoy en día Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera *UAIFA*), con el objeto de perseguir el contrabando de productos extranjeros, así como a la exportación de productos nacionales gravados por las leyes.

Teniendo como base las modificaciones realizadas al Sistema Aduanal entonces existente, *“el 12 de mayo de 1896 se estableció una Aduana de Importación que entro en vigor en el año de 1936, después de que se publicara el Reglamento de Ley Aduanera y posteriormente el 8 de febrero de 1939 se publico el decreto que fija las jurisdicciones de las Aduanas con sus respectivas Secciones Aduaneras, para que finalmente en el 20 de mayo de 1949 se establecieran las facultades de la Plantilla de Vistas Aduanales, Almacenistas, Interventores y Resguardo Aduanal Mexicano.*

El 19 de febrero de 1900 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Dirección General de Aduanas, la cual tenía a su cargo 4 zonas de gendarmería fiscal y 36 Aduanas distribuidas en la República, a las que el 18 de junio de 1906 se les delimita jurisdicción y ubicación geográfica de cada una y así es como el 12 de junio de 1907 se crea la Aduana de México con una sección Aduanera de Correos.

Años más tarde, el 18 de abril de 1928 se publicó la Ley Aduanera, la cual señala los procedimientos para realizar el despacho de las mercancías hasta el 30 de agosto de 1935, año en el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Aduanera, que modificaba substancialmente a la de 1928 y entro en vigor en 1936, después de que se publico el reglamento de la Ley Aduanera.

Después de los cambios anteriores, el 8 de febrero de 1939, se publica el decreto que fija las jurisdicciones de las Aduanas con sus respectivas Secciones Aduaneras.

Así, derivado de una serie de modificaciones realizadas en el Sistema Aduanal Mexicano se dio la expedición de la legislación para Aduanas en el año de 1951 con el nombre de Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se norma el funcionamiento de las Aduanas del país, el cual tiene vigencia hasta el año de 1982, año en el cual se expide la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en la materia.

En este mismo año entra en vigor la Ley Aduanera, remplazando al Código Aduanero y a la Ley de Valoración (149 artículos aprox.), la principal innovación que se incorporo a esta Ley es la autodeclaración, que consiste en la declaración que el Agente Aduanal o importador firma bajo protesta de decir verdad que las características, naturaleza y valor de las mercancías son el reflejo fiel de la realidad, fincando la responsabilidad al Agente y al Apoderado Aduanal de las

*irregularidades que se detecten en el caso del reconocimiento aduanero de las mercancías, misma que estuvo vigente hasta el año de 1992”.*³

Otro efecto provocado por los diferentes cambios en el Sistema Aduanero Mexicano es que actualmente México cuenta con 49 Aduanas ubicadas de la siguiente manera: 19 Frontera norte, 2 Frontera sur, 11 Interiores y 17 Marítimas, mediante las cuales se resguarda las fronteras y puertos mexicanos; permitiendo así que se realicen mejoras al sistema portuario mexicano que se encuentra estratégicamente ubicado para apoyar el desarrollo del comercio doméstico e internacional, mediante el aprovechamiento de “ 11,500 kilómetros de litorales ,con una longitud de muelles de 110 kilómetros aproximadamente.

*Por lo que se considera que los puertos mexicanos son puntos clave de la actividad comercial con el exterior, ya que a través de ellos tan sólo en 1994 transitaba un 85% del volumen total de exportaciones y el 67% de las importaciones; es decir que por ellos se movilizaban más de 236 millones de toneladas que equivalía a una tercera parte de la carga manejada por todos los medios de transporte que llegaba a ser de 625 millones de toneladas al año”*⁴ .

El dato anterior, se vio reflejado en la movilización de carga y pasajeros que se llevaba a cabo fundamentalmente en 26 puertos comerciales, turísticos e industriales y terminales especializadas en todo el país. Entre los que se encuentran: Acapulco, Altamira, Cabo San Lucas, Coatzacoalcos, Cozumel, Chetumal, Dos Bocas, Isla de Mujeres, El Mezquital, Ensenada, Guaymas, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Puerto Juárez, Puerto Madero, Puerto Morelos, Salina Cruz, Tampico, Topolobampo, Tuxpan, Vallarta y Veracruz.

³ Roca, Felipe. *Tramites y Documentos en Materia Aduanera*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2004. pág. 17

⁴ Reyes Manjarrez ,Jorge. *Reestructuración Portuaria Mexicana*. En: Revista Eje del Comercio Exterior Aduanas, enero de 2003, vol.15, México D.F . pág.56

Cabe mencionar que a pesar de la gran cantidad de muelles que tenía, para la década de los 90's México requería una importante transformación en sus actividades portuarias, reemplazar tanto bases normativas como lineamientos operativos que habían contribuido al deterioro de este sector. Aunado a que los puertos mexicanos se fueron rezagando por varias razones: tecnología antigua, pésimos métodos operativos, gran concentración de carga en algunos puertos, uso insuficiente de los recursos disponibles, control monopólico de los servicios de transporte terrestre y tremenda inseguridad.

Razón por la cual en el año de 1994 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, concluyeron el proceso de reestructuración del Sistema Portuario Nacional, y con base en la Ley de Puertos emitida en 1993, quedaron constituidas 21 de las 22 Administraciones Portuarias Integrales (API) que permitieron que la planeación, la administración y el desarrollo de los puertos, se realizara a nivel local con autonomía de gestión, participando usuarios, así como Gobiernos Estatales y Municipales.

La existencia de Administraciones Portuarias Integrales en los principales puertos comerciales generan, como su nombre lo indica, un desarrollo integral de la infraestructura y de los servicios necesarios, además crea un ambiente para el asentamiento de terminales e instalaciones industriales en apoyo al comercio nacional e internacional.

Todos los cambios realizados en el Sistema Aduanero Mexicano y las reformas a la Ley Aduanera, se ponen en práctica con el sistema de selección automatizado, sistema de cómputo ágil, eficiente y con mayor claridad que determina si la operación en trámite será o no reconocida y sí el funcionario efectuará el reconocimiento aduanero de las mercancías, implementándose un sistema estadístico que consiste en la recopilación de datos de operaciones realizadas en forma para ser inmediatamente remitidas a la Administración Central de

Informática y Contabilidad y Glosa, para efectos de la integración de la balanza comercial.

Además se crearon las Administraciones Fiscales Regionales denominadas CAFS, con el propósito de descentralizar la operación aduanera en la supervisión de las áreas operativas y se concesionaron los procedimientos de informática y almacenaje a empresas privadas para avanzar en el Sistema de Automatización de Almacenaje.

Un aspecto importante que se debe abordar, una vez señalados los cambios realizados al Sistema Aduanero Mexicano respecto a su estructura, es el de su función que sí bien es cierto es la de buscar una contribución decretada por el gobierno para el sostenimiento del Estado y tiene un fundamento constitucional de las contribuciones el cual lo encontramos en el artículo 31, fracción IV, que dice: *“ Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*, de tal manera que ésta no es la única función que realiza el Sistema Aduanero Mexicano y esto lo podemos comprobar si analizamos su función durante la década de los 80's ya que en este periodo de tiempo México sufrió un cambio sustantivo debido a que se planteó la idea de que el crecimiento del país sería más propicio si se accedía a la apertura comercial que si se empleaba un modelo proteccionista.

Lo cual a decir por Eduardo Reyes Díaz Leal *“la Aduana Mexicana tenía como función acelerar el proceso exportador del país restringiendo la entrada de los productos extranjeros en la época anterior al sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988), ante este hecho, todos los trucos, leyes, tropiezos y corrupción le eran cuasi permitidos, tanto a las autoridades como a los ejecutores que los representaban (vistas aduanales, almacenistas, recaudadores, etcétera); era una época de costos, incertidumbre, mañas y experiencias⁵”*.

⁵ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit*, pág. 3

A causa de esas irregularidades fue necesario buscar un rumbo fijo de trabajo que derivó en *“la reforma del 91 que provocó la salida de los vistas aduanales, cambiándolos por los reconocedores o verificadores, el establecimiento del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), la reducción de las revisiones del 100% al 10 ó 15%, la incorporación del segundo reconocimiento por los dictaminadores aduanales y el cambio del mecanismo de valoración de importación, pasando de un valor normal al valor que los bienes tuvieran al momento de tocar territorio nacional, es decir, en lugar de establecer la base gravable del impuesto general de importación en base al valor normal que estos tuvieran en el mercado, se establece, desde entonces, en base al costo de compraventa que el importador haya pagado o vaya a pagar al extranjero, un gran cambio que implicó una confianza sustantiva a favor del importador y exportador y, por supuesto, de sus Agentes Aduanales.*

Por lo que para el año 2000, la Aduana empezó a planear su acción a más largo plazo con base a una verdadera política aduanera, porque ya se había definido el rumbo a seguir, por ello los cambios más significativos en este sector de la economía se dan en este nuevo milenio: se incorpora el pedimento único, con más información y con mucha más precisión.

Se establece la obligación de modernizar a la Aduana con la incorporación de rayos gamma y rayos X y otros medios modernos de control. Se actualiza al Sistema Automatizado Aduanero Integral el SAAI, para entrar a su nueva generación M3, permitiendo que se desarrolle un sistema real de validación y prevalidación y la interconectividad con otras dependencias del Gobierno Federal. Además, se le dota de mayores facultades a la autoridad aduanera⁶.

De tal manera, que actualmente la Aduana Mexicana ya no se limita sólo a proteger el mercado mexicano y a recaudar los impuestos que se generan en el

⁶ Reyes Díaz Leal Eduardo, *El Futuro del Comercio Exterior Mexicano* . Ed. Bufete Internacional Consultores y Abogados, México, D.F. 2005. pág. 21-22.

intercambio comercial en México, sino que también se ha fijado como “ *objetivos principales*:

- *Modernizar el sistema aduanero.*
Integrar procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial.
- *Combatir el contrabando.*
Mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración 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 integro”⁷.

Esto nuevos objetivos nos muestran que la función de la Aduana en México también se involucra en la protección del mercado nacional de la competencia extranjera, lo cual la lleva a tomar un rol protector ya que mediante el buen funcionamiento del Sistema Aduanero se puede proporcionar la prevención a actos que pudieran afectar al país; por lo que la Aduana busca participar activamente con la estrategia económica del país, intentando cobrar los impuestos y demás contribuciones correctamente, exigiendo el cúmulo de restricciones no arancelarias a los importadores y exportadores, prohibiendo la entrada de mercancías no reguladas y facilitando el acceso al despacho aduanal a todas las partes, a través de normas claras, escritas y definidas en los ordenamientos aplicables tal como se muestra en el siguiente cuadro en el que se sintetizan las funciones y propósitos de la Aduana Mexicana.

⁷ http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_Body.htm.

Cuadro 1. Función y propósito de la Aduana en México

Función de la Aduana	Propósito
Recaudación	Contribuciones internas y externas
Protección	Aplicación de las regulaciones y restricciones no arancelarias y otros ordenamientos.
Fomento	Aplicación de mecanismos de agilización del despacho y generación de certeza y seguridad jurídicas.
Antiterrorismo	Lucha global contra los actos que atentan contra los pueblos.

Fuente: Reyes Díaz Leal Eduardo. *El Despacho aduanal*. Ed. Tráfico Corporativo, México D. F., 2003 pág. 8

Después de leer lo anterior es importante no perder de vista que la protección y la recaudación no son las únicas funciones de la Aduana Mexicana y que en los próximos años seguramente variarán, primero por la inminente reducción arancelaria que México tiene, producto de los diferentes tratados de libre comercio que hoy mantiene con otros países, *“cuyo efecto se tradujo en una recaudación del 1.3% para el año 2003, lo cual hizo menos importante la función de la recaudación, y segundo, por los males que asechan a los países globalizados como es el contrabando, el tráfico de armas y drogas y el terrorismo”*.⁸

Por lo que no podemos seguir creyendo que el desarrollo comercial y económico del país se puede obtener sólo a través de las acciones realizadas por las autoridades correspondientes, sino que también es necesario que las empresas importadoras, exportadoras, Agentes Aduanales y demás involucrados en el comercio exterior del país busquen medidas que les permitan brindar una correcta capacitación a sus empleados responsables de la logística.

Pues mediante la capacitación de su personal las empresas obtienen una mayor eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras evitando costos económico derivados de la tardanza en el despacho de mercancías, almacenaje, la acumulación de inventarios, además de permitirles realizar la planeación justing time con la que se manejan actualmente infinidad de empresas que buscan

⁸ Reyes Diaz Leal, Eduardo. *op.cit*, pág. 6

ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso servicios integrales en la importación y exportación de mercancías.

Aunado a que mediante la capacitación logística se pueden tomar medidas preventivas para así evitar errores que les provoquen caer en gastos ocasionados por una multa o un Embargo Precautorio, los cuales se pueden evitar mediante una planeación de logística adecuada.

Precisamente con el objetivo de agilizar el comercio México ha realizado cambios en las Aduanas del país tales como *“la implementación del Semáforo fiscal (Sistema Automatizado Integral) en los inicios de la década de los 90’s, con lo cual se aceptó revisar menos del 10% de todos los embarques del país, lo que en un inicio se hizo en forma aleatoria y ahora, con mucha sofisticación, se hace en forma planeada a través de un esquema autorizado. La implementación de este sistema le permite a los usuarios contar con sus embarques en tiempo y forma, con una reducción sustancial de costos y riesgos”*.⁹

Con lo cual se puede constatar que la aduana ha desarrollado una serie de elementos que le permiten cumplir su función, los cuales están expuestos en cuatro tipos de ordenamientos legales empezando por la Ley Aduanera, sus Reglas de Carácter General, los Decretos y finalmente, los Acuerdos, todos ellos publicados en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) y que serán explicados más adelante.

Es así, como la Aduana ha podido realizar acciones participando activamente con la estrategia económica del país, y como ya se mencionó en párrafos anteriores por eso lleva acabo la recaudación de impuestos y demás contribuciones, exige el cumplimiento de las restricciones no arancelarias a los importadores y exportadores y facilita el acceso al despacho aduanal a través de normas claras, escritas y definidas en los ordenamientos aplicables.

⁹ *Idem.* pág. 6

1.2 Comportamiento del Comercio Exterior Mexicano ante la dinámica globalizadora.

En la actualidad las relaciones comerciales y financieras entre los países han sufrido una serie de cambios desde sus primeras manifestaciones, debido a que el intercambio comercial ya no se limita al trueque; sino que la relación actual incluye diferentes actores, modalidades e incluso necesidades de intercambio comercial dentro del marco de la globalización.

Dicho proceso globalizador tuvo como una de sus primeras causas el intercambio de bienes y servicios, los cuales se derivaron de la desigualdad en la distribución de los recursos naturales, las diferencias humanas principalmente en lo relativo a habilidades, la división y especialización del trabajo, así como las ventajas comparativas de los pueblos o naciones y la necesidad de obtención de bienes que no podían producir o producían de manera muy costosa las naciones.

Así, al perfeccionarse y facilitarse los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando, desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad, hasta el desarrollado y ágil comercio contemporáneo electrónico. Lo cual significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios.

Provocando que el comercio sobrepasara las fronteras internacionales propiciando la necesidad natural del Comercio Internacional.

El desarrollo del comercio dentro de la globalización ha llevado a varios especialistas a tratar de definir la globalización y una de esas definiciones es la que la explica como: *“un proceso (o conjunto de procesos) que encarna una transformación de la organización especial de las relaciones y las transacciones humanas evaluadas en términos de alcance, intensidad, velocidad y repercusiones*

*que generan flujos y redes de actividad transcontinentales e intra regionales, interacciones y el ejercicio del poder”.*¹⁰

Auxiliándonos de la anterior definición podemos comprender la razón por la cual los países inmersos en el marco de la globalización han adoptado una compleja diversificación, especialización y armonización de los mercados internacionales, para poder lograr un crecimiento económico principalmente, ya que actualmente muchos países padecen problemas económicos causados por diferentes razones; y México no es la excepción.

“Desde un punto de vista sólo económico, este proceso , instrumentado por medio de un incremento de los flujos y las interconexiones internacionales, reales y financieras, presenta una serie de beneficios potenciales, derivados de la globalización de la producción y el comercio, entre los cuales se encuentran: 1) ganancias estáticas derivadas de una mejor localización de los recursos, en línea con la teoría de la ventaja comparativa; 2) reducción de costos como consecuencia del aprovechamiento de economías de escala; 3) ganancias dinámicas motivadas por la transferencia de tecnología, y 4) reducción de las actividades de búsqueda de rentas y de otros costos asociados a las restricciones en el comercio.

Por otro lado, también para los críticos la globalización económica plantea costos importantes entre los que se encuentran: 1) la presencia recurrente de crisis cambiarias, bancarias y financieras; 2) los efectos perversos en las condiciones de empleo, el bienestar y en general la participación en la distribución primaria de la renta y la riqueza del factor menos móvil (el trabajo menos calificado); 3) el incremento de las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza; 4) la amenaza para un crecimiento y un desarrollo sustentables, y 5) la transformación

¹⁰García Arias Jorge. *Mundialización y sector público: mitos y enseñanzas de la globalización financiera*. En: Revista comercio exterior, octubre de 2004, vol.54, núm. 10, México. pág.857

*y el desequilibrio en las relaciones de poder entre el sector público y el sector privado”.*¹¹

Es por ello que el proceso de globalización de los mercados ha constituido uno de los desarrollos más espectaculares, por su intensidad, velocidad y consecuencias, reflejados en la economía mundial a lo largo del siglo XX, pero la economía mundial está lejos de poderse catalogar como global, en la medida en que las interconexiones (de todo tipo pero sobre todo de carácter técnico y económico) se encuentran en América del Norte, Europa occidental y Asia-Pacífico.

Aunque la presencia de un marco global aún no es perfecta hay que reconocer que al haberse creado la actividad transnacional ha permitido a las corporaciones entrar en nuevos mercados, incrementar su eficiencia, explotar ventajas tecnológicas y organizativas y reducir costos y riesgos, además de minimizar costos fiscales, aprovechar legislaciones menos drásticas y presionar por medio de sus estrategias de localización-deslocalización selectivas, a sociedades y gobiernos.

Dicho crecimiento de las corporaciones dentro del proceso globalizador ha sido facilitado gracias a la liberalización y desregulación de la actividad económica internacional; la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias en los años cincuenta y sesenta, que incentivó las fusiones y adquisiciones internacionales en industrias en el campo del transporte y las comunicaciones, lo cual facilitó el desarrollo de nuevas formas de cooperación entre las empresas.

Producto del avance técnico y la innovación tecnológica, se creó una fuente de nuevos productos y servicios que permitieron el desarrollo de oportunidades de negocios a través de los cuales las empresas buscaron expandirse más allá de sus fronteras con el objeto de explotar nuevos productos y tecnologías de forma rápida y a mayor escala.

¹¹ *Idem.* pág. 857

La globalización ha sido un detonador de las alianzas, de la integración de productos y de la generación de capitales apátridas que han permitido el acercamiento entre la oferta y la demanda mundial que ha permitido la participación de más individuos e instituciones en el comercio internacional, provocando con ello, una mayor sofisticación de las importaciones y exportaciones, además de un mayor análisis de la oferta y de las fuentes de producción.

En la actualidad el fenómeno globalizador permite que se den alianzas estratégicas en el comercio internacional que busca una elevación en los rangos de calidad lo que a su vez trae consigo una elevación en los rangos de calidad y la normalización o estandarización de la planta productiva y sus procesos, este aspecto es de vital importancia tanto que ya se incluye en el establecimiento de tratados y Acuerdos Internacionales.

En el caso de México podemos considerar que esto fue consecuencia de un decidido proceso de apertura comercial que implicó, en una primera etapa, el desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones por medio de una disminución unilateral de las barreras al comercio internacional y, en una segunda etapa, la formalización de tratados bilaterales de comercio e inversión con los socios comerciales más importantes del país.

Luego de superar la intensa crisis de 1995, México ha mantenido una expansión prolongada y recientemente, la economía ha probado ser capaz de ajustarse de manera ordenada al ciclo económico mundial, lo cual no significa que todo está hecho ya que actualmente se continua buscando un desarrollo que permita al comercio exterior mexicano adquirir una mayor solidez en el mercado mundial.

Razón por la cual debemos tomar en cuenta que este cambio sufrido por el comercio no se dio de la noche a la mañana, sino que se dio a través del proceso de expansión, al cual entraron los países al verse inmersos en una realidad global

que incluía la participación de un número mayor de países, ya que las necesidades de un país no son satisfechas por un mismo país y por ese motivo es necesario el establecimiento de relaciones comerciales que incluyan un mayor número de países participantes.

La evolución que el comercio ha sufrido a lo largo de los años dio oportunidad de generar mayores alternativas de diversificación al tráfico de bienes y recursos productivos, además de permitir avances tecnológicos y la modificación de las técnicas de producción que han permitido obtener excedentes exportables, lo cual ha estado acompañado de una constante evolución en los sistemas de comunicación que facilitan el proceso del intercambio comercial.

Respecto a la existencia del proceso globalizador se puede notar que ha permitido que se realicen modificaciones en la estructura económica mundial, lo cual determina cambios importantes en las relaciones comerciales y financieras entre las diferentes regiones del mundo como nunca antes había ocurrido.

Esta realidad global hace necesaria una relación comercial entre los diferentes países y México no es la excepción ya que *“el comercio exterior de México experimentó una profunda transformación en los últimos dos decenios del siglo XX. De ser una economía muy protegida y cerrada, el país logró insertarse con éxito en los flujos internacionales de comercio e inversión.*

De este modo México, aprovechó en mayor medida los beneficios derivados de la especialización basada en sus ventajas comparativas, la creación de modelos de producción compartida, la explotación de economías de escala y la asociación entre los flujos de inversión y de comercio que han caracterizado al intercambio mundial de la posguerra.

Los cambios en la orientación de la política comercial y las importantes modificaciones a la reglamentación de la inversión extranjera que México llevó a

*cabos durante este período desempeñaron un papel fundamental en su exitosa integración internacional”.*¹²

En el proceso de liberación comercial en el cual ha incurrido México se detectan dos etapas, en la primera etapa México anunció un programa de apertura unilateral y se adhirió al acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, pero la apertura comercial se aceleró a finales de 1987 cuando en apoyo al programa antiinflacionario aplicado en esa época, los aranceles se redujeron más de lo que se había programado en un principio.

La segunda etapa del proceso de apertura se da cuando se inicia el fortalecimiento de las relaciones comerciales bilaterales y da inicio de manera oficial el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), el cual fue firmado por Estados Unidos, Canadá y México.

En esta etapa México inició el proceso de liberalización a principios de la década de los noventa, cuando las autoridades dieron un giro al enfoque de la política comercial y buscaron obtener concesiones recíprocas por parte de sus principales socios comerciales a través de la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio.

En este sentido, tanto el TLCAN, como otros tratados similares fueron los instrumentos para lograr una integración internacional basada en un acuerdo recíproco de reducción de barreras al comercio.

De ahí que el papel del TLCAN en la apertura comercial mexicana es muy importante ya que fue mediante este tratado que se incorporó un marco legal que regula y protege a la inversión extranjera, además de que se consideran otros aspectos que influyen en la capacidad de hacer negocios entre los residentes de los países integrantes del acuerdo.

¹² Ramos Francia Manuel y Chiquiar Cikurel Daniel . *La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX*. En: Revista comercio exterior, junio de 2004, vol. 54, núm. 6, México. pág.472

Al respecto encontramos que para ejecutar la política comercial el Estado Mexicano requiere de diversos instrumentos y mecanismos de apoyo, siendo el Sistema Aduanero de México un elemento importantísimo para la realización y alcance de los fines de dicha política, de lo que se desprende que la política comercial en nuestro país guarda una estrecha relación con el Sistema Aduanero de México que se constituye como soporte de la misma.

Por lo que, “tomando en cuenta que el comercio exterior es el objetivo de la política comercial de un país, es conveniente precisar que el comercio exterior constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de bienes, servicios, capitales y tecnologías entre proveedores y consumidores residentes en dos o más territorios aduaneros y/o países distintos cuyas operaciones se registran estadísticamente en su balanza comercial”¹³.

La estructura y funcionamiento del comercio exterior mexicano es complejo debido a que es difícil separar los efectos de la apertura comercial de aquellos que fueron los elementos del cambio estructural de México durante los últimos años y provocaron un cambio de orientación de la política comercial necesaria para el proceso de expansión y diversificación de las exportaciones.

Al respecto “el balance realizado en los últimos años en su conjunto arroja un saldo favorable: México logró insertarse con éxito en las corrientes del comercio mundial al cierre del siglo XX y ello se ha visto reflejado tanto en el comportamiento cíclico como en la tasa de crecimiento de largo plazo de su economía. Sin embargo, el entorno mundial actual hace que los efectos de los esfuerzos de apertura comercial del pasado puedan verse mermados por la competencia en los mercados internacionales de nuevos jugadores con amplio potencial exportador y con ventajas comparativas similares a las de México”.¹⁴

¹³Trejo Vargas Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, Ed. S.H.C.P. México, 2003 pág.7

¹⁴Ramos Francia Manuel y Chiquiar Cikurel Daniel. *Op.cit*,472.

A consecuencia de lo anterior es prudente realizar acciones encaminadas a complementar la apertura de la economía con medidas adicionales de cambio estructural para asegurar el pleno aprovechamiento de las acciones realizadas para lograr una apertura comercial que beneficie al país y evitar que los niveles de flujo comercial se vean afectados y así no sea afectada la economía nacional.

Razón por la que las autoridades mexicanas deben prestar especial interés en dos aspectos básicos del comercio que son la exportación y la importación, ya que en los últimos años se ha dado un aumento de las exportaciones de productos manufacturados, lo cual trae consigo un aumento de las importaciones de insumos utilizados para la producción de productos de exportación.

Además de que el sector público debe convertirse en un impulsor de la eficacia y la transformación estructural de la economía mexicana y una forma central de hacerlo consiste en aumentar la eficiencia en el gasto y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados domésticos.

Pero esta función debe ir más allá de la ampliación de plazos y el análisis más detallado del presupuesto federal, se requiere transitar a presupuestos de mediano plazo y aumentar el gasto público en áreas de alto beneficio marginal, en lo económico y en lo social, como son la educación y la infraestructura básica.

Claro, sin olvidar que la productividad del sector público también requiere fortalecer la flexibilidad y autonomía para la toma de decisiones por los funcionarios del gobierno, al tiempo que se fortalecen los mecanismos para el rendimiento de cuentas y la evaluación del desempeño. Aprovechando las oportunidades de fomentar la capacitación y la flexibilidad laboral que son muy grandes los beneficios pueden ser también muy significativos.

Otro medio de incrementar la eficacia del gobierno es el desarrollo de los mercados en que participa como comprador de bienes o como usuario o

proveedor de servicios. La importancia de estos mercados es muy grande y su mayor transparencia puede ayudar a obtener valiosa información para la toma de decisiones de los actores privados.

El señalamiento anterior es importante debido a que el aumento de los volúmenes de comercio de México a partir de la apertura comercial ha tenido efectos favorables en la creación de fuentes de empleo y por tanto propicia un crecimiento económico del país.

Con el propósito de lograr un mayor desarrollo comercial el gobierno se ha dado a la tarea de crear una política comercial que le permita impulsar el desarrollo de la industria y comercio nacionales, ayudando a la formación de relaciones comerciales que permitan la incursión en nuevos mercados y el mantenimiento del equilibrio de la producción.

Con la ayuda de las acciones realizadas, la competitividad de la economía mexicana se ha fortalecido considerablemente durante los últimos años. La extensa y rápida apertura a los flujos del comercio y del capital y diversas reformas al marco institucional y regulatorio han ejercido un efecto amplificador de las ventajas inherentes con las que ya contaba nuestra economía, tales como la disponibilidad de una fuerza de trabajo con experiencia y una posición geoeconómica privilegiada, que por sí sola no es suficiente para lograr un desarrollo.

México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global y un ejemplo es la adopción de acuerdos comerciales, como los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea, que constituyen una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo. Esto refleja que la apertura ha ido a la par con el incremento de la competitividad de las empresas orientadas a la producción de bienes comerciables, pero aún no es suficiente y es necesario trabajar en ello.

Así, México tiene hoy la oportunidad de aprovechar plenamente el acceso preferencial logrado mediante los diferentes acuerdos que ha concretado con más de 30 naciones de los diferentes continentes y lo podemos ver reflejado en los últimos años, ya que *“México se ha convertido en la octava potencia comercial mundial y la primera en América Latina, con una participación del 44 por ciento en las exportaciones y 49 por ciento en las importaciones totales de la región.*

Hecho que indica que en sólo trece años, México ha: cuadruplicado sus exportaciones de 40.7 mil millones de dólares a 164.9 mil millones de dólares e incrementado sus importaciones en más de 300 por ciento de 41.6 a 170.6 mil millones de dólares entre 1990 y 2003”¹⁵.

Al respecto podemos observar el cuadro No.2 publicado por la Secretaría de Economía que muestra el desarrollo tanto de exportaciones como de importaciones durante el periodo comprendido entre 1993 al 2004, en cual se observa el crecimiento obtenido durante dicho periodo.

Cuadro 2

Exportaciones e importaciones de México 1993-2004
(miles de millones de dólares -mmd)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Var. 03/93	Var. 03/02	Ene- mar 2003	Ene- mar 2004	Var. 04/03
Exportaciones	51.9	60.9	79.5	96.0	110.4	117.5	136.4	166.5	158.4	160.8	164.9	21.8%	2.5%	39.1	43.3	10.6%
importaciones	65.4	79.3	72.4	89.4	109.8	125.2	142.0	174.5	168.3	168.7	170.6	161%	1.1%	39.2	43.7	11.5%
Comercio total	117.3	140.2	151.9	185.4	220.0	242.7	278.4	340.9	326.8	329.4	335.4	186%	1.8%	78.3	87.0	11.1%

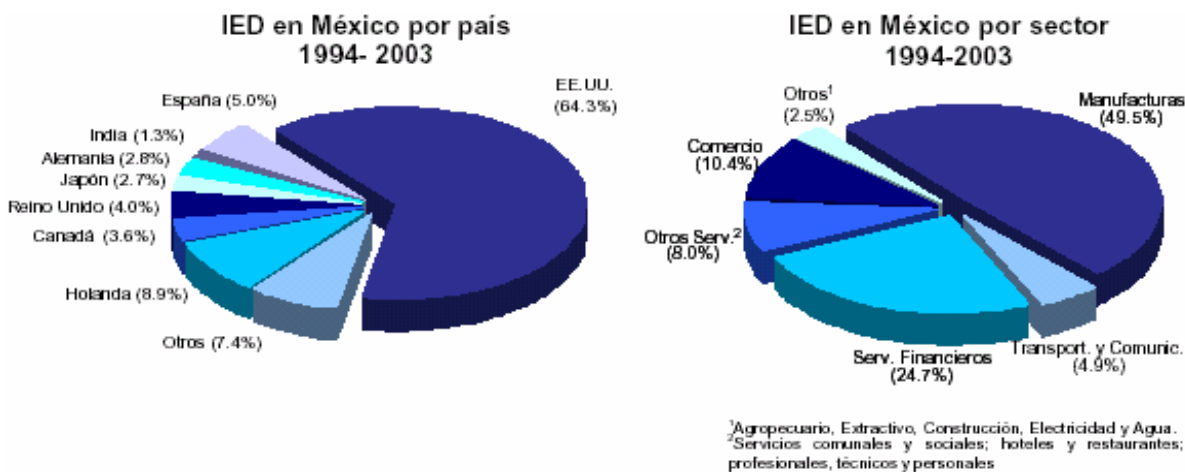
Fuente: Secretaría de Economía <http://www.economia.gob.mx>. Revisado el 23 de febrero de 2006.

Con lo cual no sólo se pudo lograr una mayor captación de inversión extranjera directa (*“entre 1994 y 2003, México recibió 142.5 mil millones de dólares en IED, manteniéndose como el cuarto receptor de inversión extranjera entre los países en*

¹⁵ <http://www.economia.gob.mx>

desarrollo”¹⁶; sino también se penetró en nuevos mercados, diversificando su comercio, incorporando nuevas tecnologías y mejores sistemas de administración en las empresas como lo demuestran los siguientes gráficos.

Gráfico 1. Inversión Extranjera Directa captada durante el periodo 1994-2003.



Fuente: Secretaria de Economía.
 Inversión notificada al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNE) al 31 de diciembre de 2003, más importaciones de activo fijo por parte de maquiladoras.

Fuente: Secretaria de Economía en <http://www.economia.gob.mx/index.jsp>. Revisado el 23 de febrero de 2006.

Este hecho es sin lugar a dudas un logro importante pero no suficiente, ya que las exportaciones se han concentrado en las grandes empresas y el espectro de productos exportables es reducido en comparación con su potencial. Aunado a que también ha sido asimétrico: sectorialmente se ha centrado en la producción de bienes comerciables, regionalmente se ha concentrado en algunas regiones con vocación exportadora, y ha excluido de sus beneficios a segmentos importantes de la fuerza de trabajo.

A pesar de los beneficios considerables que la mayor competitividad mexicana ha traído en empleo y bienestar es necesario alcanzar una mayor difusión de la competitividad a fin de garantizar un mayor potencial de crecimiento al reducir los costos reales que hoy enfrenta el sector productor de bienes comerciables y una mayor difusión de los beneficios del crecimiento, al extender sus beneficios a regiones y personas hasta hoy excluidas de este proceso.

¹⁶ *Idem.*

Derivado de lo anterior se puede decir que ampliar y diversificar mercados, imprimir una mejor regionalización del desarrollo e incorporar e integrar nuevas empresas a la actividad exportadora, son algunos de los retos a los cuales se enfrenta México y debe tratar de dar pronta solución si es que desea alcanzar un desarrollo económico que le permita competir con sus socios comerciales en el mercado global.

Al respecto es importante no olvidar que México enfrenta todavía grandes rezagos en su marco jurídico, en infraestructura física, en capacitación e inversión en capital humano, y en el esfuerzo en investigación y desarrollo, que influyen desfavorablemente en la competitividad y por tanto el reto no es solamente mejorar gradualmente en estos renglones sino alcanzar, a corto plazo, los niveles que han logrado nuestros socios comerciales.

Si no se toman las medidas necesarias el ritmo potencial de crecimiento podría estrangularse sin una inversión considerable en infraestructura, en capacitación y en desarrollo tecnológico, ya que si se pretende competir con países desarrollados es preciso que se cuenten con las herramientas necesarias o de lo contrario la desigualdad de condiciones nos perjudicará más de lo que nos ha beneficiado hasta la fecha.

Como podemos ver México requiere una profunda revisión y actualización del marco legal vigente, que le permita responder a cabalidad a la nueva dinámica económica nacional y a los estándares internacionales en comercio y tecnología. Con reformas adecuadas, la acción pública habrá de facilitar el desarrollo económico, reduciendo el costo de aplicación de los contratos y ofreciendo la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de las empresas.

En este contexto nuestro país mantiene una política de libre comercio que ha provocado una pérdida de interés por la misión recaudatoria, lo que origina que utilice los aranceles para regular las importaciones y para fomentar las

importaciones de una cierta región y sobre una serie determinada de bienes, además de restringir la participación de otros productos de otros países que pueden afectar al mercado nacional.

La protección de los mercados nacionales mediante la aplicación de aranceles se deben principalmente a dos razones: la primera es por motivos no económicos que se traducen en la intención de proteger la industria y el comercio nacional y la segunda por motivos económicos que se materializan en la recaudación de impuestos.

Así podemos ver que *“para el caso de México y conforme a la Ley de Comercio Exterior artículo 12, existen los siguientes tipos de aranceles:*

- 1. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía;*
- 2. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida;*
- 3. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores”.*

Estos aranceles permiten al Gobierno Mexicano regular el comercio exterior, ya que cuando los productos son más baratos en el extranjero y la industria nacional no puede competir con ellos el Gobierno se da a la tarea de protegerla de la competencia comercial, mientras ésta alcanza un nivel que le permita competir en el mercado sin que se vea amenazada.

Cuando los aranceles son muy altos se provoca que la industria nacional pueda vender relativamente caro y cuando son bajos marca una presión casi natural para que los productores locales busquen una mayor competitividad, es por ello que la gran mayoría de los países buscan la reducción de los aranceles para que de esta manera puedan ser más competitivos en los mercados y así el consumidor se vea influenciado por el bajo costo al momento de adquirir los productos, aún cuando la calidad de los productos no sea la misma.

“Estos aranceles pueden adoptar las siguientes modalidades de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior:

- 1) Arancel Cupo: cuando se establece un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto;*
- 2) Arancel Estacional: cuando se establecen niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año; y*
- 3) Las demás que señale el ejecutivo federal”.*

En la actualidad México tiene un nivel arancelario bajo, debido a que algunos productos pagan niveles altísimos, pero muchos otros están exentos cuando se importa de los países con los cuales se tiene firmados tratados comerciales tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Tasas de aranceles recaudados en algunos países, por región del mundo, 2001 (porcentaje).

Región o país	CTR	Región o país	CTR	Región o país	CTR
Todos los países	9.5				
Países OCDE^a	1.1	No OCDE	11.78	Oriente Medio	12.5
Australia	3.5	África	16.8	Bahrein	3.6
Austria	0.4	Botswana	15.6	Egipto	18.9
Bélgica	0.7	Burundi	16.6	Rep. Islámica de Irán	28.1
Canadá	0.9	Camerún	26.9	Israel	0.8
Dinamarca	0.7	Costa de Marfil	18.4	Jordania	7.1
Finlandia	0.4	Etiopía	15.7	Kuwait	3.2
Francia	0.5	Gambia	14.0	Marruecos	16.7
Alemania	0.7	Kenia	12.4	Omán	2.6
Grecia	0.7	Lesoto	26.3	Pakistán	10.3
Islandia	1.2	Mauricio	10.5	Rep. Árabe Siria	38.9
Irlanda	0.4	Ruanda	18.4	Túnez	7.4
Italia	0.6	Sierra Leona	26.6		
Japón	3.6	Sudáfrica	3.2	Hemisferio Occidental	7.3
México	1.9	Zimbaue	13.1	Argentina	7.4
Holanda	0.9			Bahamas	21.7

Región o país	CTR	Región o país	CTR	Región o país	CTR
Nueva Zelanda	2.0	Asia y el Pacífico	10.5	Bolivia	4.1
Noruega	0.9	Fidji	10.4	Brasil	9.4
España	0.2	India	23.3	Colombia	7.3
Suecia	0.6	Indonesia	2.2	Costa Rica	2.1
Suiza	0.8	Rep. de Corea ^b	4.0	Ecuador	7.5
Turquía	1.4	Malasia	3.2	El Salvador	4.9
Reino Unido	0.9	Mianmar	35.6	Guatemala	4.5
Estados Unidos	1.7	Nepal	10.9	Nicaragua	3.1
		Papúa Nueva Guinea	14.6	Panamá	8.1
		Filipinas	6.0	Paraguay	6.1
		Singapur	0.2	Perú	9.3
		Sri Lanka	4.9	Uruguay	4.3
		Tailandia	10.0	Venezuela	1.4

CTR= Tasas de aranceles recaudados. Los promedios regionales son promedios no ponderados de los países de la muestra.

Nota: Para algunos de los países, los datos son de un año anterior. Para México se usó importaciones Free on Board (FOB) en vez de importaciones Cost Insurance an Freight (CIF).

a. Excluyendo a la república Checa, Hungría, Luxemburgo y Polonia.

b. La Republica de Corea se unió a la OCDE en diciembre de 1996.

Fuente: estimativos del Banco Mundial; FMI Estadísticas financieras gubernamentales, y Estadísticas Financieras Internacionales. (citado en) De Wulf Luc et al. *Manual de Modernización de Aduanas*. Ed. Banco Mundial. Colombia, Bogotá 2005. pág.23

Con lo anterior nos podemos dar cuenta de que actualmente en las negociaciones internacionales se debe tomar en cuenta la logística internacional y la tramitología aduanera como parte esencial para poder cumplir las disposiciones legales ya que no todas establecen las mismas condiciones y el desconocimiento de éstas puede provocar gastos innecesarios tanto a importadores como exportadores; debido a que en el período de apertura comercial la mayor parte de las Aduanas del mundo siguen un proceso de desgravación arancelaria, pero se está dando un fortalecimiento a las regulaciones no arancelarias que conlleve a una normalización, mediante la cual se pueda demostrar y certificar que los procesos productivos de toda empresa, así como administrativos y de proveeduría de servicios están a nivel internacional y son constantes.

1.3 Compromisos Internacionales en materia de Armonización de Prácticas y Procedimientos Aduaneros.

Actualmente la importación, exportación y la inversión han dado a la economía de México un nuevo matiz que ha dado pie a que el país busque nuevas formas de fomentar y mantener una apertura comercial, que le permita obtener una mejor posición en el comercio internacional dentro del proceso de globalización económica mediante la firma de tratados de libre comercio, los cuales sirven como estrategia para establecer alianzas.

Dichas estrategias permiten ampliar, diversificar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados externos, obtener reciprocidad a nuestro proceso de liberalización comercial y reducir la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales por parte de nuestros socios comerciales, ya que este tipo de tratados pretende garantizar condiciones preferenciales, como reducción de aranceles y de otros impuestos, para los productos y servicios provenientes de las naciones firmantes.

Así es como México ha negociado 11 tratados de libre comercio con países de Norte, Centro y Sudamérica; así como con los bloques europeos e Israel los cuales otorgan a las mercancías mexicanas acceso seguro y preferencial en los mercados de 32 países integrados a tres continentes.

“Lo cual permite señalar que desde el punto de vista de las relaciones internacionales con otros países, la nueva estrategia de política económica mexicana se fundamentó en acciones encaminadas a promover un mayor acceso de las exportaciones mexicanas, a los mercados extranjeros, así como el establecer reglas claras que normen las relaciones comerciales de intercambio de mercancías y de inversión, que se tenga con otros países.”¹⁷

¹⁷ Ortiz, Sainz y Erreguerena, *Tratados Internacionales Comerciales en Materia Aduanera*. Ed. Themis, México D.F. 2003, pág. XV.

El cambio sufrido por la política comercial mexicana se ha desarrollado mediante la firma de tratados de libre comercio y acuerdos entre los cuales se puede mencionar los ya suscritos con la Unión Europea, Israel, Colombia y Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Chile, Estados Unidos y Canadá sólo por mencionar algunos.

Este hecho coloca a México como uno de los países que más tratados de libre comercio ha firmado en el mundo, unos muy trascendentes y otros de poco impacto, pero siempre ha buscado establecer alianzas estratégicas que le brinden mayores oportunidades de crecimiento, ya que sí bien ha firmado diversos tratados comerciales aún no ha logrado los resultados idóneos para poder ser suficientemente competitivo en el mercado mundial.

Motivo por el cual es necesario trabajar en la solución de las necesidades del comercio actual ya que tanto la iniciativa privada como el gobierno aún no han alcanzado el nivel de desarrollo que les permita estar al par de sus socios y competidores comerciales; y por eso es necesario sentar las bases para la realización de los negocios para que en un futuro estos puedan hacer frente a los diversos compromisos comerciales y económicos que se han adquirido.

Podemos ver que mediante la firma de tratados comerciales el país ha buscado, por una parte, asegurar aranceles y restricciones más bajas para los países firmantes en relación a las del resto del mundo, incrementando las ventajas comparativas entre los países proveedores.

En este contexto es prudente señalar que si bien es cierto que la realización de dichos tratados son benéficos para México también lo son para las demás partes firmantes, ya que los países ofrecen ventajas arancelarias a cambio de que México también abra sus fronteras en forma discriminada a favor de ellos.

Derivado de ello se ha logrado consolidar una nueva política comercial de apertura casi total, que pone a México al descubierto ante la globalización y hace necesaria la búsqueda de la capacidad de incorporar competitividad tanto a productos como servicios aduaneros, ya que actualmente los grandes importadores en el mundo buscan de sus proveedores una relación de largo plazo y por lo tanto, permanentemente están metiéndose en los procesos productivos e incluso en algunos casos administrativos de sus proveedores porque ya no se concibe una operación de compraventa internacional que tan sólo involucre el intercambio de dinero por una mercancía; sino también involucra el intercambio de compromisos, cooperación y proyecciones.

Razón por la cual la cuestión comercial requiere especial atención pues ya no vivimos en un mundo en donde el que venda más barato es el ganador, sino aquel que logre compenetrarse en la operación y ofrezca un mejor servicio integral útil para su socio en el extranjero que facilite su incursión en distintos mercados y le permita aprovechar los beneficios adquiridos de los tratados firmados con otros países.

Pero al respecto vale la pena rescatar el hecho de que si bien es cierto que *“la realización de tratados de libre comercio han tenido efectos favorables para México, esos efectos van a ir desapareciendo en la medida que se vayan multiplicando, en 1994 sólo se tenían dos tratados, actualmente suman más de 30 los países con los que el país ha firmado un tratado comercial; en 1994 sólo los Estados Unidos y Canadá aprovechaban esas ventajas económicas y ahora son más de 30 los países que aprovechan esas ventajas y por lo tanto el beneficio se dispersa y la apertura se va haciendo más generalizada, por lo que se deben tomar como protecciones provisionales que dan tiempo al país para crecer y alcanzar competitividades que no requieran de protecciones regionales”*.¹⁸

¹⁸ Reyes Díaz-Leal Eduardo. *Comercio Exterior, Principios y Bases*, Ed. International Target. México, D.F. 2002. pág.22.

“También debe tomarse en cuenta que las negociaciones comerciales de México tienen un doble objetivo: a) reducir la incertidumbre inherente a la participación en mercados extranjeros, y b) reforzar la credibilidad en la permanencia de México en el proceso de apertura comercial, dos aspectos indispensables para acelerar la modernización del aparato productivo nacional.

El paso decisivo para que nuestro país buscara en los grandes mercados mundiales la reciprocidad a su apertura comercial unilateral, la encontramos con el ingreso de México al entonces Acuerdo General de Aranceles y Comercio (conocido como GATT), misma que ocurrió en el año 1986. Con lo cual se comprometió a participar en el comercio mundial con apertura, reglas y consistencia de su política económica; logrando así derechos y obligaciones, con los demás países miembros”.¹⁹

Respecto a los Organismos y Acuerdos Aduaneros Internacionales en los cuales participa México encontramos a la OMA de la cual se sabe que sus primeros antecedentes de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), antes Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), se remonta al año de 1947, cuando el Comité para la Cooperación Económica Europea acordó establecer un grupo de estudio con el fin de analizar el establecimiento de una o más Uniones Aduaneras con un arancel externo, basándose en los principios del GATT.

Así es como “en el año de 1994 el consejo de Cooperación Aduanera adoptó formalmente el nombre de Organización Mundial de Aduanas (OMA), lo que reflejó de manera clara su transición hacia una institución de carácter intergubernamental, la cual actualmente cuenta con la integración de 159 Administraciones de Aduanas de diferentes países miembros, responsables de las

¹⁹Ortiz, Sainz y Erreguerena, *op.cit*, pág. XV-XVI.

*políticas sobre procedimientos aduaneros, equivalentes al 95% del comercio internacional”.*²⁰

Razón por la cual la OMA se ha planteado como misión:

1.- Establecer, mantener y promover instrumentos internacionales que logren la armonización y uniformidad en la aplicación de sistemas y procedimientos aduaneros.

2.- Apoyar y asesorar a sus miembros para que puedan enfrentar los cambios que surgen en el comercio internacional, promoviendo la comunicación y cooperación entre ellos y con otras organizaciones internacionales.

3.- Impulsar el desarrollo y capacitación de los recursos humanos, además de la transparencia de los procedimientos y métodos de trabajo, fomentando el intercambio de experiencias entre los Administradores de Aduanas.

Así, con el propósito de lograr su misión la OMA ha creado diversos convenios aduaneros, los cuales son casi todos administrados por la OMC, entre los cuales se pueden mencionar:

a) Convenio internacional sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convenio de Kyoto), el cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1974 y la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de junio de 1999.

Como se puede ver existe una relación entre ambas versiones debido a que la OMA revisó y puso al día este convenio para asegurar las demandas presentes de comercio internacional, adoptando la versión revisada como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI.

²⁰ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág. 221

Derivado de lo anterior es que se le presta importancia a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto ya que se convirtió en una nueva herramienta para asistir el desarrollo de los procedimientos de las Aduanas del mundo, mediante el establecimiento de principios y conceptos modernos que incluyen la aplicación de modernas tecnologías y la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero.

Aunado al principio anterior la nueva versión tiene como compromiso que las Administraciones de las Aduanas de los países miembros promuevan transparencia y seguridad de los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional. Estableciendo el compromiso de las Administraciones de Aduanas de adoptar el uso y manejo de técnicas de riesgo, cooperar con otras autoridades competentes y organismos internacionales, así como implementar normas modernas, apropiadas e internacionales relacionadas con la materia aduanera.

En este sentido, es importante que las Administraciones Nacionales de Aduanas trabajen unidas, a fin de ratificar dicha versión revisada, lo más pronto posible, y en el caso de México, se evalué la conveniencia de suscribir este convenio, pues nuestro país aún no lo ha aceptado ²¹ y en materia aduanera representa ser un líder para América Latina y algunos otros países de economías emergentes.

b) Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías con entrada en vigor el 1° de enero de 1988.

Éste tiene como objetivo agilizar el comercio internacional, facilitar la captura, comparación y análisis de las estadísticas de comercio exterior, reducir los costos, uniformar la documentación aduanera, contar con los datos exactos y

²¹ Trejo Vargas Pedro explica que según Jorge Enrique Loera, México no se ha adherido al Convenio de Kyoto, ya que establece como obligatorio entre otros aspectos la utilización opcional del agente aduanal por parte de los importadores y exportadores, lo que obligaría a reestructurar el Sistema aduanero de México, así como la utilización del SAAI.

comparables para una mejor negociación comercial, correlacionar las estadísticas del comercio internacional con las estadísticas de producción, estrechar la interacción de esta nomenclatura y la clasificación uniforme para el comercio internacional de Naciones Unidas.

Debido a que es la base legal de las tarifas aduaneras de aproximadamente 183 países y Uniones Económicas se le considera uno de los instrumentos más importantes del comercio mundial.

c) Convenio internacional relativo a la importación temporal (Convenio de Estambul), con entrada en vigor el 27 de noviembre de 1993.

Dicha Convención tiene como objetivo unificar la reglamentación sobre importaciones temporales, así como modernizar el Sistema ATA. Además de conformar un sólo instrumento para la simplificación y armonización de las formalidades para la importación temporal, reemplazando todos los Convenios o Recomendaciones anteriores en la materia, pasando éstos a formar Anexos del Convenio de Estambul.

d) Convenio que establece documentos aduaneros de uso internacional (Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA), con entrada en vigor el 30 de julio de 1963.

*“El término “A.T.A”, es una combinación de las letras iniciales de las palabras francesas “Admisión temporaire” y de las palabras inglesas “Temporary Admisión”. En la actualidad el Carnet ATA es el documento más utilizado por la comunidad internacional para la importación temporal de mercancías”.*²²

Los Cuadernos ATA, son expedidos por empresas o asociaciones nacionales afiliadas a la Cámara de Comercio Internacional y autorizadas por los países

²² Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág.235

partes del Sistema; tienen como finalidad facilitar la admisión temporal de ciertas mercancías libres del pago de impuestos, mediante la eliminación de las dificultades encontradas al realizar la declaración aduanera en un formato nacional (pedimento) al momento de la importación a cada país, utilizando los mismos, así como el otorgamiento de una garantía adecuada de los impuestos para el caso de que las mercancías no sean retornadas al extranjero en su debido momento.

Este Convenio Aduanero fue publicado en México en el D.O.F. del 28 de octubre de 1977 y su objetivo se ha logrado mediante la introducción del Carnet ATA, publicado en el D.O.F. el 4 de abril de 2001, cuyas reglas de aplicación en México se encuentran publicadas en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, emitidas por la SHCP.

Pero es importante señalar que el Gobierno Mexicano al adherirse al Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, no aceptó los Cuadernos ATA en las condiciones previstas por el Convenio para Tráfico postal y para el transporte de mercancías en tránsito internacional.

e) Convenio Internacional sobre asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de infracciones aduaneras (Convenio de Nairobi) con entrada en vigor el 21 de mayo de 1980.

Este convenio es aplicable a los delitos aduaneros, dentro de la jurisdicción de las administraciones nacionales de aduanas y el principio sobre el que descansa es el de reciprocidad, conforme al cual cada parte contratante se compromete a dar asistencia a otro, sólo si ambos así lo convienen en el Anexo correspondiente.

f) Convenio Aduanero sobre Contenedores, con entrada en vigor el 6 de diciembre de 1972.

Al respecto es importante señalar que México no es parte de este Convenio; sin embargo sí adoptó el Convenio Internacional sobre la Seguridad de los Contenedores (CSC), administrado por la Organización Marítima Internacional, y hecho en la Ciudad de Ginebra, Suiza, el 12 de diciembre de 1972 y publicado en el D.O.F. mediante Decreto de Promulgación del 28 de agosto de 1989.

g) Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías (DVB), entró en vigor el 28 de julio de 1953.

Para poder entender la función de dicho convenio es necesario saber que en la actualidad existen dos sistemas internacionales relativos a la valoración en aduana de las mercancías importadas: el Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías, denominado definición del Valor de Brúcelas (DVB o valor normal) y el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994(Acuerdo sobre Valoración).

El Acuerdo sobre Valoración ha venido a sustituir la DVB, sobre todo en aquellos países Miembros de la OMC, a efecto de determinar la base gravable de los derechos arancelarios. Este segundo sistema tiene su antecedente inmediato en el acuerdo Relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que tuvo su origen en la Ronda Tokio el 12 De Abril de 1979 y que entró en vigor el 1° de enero de 1981.

Este nuevo Acuerdo sobre valoración, el cual forma parte del Acuerdo de Marrakech por el que se crea la OMC, presenta gran similitud con el anterior Acuerdo sobre Valoración del GATT. Al igual que el anterior Acuerdo, el nuevo Acuerdo tiene como objetivo reducir o eliminar las medidas no arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional, y de someter dichas medidas a una disciplina internacional eficaz, que constituya un sistema de valoración en aduana de mercancías, equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios.

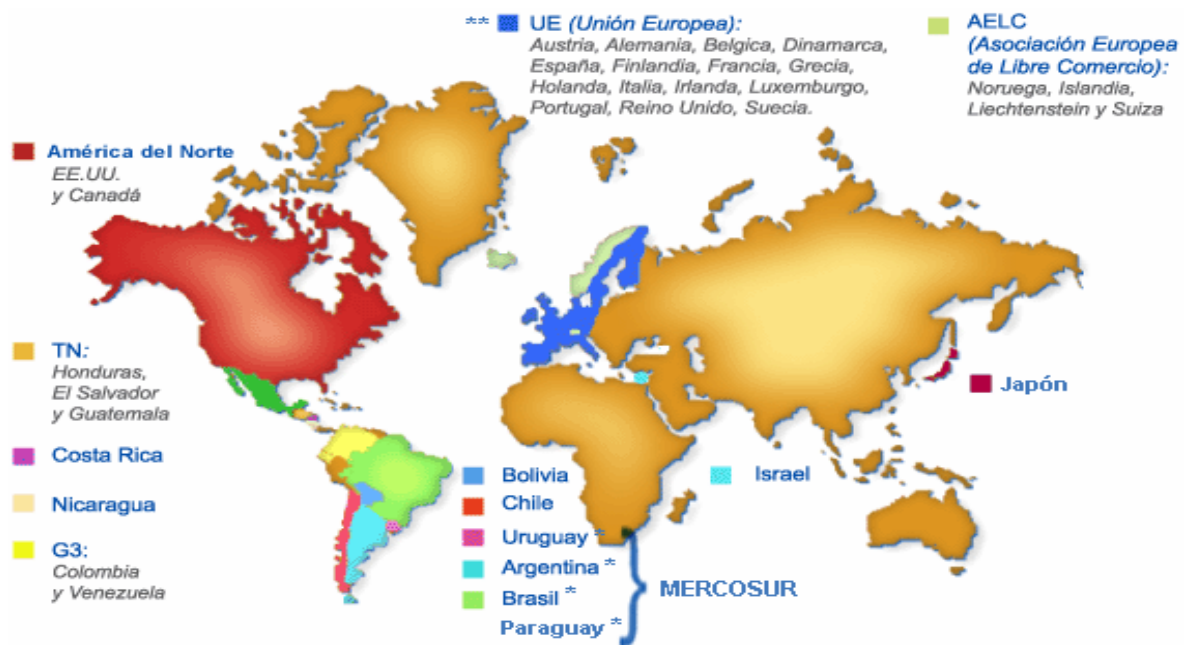
Para alcanzar este fin, se estableció tanto en el anterior como en el nuevo Acuerdo, un cuerpo revisado y detallado de reglas de valoración que amplían y dan mayor precisión a los principios generales anunciados en el GATT.

h) Acuerdo sobre Normas de Origen, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994.

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

Los anteriores convenios han servido para crear nuevos instrumentos que dan sustento a diferentes tratados comerciales, en los que actualmente participa México, como se muestra en el siguiente mapa en el cual se señala los países con los cuales participa económicamente México.

Mapa 1. Negociaciones Comerciales.



Fuente: Secretaría de Economía en <http://www.economia.gob.mx/?P=2113>. Revisado el 1 de abril de 2006.

Esta diversificación de relaciones económicas tiene como antecedente el Acuerdo de Complementación Económica que fue suscrito entre nuestro país y Chile en 1992; pero fue hasta fines de 1993 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Tratado de Libre Comercio en sentido estricto, firmado por Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Así podemos observar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se dio al amparo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y se considera que es coherente con el principio de Globalización, además contempla negociaciones particulares en materia de transportación, comunicaciones, servicios profesionales, banca, finanzas y seguros, que apoyan al intercambio regional.

Lo anterior se debe a que el TLCAN es un acuerdo comercial que se realiza con el propósito de buscar liberar las restricciones arancelarias entre México, Canadá y Estados Unidos, lo que facilitaría la compraventa de productos y servicios, tanto industriales como agrícolas, producidos en cualquiera de los tres países o complementariamente entre los tres.

Al respecto, Eduardo Reyes Díaz Leal considera que se puede definir al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como la emisión de las reglas para la liberación del comercio regional y de los servicios que permitirán el crecimiento de la industria, comercio e ingresos de la población de la región que ha considerado las diferentes ventajas competitivas de cada una de las partes involucradas, con lo que se creó el bloque comercial más grande.

Así, de manera general se puede ver que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte establece las condiciones y fechas para la entrada de productos hechos en la región a los tres países, sin que se tenga que pagar impuestos a la importación y sin protecciones que las dificulten o las limiten, como lo podemos

ver con otros país con los cuales actualmente mantiene tratados comerciales lo cual permite que se tengan negociadas tasas arancelarias preferenciales (desgravadas con relación al trato de Nación más Favorecida), lo cual debe ser considerado por todo importador que desee pagar un arancel menor.

Hecho que provocó que durante la puesta en marcha del TLCAN se haya hablado de que México no obtuvo las preferencias necesarias, en tiempo, para hacer que los productores mexicanos alcanzaran tan solicitada competitividad, e inclusive se haya discutido que en muchos sectores la apertura sería castatrófica para su industria o sector específico, especialmente en el caso de ciertos sectores que se presumía desaparecerían por completo debido a que el período de desgravación acordado podía no ser suficiente para que las industrias maduraran y pudieran competir en igualdad de condiciones que sus otro socios comerciales.

Al respecto es importante señalar que después de que se dio la apertura comercial en el país (1985), y hasta la entrada en vigor del TLCAN, pasaron otros 8 años más y a partir de ahí, se contemplo que tendrían que pasar 15 años más antes de que se contara con la apertura total. Hecho que se podría haber empleado para buscar un desarrollo comercial en el país, pero que desgraciadamente por diferentes motivos no fue así y por lo tanto actualmente resulta más difícil hacer frente a la competencia que adquirimos al firmar dicho tratado.

Como podemos ver quizá el error no fue la firma del TLCAN, sí no más bien la falta de planeación ya que *“el Tratado es, un conjunto de reglas para fomentar las compras y las ventas entre los tres países, quitando paulatinamente los aranceles o los impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; las normas que deben ser respetadas por los productores de los tres países y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir”*.²³

²³ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *ADUANAS: Operación en México*. Publicado por la Universidad en asuntos Internacionales. México 1994, pág.42.

La realización del TLCAN permite aumentar el comercio entre los tres países y México tiene la oportunidad de aumentar su producción para venderla en el exterior, lo cual permite la creación de nuevos empleos que sean mejor pagados. El Tratado es, así un medio de la política del Gobierno Mexicano para atraer nuevos capitales, abrir nuevos mercados, crear mejores empleos y elevar el nivel de vida de los mexicanos.

Ante el contexto de la concertación de este TLC los productores mexicanos tendrán que hacerse más eficientes y productivos, sí es que se quiere hacer frente a la actual apertura comercial mediante la competitividad, ya que sí bien es cierto que las preferencias otorgadas por dicho acuerdo benefician a los productores y exportadores mexicanos también aumentan las ventajas que tienen tanto Canadá como Estados Unidos, debido a que ellos cuentan con un mayor desarrollo que México y hasta la fecha han sabido manipular la situación.

Por ello, para poder alcanzar dicha competitividad internacional es necesario incrementar la producción y abastecer a más y mejores mercados, por lo que se estima que la mayor parte de las empresas mexicanas que deseen sobrevivir deberán exportar, para lo cual tendrán que reducir sus costos de producción y compra de materias primas, por lo que, se presume las importaciones incrementaran aún más.

Cabe resaltar que uno de los impactos más fuertes que tiene la industria y el comercio nacional es el manejo de su sistema de tráfico y contable, dado que para que un Tratado pueda funcionar es necesario acordar la formación de una comisión mixta que pueda revisarlas, a fin de garantizar que los productos que reciban trato preferencial, realmente sean los que tienen derecho, por ello es importante la conscientización de los empresarios, los directivos y los gerentes que atienden estos dos departamentos, debido a que es imprescindible la capacitación y la constante actualización para poder responder a las necesidades de la dinámica actual y aprovechar las ventajas que se presenten.

Así, encontramos que “con respecto a lo que se refiere al transporte terrestre de carga y de pasajeros, también se acordaron periodos para su entrada al territorio nacional, de acuerdo al siguiente calendario:

De inmediato: Estados Unidos y Canadá permitirían que los operadores mexicanos de autobuses turísticos pudieran manejar en su territorio.

Tres Años Después: las compañías mexicanas podrían entrar y recoger carga internacional en los estados americanos ubicados en la frontera como California, Nuevo México y Texas, al igual que las compañías de Estados Unidos en los estados limítrofes como Baja California, Sonora y Chihuahua.

Estados Unidos y Canadá permitirían que los autobuses de pasajeros mexicanos entraran a dar servicio internacional, al igual que los de Canadá y Estados Unidos en México.

Seis Años Después: Estados Unidos y Canadá permitirían a las compañías mexicanas que transportaran carga internacional, dieran servicio en todo su territorio. México también lo permitiría”.²⁴

Desafortunadamente en la actualidad nos damos cuenta de que lo especificado en el Tratado actualmente no se ha cumplido de manera satisfactoria ya que la diferencia entre los países participantes no han sido superadas, haciendo que México se encuentre aún en desventaja.

Aunado al TLCAN encontramos que México en 1992 inicio con Chile el primero de los acuerdos bilaterales con los países de América Latina y que actualmente se conoce como Acuerdo de Complementación Económica el cual se pretendía, aseguraría el acceso a productos mexicanos a un mercado potencial de cerca de 13 millones de personas, lo cual constituía una buena oportunidad para diversificar

²⁴ *Ibid.* pág. 44

el mercado para las exportaciones de nuestro país y tener nuevas oportunidades de negocios.

Dicho Acuerdo abrió oportunidades comerciales en el sector automovilístico y de autopartes, productos químicos y petroquímicos, materias primas y equipos para la industria minera, maquinaria agrícola, materias primas para la industria del vidrio y la cerámica, equipo y materias primas para la industria textil, editorial y del papel, equipo de oficina, de computación y telecomunicaciones así como de alimentos y bebidas.

A causa de los resultados de este Acuerdo que buscaba coordinar y complementar las actividades económicas, sobre todo, en el área industrial y de servicios, estimular las inversiones y facilitar la creación y funcionamiento de empresas bilaterales y multilaterales de carácter regional, el 17 de abril de 1998 se firmó en Santiago de Chile el tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos y entró en vigor el 1 agosto de 1999.

Al respecto la Secretaría de Economía de México informó en el año 2001 que el intercambio mercantil entre estas naciones creció 7.6 por ciento en los últimos diez años.

El resultado de este acuerdo fue que represento un buen ejercicio preparatorio en materia de negociaciones y desgravación arancelaria con vías a las negociaciones del TLCAN y de los demás tratados con los países de América Latina, lo cual llevó a que en 1995 dentro de la misma estrategia de expansión del comercio con Latinoamérica y dentro de las condiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, se firmaron una serie de Acuerdos de Libre Comercio con otros países de la región, los cuales iniciaron sus operaciones a partir del primero de enero de ese año.

Estos son el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (conocido como el Tratado de los 3 o G3), el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.

Dichos tratados siguen objetivos similares que son el establecimiento de una zona de libre comercio en el marco de lo dispuesto por el artículo XXIV del GATT, trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia, además de su compromiso a garantizar la observancia de dichos tratados en su ámbito territorial, además de que presentan un capitulado similar al del TLCAN, enumerando esencialmente las mismas materias, sólo que en el caso del TLCG3 sus alcances económicos son más limitados ya que están restringidos por las reservas hechas por los países firmantes al establecer su texto.

Por lo tanto es muy importante tener presente que los capítulos de trato nacional, sector automotor y agropecuario, regla de origen, salvaguardias, prácticas desleales, política en materias de empresas del Estado y propiedad intelectual, mismos que constituyen los capítulos más importantes del TLCG3, desde un punto de vista comercial, no rigen entre Colombia y Venezuela, por lo que sólo aplican a las relaciones entre México y ambos países por separado.

Además de los anteriores encontramos que también se firmó el Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua que entró en vigor el 1° de julio de 1998, en el cual las partes establecen una zona de libre comercio cuyos objetivos primordiales son estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes, eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios y aumentar las oportunidades de inversión entre otras.

Aunado a los anteriores se firmó el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Guatemala, el Salvador y Honduras (Triángulo del Norte) que entró en vigor el 15 de marzo de 2001.

El cual es un instrumento que otorga transparencia y certidumbre a los agentes económicos de los cuatro países, por los compromisos de desgravación arancelaria, las reglas de origen que contiene y por las disciplinas que establece, ya que estas disciplinas permitirán desarrollar mayores corrientes de comercio y flujos de inversión entre las partes.

El tratado establece la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre las partes, pero debido al gran desbalance comercial a favor de México la apertura mexicana será asimétrica tanto en Tasas Base como Plazos de Desgravación. Así, más de la mitad de las exportaciones de México al Triángulo del Norte, quedan libres de arancel a la entrada en vigor del tratado y hay diversos plazos para la desgravación del resto, que van de 3 a 11 años.

Finalmente encontramos el Tratado de Libre Comercio entre México y Uruguay (Acuerdo de Complementación Económica No.6), el cual entró en vigor el 15 de julio de 2004, que en materia de liberalización comercial de las mercancías establece la desgravación inmediata para el universo arancelario del sector industrial, con excepción del calzado, que se desgravará bajo un programa a diez años, y los tejidos de lana, en donde el actual cupo anual de importación se mantiene en 1.8 millones de metros cuadrados en el primer año de vigencia y se amplía progresivamente hasta 2.3 millones.

En materia de normas se incorporan todas las disciplinas que forman parte de un tratado de libre comercio, tales como origen y procedimientos aduaneros, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias y prácticas desleales. También se incorporan disciplinas para la liberación del comercio de servicios, así

como sobre la inversión y para propiedad intelectual, políticas de competencia y solución de controversias.

El tratado que ha captado la atención recientemente es el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia), el cual el 1º de julio del año 2000 entró en vigor.

Este tratado es parte de uno de los instrumentos de política exterior más ambiciosos que México ha celebrado²⁵ después del Acuerdo de Asociación Económica, de la Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, conocido como: Acuerdo Global, ya que contiene los elementos para dar un nuevo ímpetu a la relación bilateral.

La negociación en total conformidad con los lineamientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), establece la liberalización progresiva y recíproca del intercambio de bienes y servicios, al igual que de los movimientos de capitales y de pagos. A lo que contribuyen las políticas de competencia, la asistencia mutua en materia aduanera y las reglas de origen.

“En un plazo de 10 años se liberaliza el 95% de los intercambios de bienes entre México y la Unión Europea conforme a un programa que deja libre de restricciones 100% del intercambio de bienes industriales, más de 60% de los bienes agrícolas y 99% de los productos pesqueros, además de que se eliminaron prácticamente

²⁵ Como lo expresó la entonces secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green el gobierno mexicano pretendía con este convenio equilibrar nuestros nexos con el mundo, consolidar nuestra capacidad de negociación, y acrecentar nuestro margen de maniobra e influencia en el escenario internacional; pues estas metas eran necesarias para lograr un nuevo orden en las relaciones de México con el exterior, que en los últimos decenios se habían inclinado demasiado hacia Estados Unidos.

todas las barreras al comercio de servicios, lo que represento una oportunidad para disminuir la dependencia de México respecto a Estados Unidos y limitar sus efectos económicos y políticos negativos.

De acuerdo con lo establecido en este acuerdo la entrada totalmente libre de los productos industriales europeos a México ocurriría a partir del 2007 conforme a un programa escalonado de desgravación de cuatro etapas.

A la entrada en vigor del TLCUEM, el 1° de julio del 2000, se liberó 47.6% de las importaciones industriales y el 1° de enero del 2003 un monto adicional de 5.1%. Dos años después, a inicio de 2005, se liberaría otro 5.6% y en el último año, 2007, desaparecerán las restricciones para el restante 41.7%. Esta es una liberalización muy acelerada si se considera que en dos años y medio se ha liberado 53.7% del comercio de bienes industriales y que el resto estará sujeto a tarifas arancelarias máximas de 5% durante los siguientes cuatro años. Además, se negocian de manera particular los sectores de hidrocarburos, textil, vestido, calzado y automovilístico. Éste último recibió un tratamiento de excepción al comprometerse México a reducir los aranceles para automóviles de 20 a 3.3 por ciento al entrar en vigor del Acuerdo, y eliminarlos por completo en 2003.

La Unión Europea, por su parte, se comprometió a que las importaciones de productos industriales que adquiere México quedarían totalmente liberadas en los tres primeros años del programa (82% a la entrada en vigor del TLCUEM y el restante 18% a partir del 1 de enero de 2003). Ello implica que México no tiene ya restricciones para la entrada de sus exportaciones industriales a ninguno de los países miembro de la Unión; además de que se acordó que en 10 años deberá haber plena libertad de capitales.

*El acuerdo incluye medidas prudenciales de protección a inversionistas, depositantes y otros agentes, a fin de mantener la seguridad, la solidez y la integridad de los proveedores, así como del sistema en su conjunto*²⁶.

Lo cual hace más interesante dicho tratado ya que *“la Unión Europea es el mercado más grande del mundo y realiza importaciones anuales por más de 850 mil millones de dólares. Además es el segundo socio comercial y segunda fuente de inversión extranjera directa de México”*.²⁷

Además de los acuerdos anteriores en el mes de abril de 1998, iniciaron las negociaciones comerciales entre México e Israel para la firma de un tratado de libre comercio entre ambos países, el cual entró en vigor el 1 de julio de 2000.

Dicho tratado incluye los temas de inversión, compras gubernamentales, reglas de origen, acceso a mercado, normas, solución de controversias, salvaguardas y competencia, con lo cual se fomenta la complementariedad en el comercio de los dos países, principalmente en el sector agropecuario y agroindustrial.

Además de que Israel ya cuenta con tratados de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales lo que facilita las negociación con ese país, brindando así la oportunidad de realizar alianzas estratégicas, transferencia de tecnología y promueve mayores flujos de comercio e inversión con ese país y con otros socios comerciales comunes.

Como podemos ver México continua ampliando su mercado y sus relaciones, razón por la cual después de varios meses de negociación firmó el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AEE), que entro en vigor el 1 de abril de 2005.

²⁶ Rozo, Carlos A. *El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México: flujos comerciales y de capital*. En: Revista comercio exterior, marzo de 2004, vol.54, núm.3, México. pág.247-248

²⁷ <http://www.nexomexico.com.mx/tlc.asp>

Al respecto se puede ver que la importancia de este tratado en especial radica en que se puede obtener un gran beneficio si se aprovecha lo que el mercado japonés nos ofrece, ya que Japón importa el 60% de su consumo de alimentos, y no produce grandes cantidades de bienes para la exportación en este sector.

Para México representa una oportunidad para diversificar su mercado de exportación, así como para adoptar y adaptar nuevas tecnologías, por lo que México tiene que elevar la competitividad de su aparato productivo y cumplir con las exigencias del consumidor nipón así como las distintas reglamentaciones, especialmente en sectores como el agropecuario.

Lo anterior se suma a la necesidad de Japón que requiere de un socio comercial que pueda brindarle calidad y variedad de productos alimenticios y México presenta grandes ventajas al respecto ya que *“en el 2004, el monto de las exportaciones de México a Japón fue de 450 millones de dólares de los 50 mil millones de dólares que compra Japón en productos alimenticios y de México se importaron apenas 395 millones de dólares, por lo que existe un gran potencial para incrementar nuestras ventas a Japón en dicho sector”*.²⁸

Sumado a que *“Japón es la segunda economía más grande del mundo, sólo superada por la de Estados Unidos de Norteamérica. En 2003 el PIB japonés fue de 4 mil 300 miles de millones de dólares y su PIB per cápita de 33 mil 730 dólares (cuatro veces más que el de México). Japón es el décimo país más poblado del mundo con 127 millones de habitantes; sin embargo, la edad promedio de los japoneses es relativamente elevada: 42 años.*

Japón es la octava fuente de inversión extranjera directa (IED) en el mundo, aportando un promedio anual de, aproximadamente, 26 mil millones de dólares entre 1994 y 2003. Es uno de los países con mayores tasas de ahorro: al rededor de 30% de su PIB durante la última década. Es un productor y exportador de

²⁸ <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=173812>

productos en industrias de alta tecnología de elevado valor agregado, que requiere insumos de tecnología alta-media como partes, accesorios, componentes electrónicos y del sector automotriz.

México, por su parte, tiene abundante mano de obra joven, con edad promedio de 23 años. La ubicación geográfica del país (próximo a la principal economía mundial) y el elevado número de acuerdos comerciales negociados, han sido factores importantes para la localización estratégica de la IED²⁹.

Además de las ventajas ya mencionadas encontramos que en las negociaciones del AAE, se lograron oportunidades reales de exportación en donde tenemos un gran potencial, mediante ventajas de tipo arancelario y no arancelario que nos permitirán aumentar nuestra participación en el mercado japonés, con certidumbre jurídica a largo plazo que ningún otro país tiene respecto a Japón.

Debido a que con el AAE, el 91% de las fracciones arancelarias japonesas serán liberalizadas, es decir que nuestro país podrá importarlas con arancel cero, mientras que México únicamente eliminará aranceles en el 40% de sus fracciones, de acuerdo a los períodos que previamente se establecieron.

Como se puede notar México para adaptarse a los cambios derivados del proceso de globalización ha realizado una intensa transformación interna con el fin de aumentar la competitividad de sus productos y de esa forma emprender una nueva etapa en sus relaciones económicas con el mundo.

A través del fortalecimiento de un sistema multilateral de comercio, pero sobre todo, diversificando oportunidades económicas a nivel bilateral, por lo cual es necesario elaborar estrategias claras y flexibles que respondan a la situación y de esta manera garantizar el acceso recíproco y permanente a los mercados y

²⁹ <http://www.aregional.com>. *Acuerdo de Asociación Económica México- Japón: ¿beneficio o amenaza para México?*. En : Revista Negocios Internacionales Bancomext, julio de 2004, núm. 148, México. pág. 39-40

facilitar el aprovechamiento de los complementos económicos, así como de las ventajas comparativas para el comercio y la inversión.

1.4 Legislación Aduanera y Régimen Jurídico del Comercio Exterior Mexicano.

La evolución que ha sufrido el comercio internacional en los últimos años ha propiciado que la legislación aduanera sea adaptada a las necesidades actuales, motivo por el cual los distintos participantes en la materia se han tenido que ajustar a un marco jurídico; el cual en diferentes ocasiones ha tenido que ser modificado con la finalidad de brindar una base sólida que permita el adecuado desarrollo de las operaciones comerciales tanto nacionales como internacionales.

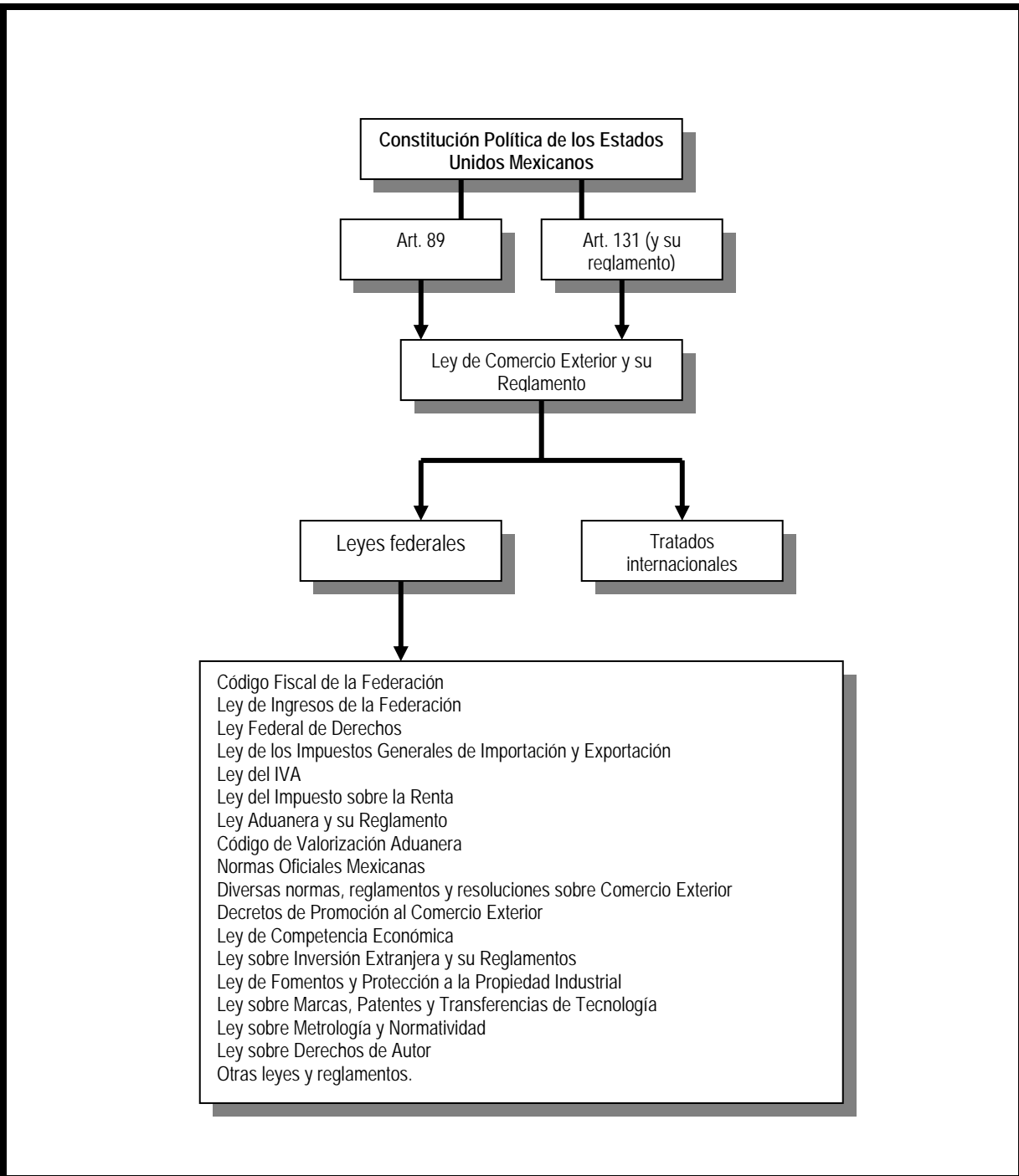
Motivo por el cual en México el comercio exterior se encuentra regulado por un marco jurídico que le da legalidad a las acciones realizadas por las autoridades; en dicho marco jurídico se establecen los derechos y obligaciones de los particulares, de las autoridades y las reglas de acción que éstas deben de seguir.

Así es como encontramos que el Régimen del Comercio Exterior Mexicano encuentra su validez en la Constitución Política Federal de donde directa e indirectamente se desprende toda la legislación de mercancías y del comercio exterior en general y por lo que se considera que es la principal fuente de nuestro sistema jurídico; tal como se señala en los artículos 89 y 131 constitucional, *“el primero faculta al Presidente de la República para dirigir la política exterior del país y el segundo indica que es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.*

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular en comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El Propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Para poder formarnos una imagen general del marco jurídico que se emplea en México para regular el comercio exterior se presenta el siguiente esquema en el cual la mención de los ordenamientos no implica su orden jerárquico; pues éste se aborda más adelante:

Esquema 1. Marco jurídico mexicano en materia de comercio exterior.



Fuente: García Fonseca Cándido, *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*. Ed. Trillas, México 2004. pág. 140

Así es como encontramos que el marco jurídico del comercio exterior se divide en dos ámbitos de aplicación que son el ámbito interno y el ámbito externo, los cuales

incluyen régimen jurídico interno y jurídico externo, que a su vez se dividen en regional y multilateral.

Con base en la anterior observación es necesario mencionar las diferencias que existen entre ambos regímenes jurídicos las cuales consisten en que el régimen jurídico interno del comercio exterior se forma por las fuentes jurídicas constituidas en el territorio nacional, esto es, *“el conjunto de disposiciones jurídicas que regula directa o indirectamente en México los intercambios de mercancías, servicios y los aspectos de propiedad industrial e intelectual relacionados con el comercio, entre el mercado nacional y los mercados externos.*

Las principales fuentes jurídicas internas del comercio exterior se conforman por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, los reglamentos de las mismas emitidos por el Ejecutivo Federal y los diversos decretos y acuerdos en la materia, siempre que tengan relación directa con el intercambio internacional de bienes, servicios, tecnologías y capitales”³⁰.

Este régimen jurídico es dinámico ya que se adecua a las necesidades de los intercambios comerciales, además de que es muy amplio pues abarca directa e indirectamente materias que van desde aspectos aduaneros, fiscales (leyes impositivas), servicios, inversión, competencia económica, propiedad industrial, derechos de propiedad intelectual hasta los diversos procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, sólo por mencionar algunos.

Pero es importante tener presente que la normatividad jurídica no proviene sólo de nuestro país ya que nuestro comercio exterior interviene en las esferas jurídicas de los países con los cuales mantenemos relaciones comerciales aunado a que la

³⁰ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág 51

dinámica globalizadora hace necesario un marco jurídico mundial que permita organizar el intercambio de bienes y servicios.

Una vez explicado lo anterior es preciso saber que el régimen jurídico externo del comercio exterior mexicano tiene como fuente primaria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como fuente secundaria al conjunto de acuerdos y tratados internacionales bilaterales y multilaterales que regulan directa o indirectamente la política comercial del país y que han sido suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado.

Al respecto podemos mencionar que el acuerdo de Marrakech es el principal acuerdo internacional señalado por México que reglamenta el Comercio Internacional Multilateral, ya que es el acuerdo por el que se establece la OMC y sus acuerdos integrantes, que incluye el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS).

Respecto al ámbito regional el principal instrumento que regula las transacciones comerciales de México con sus socios comerciales más importantes de América del Norte es el TLCAN, sin olvidar la existencia de otros tratados y acuerdos regionales relacionados con el comercio y temas relacionados, que también constituyen fuentes jurídicas del régimen jurídico externo del comercio mexicano y ya se mencionaron anteriormente.

Con respecto a el régimen jurídico internacional del comercio exterior podemos notar que también se caracteriza por ser muy dinámico y amplio ya que abarca temas que van desde los principios y excepciones del intercambio de bienes, organismos internacionales y hasta aspectos relacionados con el cruce fronterizo de personas.

Una vez que se ha hecho la anterior diferenciación encontramos que respecto a la materia de Derecho, éste se divide en diferentes disciplinas entre las que se encuentra el Derecho Fiscal el cual incluye a el sistema aduanero mexicano que encabeza en términos de procedimientos la Ley Aduanera y en términos tributarios la Ley de las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Así es como se obtienen sus características primordiales del *“Sistema Aduanero Mexicano que por su sistema es Nacional (cobertura), por su fuente es del tipo Positivo (normas escritas), por su validez es Federal (aplicación), por su temporalidad es indeterminada (hasta que se derogue o Abroge), materialmente es Público (porque se ejerce del Gobierno Hacia los Particulares), por su jerarquía es Federal Ordinaria, por sus sanciones es Perfecta (porque no sólo impone mandatos, sino también instruye sobre las infracciones y sanciones en forma expresa) y por su voluntad es taxitiva (limita y reduce un caso a determinadas circunstancias)”*³¹.

Lo anterior nos permite deducir que las normas aduanales son normas emanadas del derecho y son obligatorias y heterónomas lo cual da importancia únicamente a su cumplimiento, razón por la cual es de vital importancia que los involucrados en el comercio tengan pleno conocimiento de los procedimientos tanto de logística como de procedimientos aduaneros ya que estos nos facilitaran el proceso de importación así como el de exportación.

Por supuesto las normas aduanales (normas jurídicas especializadas en los procesos de entrada y salida de mercancías) son coercitivas e imperativas, porque le facultan a la Autoridad ejercer presión para que los particulares las cumplan, disponiendo sanciones específicas para alcanzar su objetivo.

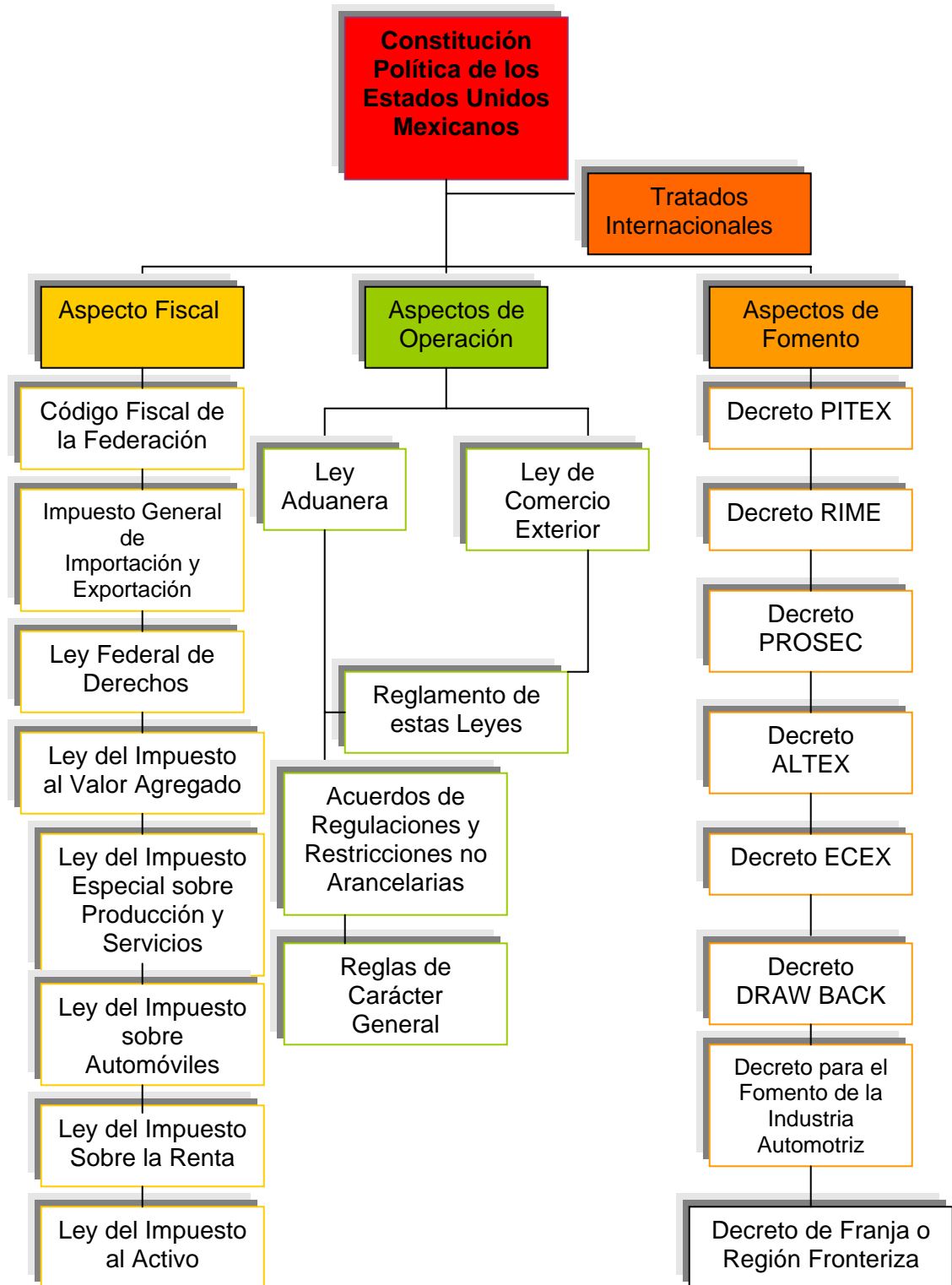
³¹ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit*, pág. 79

Es por ello que el despacho aduanal responde únicamente a normas escritas emitidas conforme a nuestros ordenamientos, principalmente por la Constitución Política del País, el Código Fiscal Federal y los Tratados Internacionales de los que formamos parte; razón por la que se supone que la aduana no puede exigirnos aquello que no se haya dispuesto por escrito y de acuerdo con los procedimientos facultados en algún ordenamiento legal.

Al respecto el “artículo 1º primer párrafo de la Nueva Ley Aduanera dispone que son leyes aplicables a la actividad aduanera esa ley y las leyes de los impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables que regulen la entrada al territorio nacional y la salida de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o dicha entrada o salida de mercancías, ordenando la aplicación supletoria del Código Fiscal Federal “.

Como se puede observar el marco jurídico del comercio exterior mexicano se conforma además de la Constitución, el Código Fiscal Federal y los Tratados de Libre Comercio, por la Ley Aduanera y su Reglamento, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, la Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGIE) y el Reglamento Interior del SAT entre otros, pero hay que tener presente que estos son aplicables de acuerdo al aspecto que correspondan tal como se muestra en el siguiente esquema.

Esquema 2. Marco Jurídico del Comercio Exterior Mexicano



Fuente: Reyes Díaz Leal, Eduardo. *El Despacho Aduanal*. Ed. Trafficles Corporativo, México D.F. 2003. pág. 81

Al respecto es necesario explicar los elementos que conforman el esquema anterior para lo cual nos basaremos a la explicación que al respecto hacen Eduardo Reyes Díaz Leal, Jorge Witker y Gerardo Jaramillo, ya que todos ellos han realizado explicaciones muy claras de los elementos involucrados.

Dejando claro que la Ley Aduanera y su Reglamento son el conjunto de normas relativas a los procesos de importación y exportación, en ella se señala el momento en el que se causan los impuestos, los documentos con los que se debe de cumplir, los regímenes aduaneros, el momento y lugar para el pago de las contribuciones, de ciertas facultades de la Autoridad Aduanera y del Ejecutivo Federal entre otros, además de las infracciones y de las sanciones que se deben aplicar según sea el caso.

Razón por la que los objetivos fundamentales de esta nueva Ley Aduanera que entró en vigor el 1° de abril de 1996 son: a) Proporcionar seguridad jurídica, b) promover la inversión y las exportaciones y c) cumplir con compromisos internacionales.

En cuanto a la Ley de Comercio Exterior encontramos que se auxilia de su Reglamento para establecer y regular procedimientos y causales para que el Ejecutivo Federal imponga permisos, autorizaciones, cuotas compensatorias, avisos y aranceles, además establece la facultad y la manera en la que el Ejecutivo puede restringir o fomentar el comercio exterior. Así es como de esta ley emanan diferentes Acuerdos que establecen las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a cada caso.

La TIGIE es la relación de las fracciones arancelarias y por razón lógica, del arancel o aranceles que habrán de pagar y se constituye conforme a las instrucciones de la Organización Mundial de Aduanas.

Finalmente el Reglamento Interior del SAT, marca las facultades materiales de todas las administraciones que la conforman. Ahí se encuentran ubicadas, entre otras, las funciones (facultades) de la Administración de Recaudación, la de Auditoría Fiscal Federal, la de Asuntos Fiscales Federales Internacionales, la de Jurídica y, desde luego, la de Aduanas, pero hay que mencionar que cada una de éstas y otras no mencionadas tienen diferentes facultades relativas a la aduana y a la entrada y salida de mercancías del país.

Así las cosas, Recaudación percibe las contribuciones de comercio exterior, Auditoría ejerce ciertas facultades de comprobación de mercancías de procedencia extranjera, Asuntos Fiscales Internacionales compara con el extranjero la información aduanera, Jurídica resuelve los casos que no se encuentran contemplados en las normas e interpreta las normas que carecen de claridad y, finalmente, Aduanas recibe la facultad de la operación del despacho y de la vigilancia en el cumplimiento de todas las formalidades de la entrada y salida de mercancías.

Como ya se ha venido mencionando el comercio internacional implica la regulación detallada de los requisitos y procedimientos para entrada de bienes y servicios al territorio nacional y su salida, por lo que además de las diferentes leyes ya expuestas se auxilia de otros ordenamientos para lograr sus objetivos, es así que con base en estas leyes, códigos, reglamentos, acuerdos (incluyendo los internacionales), decretos y tratados de libre comercio, existen reglas de carácter general, resoluciones en materia aduanera y reglas particulares, las cuales tienen que ver con el detalle de las operaciones, que por lo general contemplan derechos o bien aclaran puntos que las leyes no lograron establecer con debida claridad y emiten los criterios oficiales que la Autoridad y su personal deben atender y hacer respetar.

Es oportuno recordar que no todos los contribuyentes deben acatar todas las normas, porque no todas las normas son para todos los contribuyentes debido a

que la aplicación de las normas correspondientes obedece a cinco elementos sustantivos:

- a) Régimen aduanero aplicable.
- b) Clasificación arancelaria correspondiente.
- c) Origen de las mercancías.
- d) Valor de los embarques.
- e) Aduana de despacho.

Dichos elementos permiten a los involucrados en el comercio aplicar las diferentes leyes correspondientes a la actividad aduanera según corresponda entre las que encontramos algunas como:

1. Ley Aduanera, publicada en el D.O.F. de 15 de diciembre de 1995, en vigor el 1° de abril de 1996, modificada por decretos publicados en D.O.F. de 30 de diciembre de 1998.
2. Ley del Impuesto General de Importación, publicada en el D.O.F. de 18 de diciembre de 1995, que abrogó a su similar de 12 de febrero de 1988, reformada.
3. Ley del Impuesto General de Exportación, publicada en el D.O.F. de 22 de diciembre de 1995, que abrogó a su similar de 8 de febrero de 1988, reformada.
4. Código Fiscal de la Federación, publicado en el D.O.F. de 31 de diciembre de 1981, reformado.

5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 2000, publicada en el D.O.F. de 31 de diciembre de 1999.

6. Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1978, reformada.

7. Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en D.O.F. de 2 de enero de 1992.

8. Ley de Comercio Exterior, publicada en D.O.F. de 27 de julio de 1993.

9. Ley de Inversión Extranjera, publicada en el D.O.F. de fecha de 27 de diciembre de 1993, reformada.

10. Ley Federal de Metrología y Normalización, publicada en el D.O.F. de 1° de julio de 1992, reformada.

Al respecto “es muy importante acotar que en los términos del artículo 133 de nuestra Constitución, las leyes federales tienen mayor jerarquía con respecto de las leyes estatales, pero no existe jerarquía alguna entre ellas mismas, por lo que en caso de contradicción en sus disposiciones, sólo se debe atender a la fecha de su vigencia, es decir, a la aplicación del principio de que la ley posterior derogó tácitamente a la ley anterior. Esta característica también aplica a la ley especial, en este caso la aduanera, pues ella misma no tiene ninguna supremacía con ninguna otra ley así sea que se refiera incidentalmente a la materia aduanera”.³²

En materia aduanera los reglamentos constituyen una fuente muy importante, por lo que a continuación se enlistan algunos de los más importantes:

³² Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000. pág. 63

1. Reglamento de la Ley Aduanera, publicado en el D.O.F. de 6 de junio de 1996, en vigor el 14 de junio de 1996, reformado.
2. Reglamento del Código Fiscal de la Federación, publicado en el D.O.F. de 29 de febrero de 1984.
3. Reglamento Interior de la SHCP, publicado en el D.O.F. de 11 de septiembre de 1996, que abrogó su similar de 24 de febrero de 1992, reformado mediante decretos publicados en el D.O.F. de 24 de diciembre de 1996, 30 de junio de 1997 y 10 de junio de 1998.
4. Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicado en el D.O.F. de 29 de febrero de 1984.
5. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1993.
6. Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos peligrosos, publicado en el D.O.F. de 7 de abril de 1993.
7. Reglamento para el transporte Multimodal Internacional, publicado en el D.O.F. de 16 de agosto de 1976.
8. Reglamento Interior del servicio de Administración Tributaria, publicado en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1999, que abrogó el publicado y modificado el 30 de junio de 1997 y 10 de junio de 1998, respectivamente.

Después de leer la anterior lista de reglamentos podemos observar que el marco jurídico del comercio exterior y la legislación aduanera mexicanos son muy amplios e incluyen también tratados internacionales, razón por la cual es preciso indicar que en la doctrina y la práctica internacional se reserva el nombre de

tratado para “ *aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados, organismos internacionales o sujetos de otra naturaleza), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados y están contenidos en un instrumento formal único.*

El artículo 2° fracción I de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el D.O.F. de 2 de enero de 1992, señala que se entenderá por tratado: “el convenio regido por el Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”.³³

Entre dichos compromisos encontramos los tratados aduaneros que tratan entre otros aspectos los esfuerzos de codificación de mercancías, la valoración de las mismas, la superación de trámites burocráticos para cierto tipo de operaciones científicas, culturales, no comerciales o temporales, la definición de los regímenes aduaneros y la asistencia y cooperación para prevenir y reprimir fraudes aduaneros.

Las medidas tomadas al respecto se reflejan en los acuerdos en materia fiscal que desde hace muchos años han perseguido evitar la doble tributación y últimamente también establecen obligaciones de intercambio de información para la determinación y recaudación de contribuciones como los suscritos por México con los Estados Unidos de América y Canadá.

Entre las Convenciones o Tratados Internacionales que son de alguna manera aplicables a la actividad aduanera del Estado, se pueden citar las siguientes:

³³ Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. En: Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000. pág 68

1. Tratado de Montevideo de 1980, que instituyó la asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), promulgado en el D.O.F. de fecha 31 de marzo de 1982.

2. Convenio de Prevención, Investigación y Represión de los fraudes aduaneros por las Administraciones de Aduanas, entre México y Francia, publicado en el D.O.F de 11 de junio de 1986.

3. Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), publicado en el D.O.F. de 26 de noviembre de 1986.

4. Convenio Constitutivo del Consejo de Cooperación Aduanera (hoy Organización Mundial de Aduanas), publicado en el D.O.F. de 2 de mayo de 1988.

5. Acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio, publicado en el D.O.F. de 30 de diciembre de 1994.

6. Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, publicada en el D.O.F. de 30 de diciembre de 1994. (Contiene los acuerdos del GATT/OMC 1994).

Además de los diferentes Tratados de Libre Comercio que ya se mencionaron anteriormente.

Una vez que se explico lo anterior queda claro que el marco jurídico de nuestro comercio exterior es muy extenso, razón por la cual es necesario conocer y entender los elementos de los cuales se compone para poder así realizar una planeación adecuada de la logística en todas las operaciones de comercio exterior en las cuales se apliquen esta serie de ordenamientos jurídicos y así no caer en errores que obstaculicen nuestras operaciones.

1.5 Estructura y funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano.

Actualmente el comercio es una práctica más compleja debido a la magnitud que éste ha ido cobrando, hecho que hace necesario el conocimiento de los diferentes marcos jurídicos que aplican los diferentes países respecto a la actividad aduanera y para comprender su aplicación es necesario conocer la estructura y funcionamiento de los sistemas aduaneros en este caso el de México ya que es el tema que se aborda en el presente apartado.

El conocimiento de nuestro Sistema Aduanero permite a los involucrados en el comercio prevenir y evitarse problemas aduanales, los cuales provienen principalmente de el desconocimiento o mala interpretación de las normas que deben de cumplirse, además de que en otras ocasiones los Agentes o Apoderados Aduanales determinan mal la clasificación arancelaria, ya sea porque la interpretación fue incorrecta o por que los clientes les proporcionaron información equivocada e imprecisa sobre los bienes, lo anterior aunado a que en otros casos los importadores no entienden que la aduana exige precisión de información y presentan embarques con faltantes o sobrantes y en el resto de los casos porque algunas personas quieren ganar competitividad y eluden los compromisos fiscales aduanales y documentales que pueden para hacer de su operación aduanera una más efectiva, aunque a veces éstas resulten contraproducentes.

Precisamente esa necesidad de evitar que los usuarios realicen actos que afecten el comercio nacional es el motivo por el cual el Sistema Aduanero Mexicano regula la entrada y salida de mercancías en el país y de los medios en que se transportan y está compuesto de normas escritas en donde se define la función de la aduana, los requisitos para importar y exportar y el tipo de despacho que permite el país.

Razón por la cual debemos conocer la estructura y funcionamiento de nuestro Sistema Aduanero, como se señalo en párrafos anteriores.

Por tal motivo es preciso conocer cuales son las atribuciones con las que cuenta la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cuales de conformidad con el artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde organizar y dirigir los Servicios Aduanales y de Inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera.

Dicha facultad la realiza a través del órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT), el cual tiene a su cargo con base a lo estipulado en el artículo 1° de dicho reglamento el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan en la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

*Así es como “el SAT es el encargado de aplicar las leyes fiscales y aduaneras, con la finalidad de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, fiscalizar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones y generar y proporcionar la información necesaria para el diseño de la evaluación de la política tributaria federal”.*³⁴

Las unidades administrativas orgánicamente adscritas al SAT son:

- Presidencia
- Unidades Administrativas Centrales
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera
- Administración General de Tecnología de la Información
- Administración General de Asistencia al Contribuyente

³⁴Trejo Vargas Pedro, *op.cit*, pág. 124

- Administración General de Grandes Contribuyentes
- Administración General de Recaudación
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal
- Administración General Jurídica
- Administración General de Aduanas
- Administración General de Innovación y Calidad
- Administración General de Evaluación
- Administración General de Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal
- Unidades Administrativas Regionales
 - Administraciones Locales y Aduanas
 - Administraciones Regionales de Evaluación*

Cabe señalar que *“las funciones comunes a las Administraciones Generales son:*

1.- Formular los programas de actividades y los proyectos de presupuesto de las áreas que integran sus unidades administrativas, así como organizar, dirigir, supervisar y evaluar dichas actividades.

2.-Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo, así como conceder audiencia al público.

3.-Nombrar y remover a los servidores públicos que conforman las unidades administrativas a su cargo.

4.-Coordinarse con las demás unidades administrativas del SAT para el mejor despacho de los asuntos de su competencia.

5.-Certificar hechos y expedir las constancias correspondientes, así como expedir certificaciones de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia.

6.-Coordinar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las unidades administrativas a su cargo.

7.-Expedir las constancias de identificación del personal a su cargo.

8.-Informar a la autoridad competente de los hechos de que tenga conocimiento que pueden constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos de los servidores públicos del SAT en el desempeño de sus respectivas funciones, dando la intervención que responda a la contraloría interna, así como asesorar y coadyuvar con las unidades administrativas del trámite y procedimiento de las actuaciones y delitos mencionados en esta misma fracción.

9.-Proponer, a la unidad administrativa componente de la secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, reformas a la legislación fiscal y aduanera y reglas de carácter general y participar con dichas unidades administrativas en la instrumentación de tales propuestas.

10.-Vigilar la debida garantía del interés fiscal en los asuntos en que tengan competencia”.³⁵

Además de las funciones anteriores de las administraciones generales se encuentran las establecidas en el artículo 2° del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en el cual se establecen las funciones que dichas administraciones deben de cumplir, aunque cada una tenga funciones específicas que se establecen en otros artículos contenidos en el mismo reglamento.

Tal es el caso de la Administración General de Grandes Contribuyentes que según el artículo 17 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria tiene entre otras atribuciones:

³⁵ Carvajal Contreras, Maximo. *op.cit*, pág.135 -137

Establecer los criterios de interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras en las materias de su competencia.

Participar en la elaboración de los proyectos de las medidas y acciones que debe llevar a cabo el Servicio de Administración Tributaria para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal mediante la celebración de convenios, acuerdos y tratados en materia fiscal o aduanera internacional y opinar sobre los estudios y formulación de las propuestas de reformas a la legislación federal en materia fiscal y aduanera internacional que corresponda elaborar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También participa en la elaboración de las formas oficiales de los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del SAT.

Además de recaudar directa o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, aprovechamientos, incluyendo las cuotas compensatorias, así como los productos federales.

Respecto a la Administración General de Tecnología de la Información encontramos que sus funciones se establecen en el artículo 13 del mismo reglamento y algunas de sus facultades son: Establecer lineamientos generales en materia de informática para integrar e instrumentar un Programa de Desarrollo Informático Global del Servicio de Administración Tributaria.

Así como también, diseñar y establecer las políticas, normas y programas en materia de tecnología de la información, diseño, desarrollo, distribución, implantación, operación y mantenimiento de sistemas automatizados, capacitación en informática, seguridad e integridad de la información, telecomunicaciones,

equipos auxiliares, de prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos que se llevan a cabo en las unidades administrativas del SAT y en su caso emitir opinión sobre tales actividades, así como apoyar la coordinación con las Entidades Federativas, tratándose de ingresos federales coordinados, en los términos de los convenios y acuerdos respectivos, en materia de informática y de transferencia de información.

En cuanto a la Administración General de Recaudación se encuentra sustentada en lo establecido en el artículo 20 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, el cual señala que está facultada para diseñar y aprobar las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras y dar instrucciones para su formulación por parte de los contribuyentes y demás obligados a:

Establecer los lineamientos en materia de devolución de pagos indebidos realizados mediante depósitos en cuenta aduanera, efectuados por contribuyentes ante instituciones de crédito y casas de bolsa autorizadas para estos efectos; certificar hechos y expedir las constancias correspondientes que se deban enviar, a través de las unidades administrativas competentes, a las autoridades fiscales de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera, haciéndolos legalizar previamente, en su caso.

Además de llevar los padrones de importadores, exportación sectorial y de importación de los sectores específicos.

En el caso de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la cual encuentra estipuladas sus funciones en el artículo 23 de dicho reglamento, tiene entre otras atribuciones establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, así como las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las autoridades fiscales de las entidades federativas

coordinadas en las siguientes materias: revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes de contador público registrado; visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales y aquéllas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país y las nacionales por las que no se exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mismas; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; resolución sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; liquidación e imposición de multas y sanciones por infracciones en todo lo concerniente a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y accesorios de carácter federal; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentran en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

La Administración General Jurídica tiene establecidas sus facultades en el Artículo 26 del mismo reglamento entre las cuales podemos mencionar que es competente para establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, así como las Administraciones Locales Jurídicas y las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas, en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal.

También debe establecer el criterio de interpretación que las unidades administrativas del SAT deberán seguir la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras, en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal, con excepción de los señalados como competencia de otra unidad administrativa de la SHCP.

Así como también participa en la elaboración de las formas oficiales de los avisos, pedimentos declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del SAT y ordenar el pago, ya sea en dinero o bienes equivalentes, del valor de las mercancías que depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, o cuando por cualquier otra circunstancia no se puedan entregar o ya no se encuentren en disposición del SAT, coordinándose con la unidad administrativa competente.

Así como las anteriores, la Administración General de Aduanas tiene su sustento en el artículo 10 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el cual establece entre otras, que ésta debe establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las Aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales aduanales, embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país, procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas: inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia

de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

Además de participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación o exportación y de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos efectuados por la industria automotriz terminal; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la SHCP participen con otras autoridades competentes; y emitir opinión sobre los precios estimados que ésta fije, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración.

Una vez descritas algunas de las facultades de las Administraciones Generales, podemos auxiliarnos de los esquemas contenidos en el anexo del presente trabajo, para poder ubicar fácilmente la posición de cada uno de los elementos que conforman a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria.

Así, después de haber descrito lo anterior es preciso explicar la organización y funcionamiento de la Aduana, ya que ésta es de vital importancia para el buen funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano.

Para tal efecto consideraremos la definición de Aduana emitida por el Consejo de Cooperación Aduanera la cual considera que *“son los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos*

*públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”.*³⁶

La anterior definición reitera que las principales funciones aduaneras son controlar y fiscalizar el paso y el pago de las contribuciones al comercio exterior en las Aduanas, razón por la cual realiza funciones tales como:

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

Esa serie de funciones nos lleva a comprender la organización del Sistema Aduanero la cual de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), la Administración General de Aduanas (AGA) como unidad administrativa está a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, una pluralidad de Administraciones Centrales y las diversas Aduanas del país.

De esta manera es como *”la Administración General de Aduanas como parte integrante del SAT se estructura por un titular de la Administración General, 10 administradores centrales, 49 aduanas y aproximadamente 180 puntos de*

³⁶ Roca Felipe. *Tramites y Documentos en Materia Aduanera*. Ed.ISEF, México 2004. pág.21

servicios, dentro de los cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales”. ³⁷

Para poder cumplir con lo establecido, las aduanas cuentan con una Administración, la cual se encarga de administrar cada una de las aduanas con las facultades y obligaciones que la legislación aduanera señala entre las que se encuentran:

Dictar las medidas necesarias para la administración general de servicios, disponiendo lo conveniente en los casos que no se prevén en la Legislación Aduanera y demás disposiciones legales.

También coordina y ejecuta las políticas de la Dirección General de Aduanas en materia de administración aduanera, mantiene relaciones con las demás dependencias relacionadas y propone a la Dirección General de Aduanas programas de trabajo, así como también las disposiciones tendientes al cumplimiento de sus atribuciones.

Con el propósito de cumplir sus funciones el Administrador se apoya en la Subjefatura, la cual se encarga de sustituir al jefe de la aduana en caso de ser necesario que éste se ausente y asume sus obligaciones durante el tiempo que sea necesario. Además propone al jefe de la aduana los programas de trabajo y disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones: así como también coordina y controla las actividades de las secciones de la planta de la Subjefatura entre otras funciones.

De ahí que la Subjefatura se auxilia de la Planta de Subjefatura o Interior la cual se encarga de realizar los trámites administrativos de la Aduana, ya que como hemos podido percibir el Subjefe de la Aduana es el jefe nato y quien controla directamente a estas secciones entre las que se encuentran:

³⁷ Trejo Vargas, Pedro.*op.cit*, pág. 126

“a) Sección de Importación. Controla, registra, recibe, confronta y tramita los documentos para la importación de mercancías.

b) Sección de Exportación. Controla, registra, recibe, confronta y tramita los documentos relacionados con la exportación de mercancías.

c) Sección de Control de Permisos. Recibe, controla, analiza, y tramita lo referente a permisos especiales de autoridad competente.

d) Sección de Ajustes. Práctica el ajuste de los documentos aduanales que causan impuestos o derechos para verificar la correcta operación aritmética e informa a la Unidad de Procedimiento de Datos.

e) Sección de Internación. Autoriza la salida de las mercancías del dominio fiscal una vez cubiertos los requisitos y procedimientos a que se sujetan las mercancías de comercio internacional.

f) Sección de Contabilidad. Formula pólizas de ingresos y egresos; elabora el estado general de operaciones de caja, rinde cuentas a la Tesorería de la Federación diariamente del importe de la recaudación, concentración y erogaciones; glosa la documentación que debe concentrarse en la cuenta mensual; envía a la contaduría de la Federación la cuenta de almacenes; la relación de cuentas por cobrar y el resumen de operaciones libre; formula y rinde la cuenta a la Contaduría de la Federación.

g) Sección de Juicios. Asesora jurídicamente a la aduana, instruye expedientes e interpone recursos legales en contra de resoluciones que lesionen el interés fiscal.

h) Sección de Agencias Aduanales. Lleva el registro de las patentes de las agencias aduanales y de los dependientes autorizados; tramita las solicitudes para

la obtención de patentes; visita a las agencias aduanales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que la legislación aduanera les impone”. ³⁸

Las funciones que realiza una aduana son muchas y por ello es que dentro de su esquema de funcionamiento también se incluye a la Planta de Vistas la cual se encarga de realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías de los regímenes de importación y exportación para establecer o verificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías aplicando la fracción arancelaria correspondiente, verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para la presentación de las facturas y permisos especiales a los que están sujetas las mercancías, así como el valor de las mercancías y su precio oficial consignado en la tarifa.

Esas funciones se complementan con las que realiza la Planta de Almacenistas que se encarga de recibir, guardar y entregar las mercancías que ingresan al dominio fiscal, lleva la contabilidad de los bultos entrantes y salientes e integra la cuenta diaria y mensual del movimiento que registren para remitirla a la sección de contabilidad.

Además de efectuar la confrontación de los bultos contra los documentos que los ampara para verificar que no traigan señales de violación o averías y contengan las leyendas de carácter internacional en caso de ser necesario para posteriormente realizar el inventario de las mercancías que hayan causado abandono, computar y cobrar los derechos por servicios de almacenaje.

Todo ello para finalmente concentrar dichos documentos a la sección de estadística mensualmente que sirven para hacer la glosa con fines estadísticos y así se pueda llevar a cabo un control mediante el cual se pueda observar el comportamiento del comercio exterior durante todo el año.

³⁸ Carvajal Contreras, Máximo. *op.cit*, pág.168-170

Respecto a las funciones que realiza la Planta de Interventores encontramos que se encarga de rectificar que las marcas, números y pesos de los bultos cargados y descargados coincida con la documentación respectiva para avisar a la administración de los bultos que sobren o falten, así como también informar sobre violaciones de sellos y candados puestos en bultos o vehículos; pues también sella los vehículos que contengan mercancías en tránsito y colabora con el resguardo aduanal en la revisión de equipajes en las garitas de tránsito de personas.

Finalmente encontramos que la Planta de Resguardo Aduanal se encarga de la vigilancia en la línea divisoria internacional, zona de inspección y vigilancia permanente a recintos fiscales, fiscalizados y garitas; además de que está facultada para secuestrar, retener y embargar las mercancías de procedencia extranjera que no acrediten plenamente su legal estancia en el país y consignar a las personas que infrinjan las disposiciones legales, ya que también evita y persigue el tráfico fraudulento de mercancías.

Una vez explicado el Funcionamiento y Estructura del Sistema Aduanero Mexicano es necesario asentar que *“de conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, la SHCP forma parte de la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, que al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Jefe de la Administración Pública Federal. Esto significa que la Administración Pública Federal, incluidas la SHCP y la Administración General de Aduanas, están subordinadas al Presidente de la República y por lo tanto depende de él y están sujetos a su mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplina y competencia.*

De esta manera, al ser la Administración General de Aduanas una unidad administrativa adscrita al Servicio de Administración Tributaria, el cual es un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal, con

*autonomía de gestión, presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones, y a su vez al ser la SHCP parte integrante de la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, vemos que la Administración General de Aduanas es parte de la Administración Pública Federal con la competencia que les establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria”.*³⁹

Ahora que ya se explico como es que funciona nuestro Sistema Aduanero podemos entender porque son pocos los errores que tolera la Aduana sin imponer sanciones, retener o embargar las mercancías, pues contamos con un sistema exigente que busca prevenir el delito para lo cual se han venido escribiendo una serie de normas que permitan el cumplimiento de su función y elevando las sanciones de las infracciones.

Lo cual deja en claro que cuando se cumple con la precisión y exigencias que caracterizan a la Aduana de México, ésta responde con la liberación inmediata de las mercancías e intenta evitar tropiezos para la logística de los contribuyentes la cual, cada día, incrementa sus necesidades de rapidez y precisión; entonces comprendemos que la clave es identificar las obligaciones en materia tributaria, regulatoria y documental antes de realizar cualquier importación o exportación.

³⁹ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág. 133

1.6 Importancia de la modernización del Sistema Aduanero Mexicano ante el proceso de apertura comercial.

El comercio internacional como hemos venido observando se ha transformado en una actividad central para los países de las distintas regiones del mundo, razón por la cual nuestro país no puede ignorar las necesidades actuales.

Al respecto, encontramos que en México se ha trabajado para lograr que las políticas comerciales, que hasta ayer eran regidas por decisiones de carácter interno, bajo premisas proteccionistas, cambien y con el tiempo se han ido cediendo a la interdependencia y globalización.

Es así como, en este nuevo escenario, instituciones de gran importancia como las aduanas, experimentan grandes cambios debido a que el control de paso y pago de las mercancías han sufrido cambios derivados de la actual dinámica globalizadora en la cual estamos inmersos.

Razón por la cual “la Aduana México tiene ahora un papel trascendental e ineludible en los procesos de integración económica, ya que se ha visto redefinida vertiginosamente en la última década, cobrando cada vez más importancia como instrumento de facilitación del comercio exterior, hecho que se ve reflejado en el valor de las mercancías importadas y exportadas en México que representó aproximadamente 67% del producto interno bruto (PIB) en 2003”.⁴⁰

De acuerdo con las estadísticas de comercio exterior México es un país atractivo para los inversionistas porque además de contar con un mercado doméstico de más de 100 millones de personas cuenta con diferentes tratados comerciales que le permiten tener acceso a los mercados de Norte y Sudamérica, adicionalmente a que los tratados con la Unión Europea y Japón posibilitan que las industrias

⁴⁰Trejo Vargas, Jorge. *Los servicios (outsourcing) en la aduana moderna*, en Revista Administración General de Aduanas, México, D.F., junio de 2005. pág.23

cuenten con insumos de cualquiera de esos países libres de aranceles, debido a las preferencias arancelarias derivadas de los distintos TLC con los que se cuenta.

Precisamente dichas preferencias arancelarias que derivan de ser socio comercial de diferentes países permitieron que crecieran las operaciones de el Comercio Exterior Mexicano de acuerdo a las cifras mostradas en el 2004 que demuestran que *“las operaciones del mes de enero a noviembre suman más de 252 mil millones de dólares (179 mil millones de importaciones y 173 mil millones de exportaciones)”*.⁴¹

Pero hay que tener presente que para el 2005 no tuvimos los mismos resultados pues de acuerdo a lo informado por *“la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Balanza Comercial de México reportó en el mes de agosto que el valor de las mercancías sumó 19,536 millones de dólares, monto integrado por 16,459 millones de exportaciones no petroleras y por 3,077 millones de productos petroleros y respecto a las importaciones de mercancías fue de 20,136 millones de dólares, que significan un 14.4% mayor que la observada en el mismo mes en el 2004; lo cual ocasionó que la balanza comercial en el mes de agosto registrara un déficit de (-)600 millones de dólares.”*⁴²

Dato que resulta interesante pues significa que hay que buscar que los niveles de exportaciones incrementen, pues tenemos una clara competencia con China e India que han mostrado claros avances comerciales en los últimos años, y no desaprovechar la oportunidad que nos brinda la cercanía al mercado más grande del mundo y que hace que seamos un país importante dentro de la logística de producción de los grandes corporativos, muchos de los cuales ven a México como su base de producción para toda América.

⁴¹ s/a .Aduana Modelo: Ejemplo de Transformación, en Revista *Una Sola Hacienda*, México, febrero – marzo 2005. pág.26

⁴² <http://www.inegi.gob.mx>

Razón por la cual los inversionistas extranjeros mencionan frecuentemente dos ventajas de establecerse en México, el uso horario (tenemos la misma hora que Estados Unidos, a diferencia de China o República Checa en donde descansan cuando nosotros trabajamos) y la ubicación geográfica que permite contar con transporte comparativamente barato hacia Estados Unidos.

Hecho que ha permitido que la ventaja de la mano de obra barata que era el principal gancho en la década de los noventa ya no sea la única ventaja mencionada por los inversionistas, ya que también buscan reducir costos y tiempos en aspectos como la transportación y logística necesarios para que sus productos sean vendidos de forma inmediata.

Esto ha propiciado que la Aduana México lleve a cabo una importante modernización y transformación a efecto de hacerla más competitiva, lo que ha conducido incluso a la privatización de servicios periféricos o complementarios adecuados para el mejor movimiento de las mercancías; lo cual ayuda a los usuarios de la aduana en su proceso de logística pues pueden planear de manera más apropiada los tiempos de entrega y producción ya que al ser más efectivo el proceso de desaduanamiento es más fácil prevenir errores que los lleven a incurrir en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera lo cual les ayuda a reducir costos.

Por tal motivo *“para la Administración General de Aduanas, el denominado proyecto a largo plazo de Aduana Modelo es relevante, ya que el objetivo es mejorar la infraestructura, los procesos, la plantilla de personal y la interacción con el entorno necesario para el óptimo funcionamiento de la aduana; que le permita a México contar con aduanas modelos y para tal efecto se pretende agilizar la entrada de mercancías, mantener un estricto control aduanero e implementar medidas de seguridad y respuesta inmediata en puertos marítimos, fronterizos, aéreos y puntos interiores motivo por el cual han instalado equipos de rayos*

Gamma, rayos X para pasajeros y carga en aeropuertos, circuito cerrado de TV en aduanas marítimas, así como sistemas de supervisión y control vehicular.

Además de que actualmente, la AGA adecua algunas instalaciones aduaneras para mejorar el flujo de mercancías y el reconocimiento aduanero, instala equipos de alta tecnología, amplía andenes; construye y remodela oficinas administrativas, construye nuevos módulos para primera y segunda selecciones y carriles para dirigir los vehículos cargados a módulos de selección automatizada.

Así, entre los cambios realizados en las aduanas del país se encuentra la implementación del programa ValuNet, mediante el cual se obtiene más información internacional, efectiva y que ha dado resultados palpables; pues ha permitido combatir el contrabando que se ha venido haciendo cada vez más técnico que bronco, por lo que para las autoridades aduaneras esto se ha vuelto mucho más complejo de combatir pues resulta complejo tener que ir al extranjero a buscar la empresa para verificar que el certificado de origen sea el correcto, y mediante este programa se puede detectar más fácilmente irregularidades en el trámite aduanero. Tal como se puede ver desde el inicio del programa, tiempo en el cual se han revisado 28 mil 190 transacciones, detectándose 5 mil 632 casos con irregularidad, lo que representa 20 por ciento de las verificaciones.

Éste programa ha tenido principalmente resultados en el combate a la introducción ilegal de mercancías, permitiendo que la AGA haya incrementado las cifras de los embargos de mercancía ilegal los cuales de 2000 a la fecha equivale a 630.74, “ ocasionando así que los usuarios de las aduanas revisen cada vez menos su mercancía antes de llegar a la aduana, haciendo que se comprometan la empresa, agente aduanal y transportista, pues tienen que verificar que su embarque esté

*correctamente bien hecho lo cual repercute en una ventaja competitiva en el precio y en la velocidad de su operación”.*⁴³

Como podemos ver este hecho ha propiciado que actualmente el concepto de Aduana Moderna, que no sólo se limita a los aspectos de mejoras informáticas, automatización, actualización tecnológica, infraestructura y equipamiento; involucre también aspectos legislativos, de facilitación, competitividad, capacitación constante del personal, despacho inteligente, armonización y simplificación de procedimientos y buena relación con los sectores privados, así como la privatización de ciertas funciones no sustantivas en las aduanas y la utilización optativa del Agente Aduanal, a fin de promover otro tipo de servicios aduaneros integrales, como ya se hace en otros países.

Razón por la cual es fundamental atender dos aspectos que hoy día son el mayor reto para el Comercio Exterior Mexicano: la agilización y la simplificación de procesos con adecuados controles que garanticen la legal ejecución en operaciones de importación y exportación de mercancías, para que así los inversionistas nacionales y extranjeros se vean motivados a incrementar sus inversiones en el país.

Ya que como se sabe hace años que ya no hay barreras a la importación, además de que se ha trabajado para reducir los aranceles elevados, pero aún es necesario seguir trabajando en el despacho aduanero, donde se conjugan objetivos fundamentales dentro de la operación aduanera.

Aunque cabe señalar que la modernización aduanera en México no es nueva: *”desde 1995, el gobierno federal vio la necesidad de iniciar una reforma aduanera integral para hacer más eficiente la operación en las aduanas, lo cual llevó a la*

⁴³ Sánchez Rivas, Guadalupe. *Fomenta la Competitividad la AGA con las empresas Certificadas*. En: Revista Logística y Comercio Internacional, febrero-marzo de 2005, núm. 29, México. pág. 24-29.

publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Aduanera del 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1° de abril de 1996.

De igual manera, la primera reforma que sufrió esta Ley, mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año, tuvo como objetivo reflejar los mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como establecer el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como Sistema Automatizado Apoderados Aduanales, y de sus representantes".⁴⁴

Podemos ver que dentro de este proceso de modernización aduanera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también fortaleció e incrementó la autorización o concesión de servicios aduaneros periféricos a la revisión de las mercancías a los particulares, privatizando dichos servicios de manera importante y mejorando los mismos, lo cual se refleja como tendencia del futuro de los servicios aduaneros en México.

Las acciones antes mencionadas han servido como antecedente para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración Federal haya planteado un proyecto que pretende realizar todas las acciones necesarias para así poder obtener una Aduana Modelo mediante un proyecto, el cual consiste en el diseño de una aduana como un prototipo de la Aduana Ideal, tanto en su infraestructura, equipamiento, automatización de procesos, estructura organizacional y plantilla de personal y la interacción con el entorno, que tiene el objetivo de que la calidad en el servicio se traduzca en la competitividad que requiere el comercio exterior, amén de transparentar, facilitar y controlar la salida de mercancías.

Para ejemplificar estas acciones encaminadas a la transformación de la Aduana México podemos mencionar lugares donde ya se iniciaron las acciones

⁴⁴ Trejo Vargas, Pedro. *opcit* pág.23

correspondientes como lo son: Manzanillo, Nuevo Laredo, Reynosa y Veracruz entre otros que están en marcha pero como sabemos aún falta mucho por hacer por ello es necesario que se trabaje en conjunto ya que si bien es cierto que es deber del Estado proporcionar los medios necesarios para lograr un desarrollo también es pertinente considerar la participación de todos los involucrados en el comercio para lograrlo.

Como se puede observar la aduana tiene un rol preponderante para la economía nacional, por lo que debemos precisar sus funciones que también resultan relevantes para la seguridad nacional.

Así, resulta valioso definir las funciones sustantivas que la Aduana de México tiene hoy en día, pues como ya se mencionó la aduana moderna ya no se limita únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran o salen del país.

Debido a que la Aduana Mexicana se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, lo que nos permite afirmar que es necesario que la aduana evolucione al igual que lo hacen las tecnologías, la informática, las comunicaciones, los transportes, los sistemas de producción y comercialización, eficientando y mejorando sus formas y métodos de operación, que continúe como una unidad administrativa del gobierno, aunque como se ha mencionado tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas a su función sustantiva de seguridad nacional.

Es por ello que, dentro del proceso de modernización aduanero la SHCP, el SAT y la Administración General de Aduanas, a partir del 2002, incrementaron la autorización o concesión de servicios aduaneros a los particulares, privatizando estos servicios de manera importante y mejorando los mismos; lo cual refleja una tendencia del futuro de las aduanas en México.

Este hecho ha propiciado que la Aduana Moderna del siglo XXI, tenga dentro de sus funciones básicas en su carácter de entidad gubernamental pública las siguientes:

1. **Facilitación.** De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero y por el costo del almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de “justo a tiempo” con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías.

Razón por la que utilizan equipamiento y tecnología de punta en las aduanas del país actualmente con lo cual contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras y así de esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación así como del justing time.

Lo cual es muy importante ya que actualmente las aduanas del país influyen de manera determinante en el proceso de integración económica de México, sobre todo en el concierto regional, y con los bloques comerciales de otros continentes.

2. **Recaudación.** De los impuestos al comercio exterior principalmente, de los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos y de exportación.

3. **Fiscalización.** Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM´S), así como del uso de

las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior.

4. **Verificación.** De los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

5. **Prevención.** De las infracciones y delitos aduaneros, y de la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo.

La Aduana Moderna tiene como otra característica la de ser una Aduana Inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero o de contrabando, ya sea técnico (documentado) o bronco (sin documentos), que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

Cabe mencionar que la importancia otorgada a este aspecto se debe a actos terroristas realizados el 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, mismos que cambiaron los sistemas de seguridad internacionales, por lo tanto la Aduana México juega un papel importante en la prevención contra el terrorismo y bioterrorismo, estableciéndose un proyecto dentro de la Administración General de Aduanas para darle facultades para coordinar todos los programas de seguridad y emergencia en el ámbito de su competencia, así como para servir de enlace con las aduanas de los gobiernos extranjeros y agencias de seguridad y emergencia bajo esquemas de inteligencia y respuesta inmediata, sobre traslado, tráfico y detección de personas, mercancías o medios de transporte que representen alto riesgo para la seguridad nacional e internacional, dentro del mismo ámbito de su competencia.

6. **Estadística.** Del comercio exterior y de las operaciones aduaneras que se reflejan en la balanza comercial y para la toma de decisión de las autoridades.

7. **Respecto a los Derechos Humanos.** Debemos señalar que una Aduana moderna debe realizar sus funciones con pleno respeto y apego al principio de la legalidad, a los derechos humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas.

Aunado a las medidas ya mencionadas la Aduana México ha creado el Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras para poder modernizarse con mayor rapidez, este fideicomiso se creó con la aprobación del Congreso el 1° de enero de 2002, a través de la inclusión de los artículos 16-A y 16-B de la Ley Aduanera.

Este fideicomiso tiene como misión impulsar la modernización de la infraestructura y las instalaciones aduaneras mediante procesos de innovación tecnológica, equipamiento y calidad en el servicio de la Aduana México, así como introducir nuevos modelos de gestión, control y procesamiento de información en beneficio de los usuarios de los recintos fiscales y del reconocimiento aduanero.

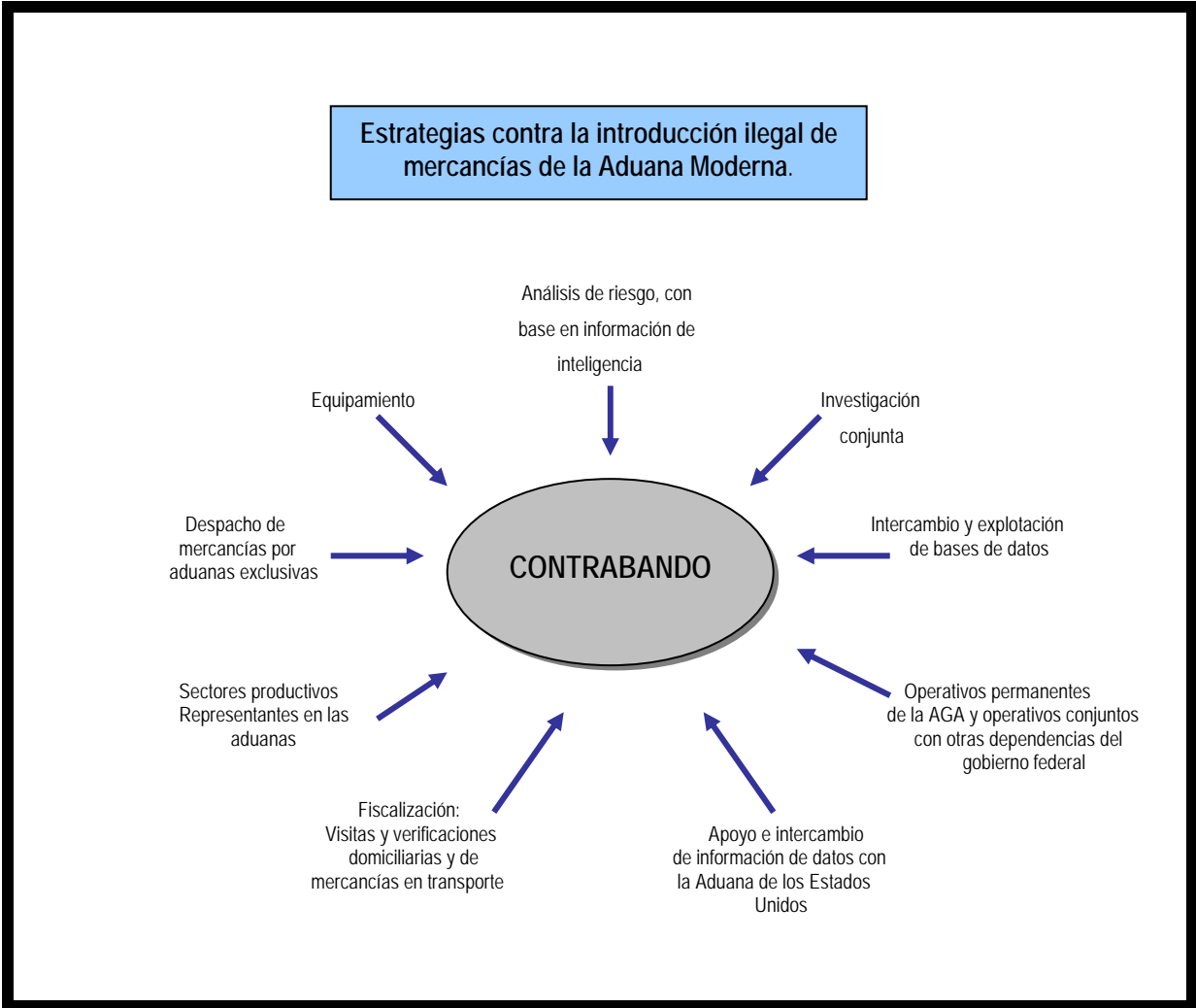
Es decir, el fideicomiso constituye un instrumento eficiente para apoyar y financiar la modernización y automatización del Sistema Aduanero de México, en lo que a infraestructura, equipamiento, servicios y tecnología de punta se refiere.

Por lo cual para aprovechar dicho esquema la Aduana México cuenta con un programa de Inversión 2002–2006, cuyos proyectos se dividen en: reordenamiento, ampliación, remodelación, construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura aduanera existente, así como de la adquisición

de tecnología de punta, vehículos, aeronaves, lanchas, unidades caninas, sistemas de radiocomunicación, básculas, etcétera.

Todo ello redundará en un mejor, eficiente, moderno, ágil y automatizado Sistema Aduanero de México que como ya se ha mencionado permitirá realizar una planeación logística efectiva y realizar un despacho aduanero rápido, seguro y reducir las posibilidades de incurrir en un PAMA sí todos los involucrados en una operación de comercio exterior realizan eficientemente su trabajo; tal como se puede observar en el siguiente esquema.

Esquema 3. Estrategias contra la introducción ilegal de mercancías.



Fuente: Administración General de Aduanas ,en Trejo Vargas Pedro, *Comercio Exterior sin Barreras 2004* Ed.ISEF, México D.F. 2004, pág.43

Después de haber revisado las nuevas necesidades y funciones de la Aduana México es prudente considerar una definición que sea clara para su mejor comprensión, como lo es la siguiente definición de Aduana Moderna: *"es el ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran y salen del territorio nacional a través de los diferentes tráficados aduaneros por las diferentes fronteras del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas, llevando a cabo las estadísticas de comercio exterior, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta"*.⁴⁵

Es así, que con base a lo ya explicado no podemos perder de vista que al lado de la modernización de las aduanas también es indispensable que la legislación aduanera se modernice, a fin de que reconozca y de legalidad a los métodos y procedimientos apoyados en equipo y sistemas informáticos innovadores.

⁴⁵ *Ibid.* pág. 123

CAPITULO 2.

2. Operación Aduanera e Implicaciones del Embargo Precautorio en el Marco del Comercio Exterior Mexicano.

Hoy en día la dinámica comercial es muy amplia; pues al desarrollarse en un ambiente global es necesario que todos los participantes en el comercio conozcan y sepan aplicar los requerimientos aduaneros que se solicitan en los países para llevar a cabo cualquier importación o exportación exitosa y no incurran en errores que los conduzcan a sanciones que les provoquen pérdidas.

Motivo por el cual los empresarios, transportistas, Agentes Aduanales y todos los involucrados en el comercio exterior mexicano han procurado involucrarse más en los aspectos aduanales necesarios para realizar una operación comercial correcta que les permita desarrollar un despacho aduanal rápido y eficiente, para que de esta forma puedan prevenir errores u omisiones que los lleven a caer en los Procedimientos Administrativo en Materia Aduanera que les pueden ocasionar la pérdida de sus mercancías, pues cabe mencionar que durante los últimos años el gobierno mexicano a través del SAT ha implementado operativos para detectar y evitar la entrada de productos que puedan perjudicar el mercado nacional.

Razón por la que es de vital importancia que los involucrados en el comercio hagan conciencia de lo importante que es la planeación del despacho aduanal, ya que éste inicia antes de que las mercancías entren o salgan del territorio nacional y se deben realizar todos los actos previos para cumplir con los requisitos y formalidades necesarios para el despacho en aduana, hecho que hace más importante conocer en que consiste la mecánica operativa de las aduanas en México y las consecuencias que pueden generar el incumplimiento de pago de impuestos y requisitos no arancelarios necesarios para cualquier operación comercial tanto en México como en los demás países con los que nuestro país mantiene relaciones que derivan de cada uno de los Tratados de Libre Comercio en los que participa.

2.1 Mecánica Operativa para el Despacho Aduanero en México.

Para abordar el presente capítulo, iniciaremos recordando que la política comercial utilizada por México a finales de la década de los 80's era el modelo de sustitución de importaciones y de protección a la industria nacional, la cual tuvo que ser cambiada debido a que esta política con la evolución comercial, ya no respondía a las necesidades de globalización, por lo que se optó por un modelo de economía abierta, iniciando el despegue de esta nueva política con la adhesión de México al GATT en 1986.

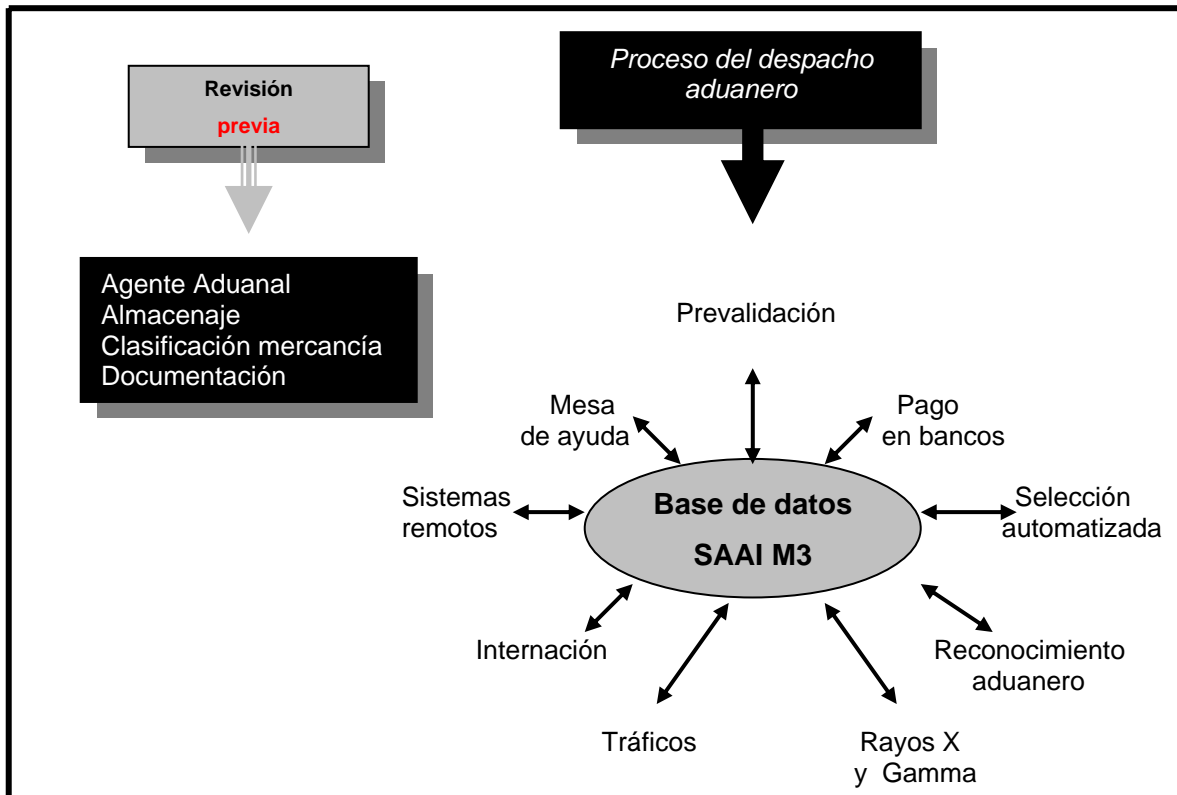
Hecho que hizo necesario agilizar, simplificar y mejorar el desahorro de mercancías en las aduanas del país, razón por la cual el gobierno mexicano tomó la decisión de modernizar a fondo el Sistema Aduanero de México y así fue como el gobierno emprendió el proceso de modernización aduanera, comenzando con los procedimientos de despacho, que ahora se realizan a través de medios informáticos, sustituyendo la revisión de los cargamentos por una revisión sistematizada, aunado a que se creó la figura del segundo reconocimiento para asegurar la efectividad y transparencia en la primera revisión de las mercancías.

Derivado de esos cambios actualmente se considera de acuerdo a la Ley Aduanera en su artículo 35 que el despacho aduanal es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancía al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la Aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los Agentes o Apoderados Aduanales.

En sí, este acto comprende al conjunto de todas las acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo con las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que están

a disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen aduanero, tal como se ejemplifica en el siguiente esquema.

Esquema 4. Proceso del despacho aduanero



Fuente: Trejo Vargas Pedro et al, *Comercio Exterior Sin Barreras 2004. Todo lo que usted necesita saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2004. pág.45

Dicho esquema nos permite entender que el acto legal del despacho aduanal está configurado por el cumplimiento total y absoluto del procedimiento que ha dictado la ley Aduanera y los demás ordenamientos aplicables, para lo cual se considera que *“quiénes tienen personalidad para la tramitación del despacho aduanero ante las autoridades aduaneras son:*

- a) *El Agente Aduanal y sus mandatarios autorizados.*
- b) *El Apoderado Aduanal.*

- c) *El Agente o Apoderado Aduanal que promueva el régimen de tránsito Interno. El Agente Aduanal que tramita el régimen de tránsito internacional.*
- d) *Los pasajeros provenientes de viajes internacionales por las mercancías que exceden su franquicia, sin que exceda el valor de mil dólares norteamericanos.*
- e) *La persona que tramite la importación o exportación temporal de determinadas mercancías .*
- f) *El Servicio Postal Mexicano por las importaciones o exportaciones que se efectúen por vía postal.*
- g) *Las personas que realicen importaciones o exportaciones de mercancías cuyo valor sea hasta de mil dólares de los Estados Unidos y aquellas empresas de las regiones fronterizas y franja fronteriza norte en un sistema de transición, cuando importen mercancías hasta por un valor de cinco mil dólares.*
- h) *Los almacenes generales de depósito por las mercancías que se destinen a su depósito fiscal.*
- i) *Las empresas de mensajería y paquetería por las mercancías por ellas transportadas, siempre que el valor de la mercancía no sobrepase los 5 mil dólares americanos.*
- j) *Las asociaciones, cámaras de comercio e industrias, confederaciones que las agrupen: de las mercancías de exportación de sus afiliados”.*⁴⁶

Lo cual se puede sustentar con lo expuesto en los artículos 35,40,41,50,159 y 169 de la Ley Aduanera, los cuales indican que sólo los Agentes o los Apoderados Aduanales de los interesados pueden intervenir por éstos en los trámites de importación o exportación.

A simple vista pudiera parecer que el despacho aduanal, se inicia con la llegada de las mercancías al recinto fiscal o fiscalizado (aduana) y culmina con la salida del mismo, pero desde un punto de vista práctico, el despacho de las mercancías se inicia antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, debido a que el interesado debe cumplir una serie de actos previos que guardan

⁴⁶ Carvajal Contreras, Maximo. *op.cit*, pág. 371

relación directa con el cumplimiento de requisitos y formalidades que deben satisfacerse, para que pueda iniciarse materialmente el despacho en la aduana.

*“Dichos requisitos y formalidades consisten en: la inscripción en el Padrón de Importadores, y en su caso, en el Padrón de Sectores Específicos, entregar al Agente Aduanal la carta encomienda, realizar el pago de las contribuciones respectivas ante los bancos autorizados o vía electrónica, la determinación del régimen a que se someterán las mercancías, realizar las gestiones para el cumplimiento de regulaciones no arancelarias, entre otros”.*⁴⁷

El despacho de las mercancías deberá de efectuarse en orden cronológico de presentación de los documentos o solicitudes, pero se da prioridad al equipaje, menajes de casa, materiales explosivos, inflamables, corrosivos, contaminantes o radioactivos y mercancías perecederas o de fácil descomposición, así como animales vivos.

De esta manera cuando el embarque llega a la aduana se almacena, en almacenes fiscales que de acuerdo al artículo 14 de la Ley Aduanera son aquellos lugares donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas o en almacenes fiscalizados que son aquellos a los que el SAT otorga mediante licitación una concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, los cuales son atendidos por personal de iniciativa privada supervisados por la autoridad.

Al momento de llegar la mercancía de importación ante la aduana, se procede a otorgarle al embarque un número de registro de entrada, marcado por la autoridad

⁴⁷ Trejo Vargas, Pedro et al. *Comercio Exterior Sin Barreras 2004. Todo lo que usted necesita saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior* . Ediciones Fiscales ISEF, México 2004, pág.40

que indica la fecha en que el embarque llegó a nuestro país, fecha que será la que rija para todas las obligaciones correspondientes, tales como tipo de cambio, restricciones y regulaciones no arancelarias y bases gravables.

Para que posteriormente se realice el reconocimiento aduanero, el cual tiene su fundamento en los artículos 44 y 45 de la Ley Aduanera al igual que el segundo reconocimiento, los cuales consideran *“que es el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado ante la propia autoridad aduanera. Al reconocimiento aduanero también se le conoce como aforo, aunque la legislación aduanera en México no utiliza este término”*⁴⁸.

Cabe aclarar que este acto se da una vez que se elaboró el pedimento y se efectuó el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el contribuyente, presentándose las mercancías junto con el pedimento o documento correspondiente ante la aduana y activando el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si debe practicarse el mismo o el segundo reconocimiento.

En los supuestos en los que no se requiera utilizar el pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, éste se activará presentando las mercancías con la documentación correspondiente, como es el caso de la presentación de facturas en operaciones con pedimentos consolidados.

Al respecto es necesario considerar que el despacho aduanal inicia una vida fiscal hasta que se den los supuestos de la prescripción de las facultades de la Autoridad, plazo que en casi todos los casos dura 5 años contados a partir de la

⁴⁸ *Ibid.* pág.41

fecha de presentación formal del pedimento, por lo cual quienes importen o exporten mercancías están obligados a declarar presentando un documento en las formas oficiales aprobadas por la Secretaría de Hacienda en el artículo 36 de la Ley Aduanera denominado pedimento, el cual debe contener los datos referentes al régimen aduanero al que se destinarán las mercancías, la determinación de los impuestos al comercio exterior, la descripción de las mercancías y su origen. Así como también el valor de transacción de las mercancías en importación, el valor comercial en exportación, la clasificación arancelaria correspondiente, el señalamiento de las regulaciones y restricciones arancelarias a que estén sujetas las mercancías, el monto de la cuota compensatoria causada y la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial del permiso correspondiente.

Es importante tener presente que el pedimento en una operación de importación deberá de acompañarle la factura, si el tráfico es marítimo el conocimiento de embarque; si es aéreo la guía aérea, los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, a demás del documento con base en el cual se determina la procedencia y origen de las mercancías.

En caso de que se trate de una exportación el pedimento deberá de ser acompañado con la factura que exprese el valor comercial de las mercancías u otro documento y con los documentos en que se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a que están sujetas las mercancías.

Además de que como excepción al principio de presentar las facturas comerciales se eximen de esta obligación, a las importaciones o exportaciones que realicen las embajadas o consulados extranjeros, sus funcionarios o empleados y las relativas a energía eléctrica, petróleo crudo, gas natural o sus derivados cuando se hagan a través de tuberías y por último, cuando se trate de menajes de casa.

También hay que tener presente que de acuerdo con el artículo 38 de la Ley Aduanera el despacho aduanero de mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico en el que participen las autoridades fiscales, autoridades administrativas, así como los destinatarios de las importaciones y los remitentes en las exportaciones a través de los Agentes Aduanales o Apoderados Aduanales, suministrando la información pertinente respecto de los actos y formalidades que deben realizar en el propio despacho, de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros a lo dispuesto por la ley y su reglamento.

Para lo cual la Secretaría de Hacienda determinará para cada Agente o Apoderado Aduanal una clave electrónica confidencial, la que equivale a la firma autógrafa de ellos para todos los efectos legales y en cada despacho se grabará en discos ópticos imborrables.

El Agente Aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías, de conformidad con lo previsto por la Ley Aduanera y por las demás leyes y disposiciones aplicables.

Así es como, “de acuerdo a los términos de procedimientos, el despacho aduanal inicia con la llegada de las mercancías y su registro ante los dos sistemas automatizados que manejan los Recintos Fiscalizados (almacenes) y se debe conducir a los intermediarios a una revisión física que les permita cuantificar e identificar los embarques, para poder detectar errores ya que el Sistema Aduanero Mexicano obliga a los importadores y exportadores, por conducto de sus Agentes Aduanales a presentar un pedimento bajo protesta de decir verdad; lo cual quiere decir que los Agentes Aduanales están seguros de lo que manifiestan en el pedimento; a esta revisión es lo que se conoce como reconocimiento previo”⁴⁹.

⁴⁹Reyes Díaz Leal Eduardo. *op.cit*, pág.33

El reconocimiento previo representa una ventaja para los importadores y exportadores, ya que el reconocimiento previo le permite a los intermediarios clasificar los embarques y tener la información comercial de los bienes en cuanto a descripción, naturaleza, marcado de origen, marcas, modelos y números de serie que deberán ser consignados en el pedimento y en algún otro documento anexo al mismo, según sea el caso.

Razón por la cual es recomendable que todo embarque sea reconocido previamente, ya que de no hacerlo y en caso de que existan discrepancias entre lo declarado y las mercancías, el Agente Aduanal será el responsable de las multas y las sanciones que procedan por tal irregularidad, ya que la Ley Aduanera considera que él pudo reconocerlas a través del despacho previo, aún cuando el importador le hubiera engañado u omitido parcial o totalmente la información de las mismas.

Además de que al obtener la clasificación arancelaria se identifican los requisitos generales del despacho aduanal, tales como la tasa arancelaria aplicable, la obligación o no del pago del Impuesto al Valor Agregado, la existencia de cuotas compensatorias, la relación de permisos, autorizaciones y licencias que se deberán anexar al pedimento, la limitación en el uso de ciertas aduanas, la necesidad de contar con el padrón general y alguno de los sectoriales, la existencia de precios estimados, así como también preferencias arancelarias establecidas a través de convenios o acuerdos internacionales, lo que se conoce con el nombre de cotizar un embarque.

Así, los Agentes y Apoderados Aduanales al cotizar el embarque solicitan al cliente la documentación y anticipos que se requerirán para llevar al cabo el despacho, y formulan un proyecto de pedimento que por regla general es revisado con detalle conjuntamente con la documentación que el cliente les proporciona; ya que hay que recordar que *“solamente los Agentes Aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de los importadores o exportadores o los*

*Apoderados Aduanales; podrán llevar a cabo los trámites del despacho de las mercancías. Además de que fungen como sus representantes legales para todas las actuaciones y notificaciones que deriven del despacho aduanero en que actúen y que se celebren dentro del recinto fiscal”.*⁵⁰

Es importante resaltar que el embarque deberá portar una factura para efectos aduanales, lo cual no necesariamente es una de carácter fiscal, de hecho, los importadores deberían de mantener en su contabilidad la factura original de sus compras y los exportadores deberían enviar su factura original al cliente en el extranjero, la aduana puede manejar, sin problemas, una copia de la factura o inclusive una factura pro-forma siempre que cumpla con *”los requisitos establecidos en la Resolución de Comercio Exterior (reglas de carácter General), tal como se muestra a continuación:*

La factura aduanal, por así llamarla, y para los efectos de una importación debe contener 4 grupos de datos básicos:

- 1) Lugar y fecha de expedición,*
- 2) nombre de proveedor y su domicilio,*
- 3) nombre del importador y su domicilio, y*
- 4) datos particulares de las mercancías como cantidad, unidad de medida, descripción, lugar de venta, precios unitario y total y, en su caso, los datos de identificación individual como son la marca, modelo y número de serie.*

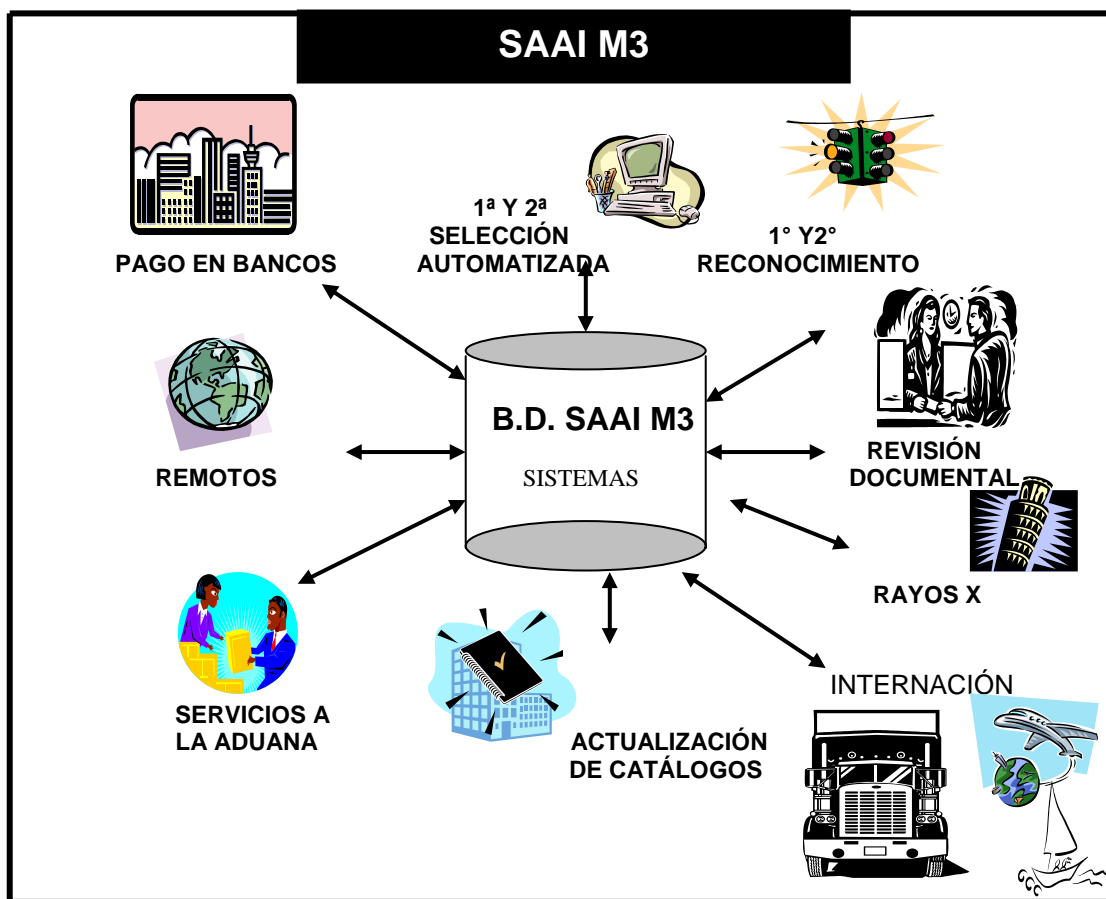
Para el caso de exportación, las reglas son mucho más escuetas, pues sólo se exige que contenga el precio de las mercancías sin incluir los fletes internacionales, pero análogamente suponemos que debe contener los datos del exportador y sus generales y los del destinatario y sus generales.

⁵⁰ Carvajal Contreras, Máximo. *op.cit*, pág.371

Razón por la que la factura para efectos aduanales es por demás trascendente, no porque implique una infracción con sanción económica, sino porque debe considerarse como la declaración formal de los contribuyentes antes de su “traducción” técnica que hacen los agentes y apoderados aduanales”.⁵¹

Teniendo la factura y los demás documentos como permisos y cuentas aduaneras el Agente Aduanal debe formular oficialmente el pedimento en el que solicitará el régimen aduanero aplicable y luego transmitirlo al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI M3) a fin de que se haga una revisión electrónica del pedimento y, en su caso, se valide a fin de continuar con los demás procedimientos como se explica en el siguiente esquema:

Esquema 5.El Sistema Automatizado Aduanero Integral.



Fuente: Trejo Vargas Pedro, *El sistema Aduanero de México*, Ed. S.H.C.P. México 2003. pág. 197

⁵¹ Reyes Díaz Leal Eduardo. *op.cit.* pág. 34-35

Una vez validado el pedimento se deberá pagar en el banco o por transferencia electrónica (dependiendo de la modernidad de la aduana y de los sistemas del agente aduanal), considerando que cuando menos se pagará el derecho de trámite aduanero en el caso de importaciones o exportaciones exentas de impuestos por alguna razón.

En caso contrario con el pedimento aduanal, las autorizaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y el monto de los impuestos, el representante aduanal, procederá a pagar las contribuciones correspondientes, tales como el impuesto ad valorem, el derecho de trámite aduanero, el impuesto al valor agregado, el impuesto especial sobre producción y servicios y el impuesto sobre automóviles nuevos, según sea el caso.

Al respecto podemos señalar que la validación aduanal es una ventaja a la que es fácil acceder debido a que en la mayoría de los casos es prestada por las Asociaciones de los Agentes Aduanales de cada lugar, además de que beneficia a los importadores y sus representantes legales, ya que con ello se detectan muchas irregularidades que son castigadas con multas. Debido a que cuando en un pedimento se encuentren falsedades o inexactitudes y éstas no impliquen la evasión fiscal u omisión de permisos, autorizaciones o etiquetado, la autoridad sancionara al Agente Aduanal o en su caso al importador con una multa, lo que por supuesto significa pérdidas tanto de tiempo como económicas.

Después de validado el pedimento el Agente Aduanal o Apoderado en su caso, procederá a imprimir el pedimento definitivo que será el que se entregue a la autoridad para concluir el despacho aduanal.

A partir de ese momento, el sistema ya conoce del embarque por lo que se está en la posibilidad de recoger las mercancías en el recinto fiscal o fiscalizado que las guardó desde su llegada y el cual las puede mantener por un plazo máximo de 2

meses en el caso de importación y de 3 en el caso de exportación antes de que causen abandono a favor del fisco federal.

En el recinto fiscalizado se deberá verificar que el pedimento en comento sea real y que se haya registrado en el SAAI antes de permitir que los bienes sean retirados del almacén, pasando esta segunda prueba (la primera fue la del validador) el Agente Aduanal podrá llevar las mercancías ante la plataforma del reconocimiento aduanero para activar por primera ocasión el semáforo fiscal que determina si la autoridad práctica o no la revisión de las mercancías y documentación correspondiente, la cual es practicada, en su caso, por los verificadores de la aduana.

Cabe destacar que “el Reconocimiento Aduanero como se conoce en nuestro sistema normativo, es el acto por el cual teniéndose las mercaderías a la vista se examinan para precisar sus características, procediendo a clasificarlas, determinándose el pago de los impuestos y demás requisitos que deben de cumplirse y así considerarse legalmente importadas o exportadas.

Al respecto encontramos que este acto se divide en tres etapas:

La primera etapa, consta de tres pasos:

- a) Designación del funcionario que realizará la operación.*
- b) Indicación de los bultos a examinar.*
- c) Cotejo y examen exterior de los bultos.*

La segunda etapa, se divide en dos partes:

- a) Medición, conteo y pesaje de las mercancías para posteriormente determinar del pago del impuesto; verificación de los datos presentados por el interesado en su documento con lo reconocido por el vista en el despacho.*
- b) Clasificación y valoración de las mercancías para la determinación del impuesto.*

*La tercera etapa, consiste en la ratificación o rectificación que hace el vista de acuerdo a su criterio, en relación a lo manifestado por el contribuyente en su pedimento, para que posteriormente se ajusten las cantidades líquidas a pagar y se efectúe el entero de los impuestos”.*⁵²

En la mayor parte de las importaciones y en algunos actos de exportación, los Agentes Aduanales deben tocar por segunda ocasión el semáforo fiscal (activar el mecanismo de selección automatizado) a fin de determinar si el embarque será sometido a una segunda revisión o reconocimiento pero en esta ocasión por parte de los señores Dictaminadores Aduanales, que son personas que trabajan para empresas privadas y concesionadas para tal efecto y que han demostrado sus conocimientos e integridad.

Si el sistema de selección automatizada (máquina que imprime en el cuerpo del pedimento del transportista el resultado de la selección aleatoria) resulta en desaduanamiento libre o luz verde, el representante podrá retirar las mercancías del recinto fiscal y destinarlas a la bodega que haya indicado su cliente o importador.

En el caso en que las mercancías sean sujetas al reconocimiento aduanero por parte de la autoridad y determinado por el sistema de selección automatizada, éstas deberán pasar a la zona de inspección predeterminada para tal efecto, en donde la autoridad aduanera, mejor conocidos como vistas aduanales procederán a revisar, minuciosamente, a las mercancías respecto a los siguientes conceptos: cantidad, unidades de medida, números de serie, impuestos, documentación y candados.

Como se puede ver el segundo reconocimiento, se trata de una segunda revisión física y documental de las mercancías de comercio exterior dentro del despacho aduanero; que como ya se mencionó está a cargo de las empresas privadas

⁵² Carvajal Contreras, Máximo. *op.cit*, pág. 373

autorizadas por la SHCP y se efectúa por dictaminadores aduaneros conocidos también como dictaminadores aduanales a cargo de dichas empresas y consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado en el primer reconocimiento aduanero.

Este segundo reconocimiento no siempre se aplica, ya que la ley prevé innumerables excepciones para ello en caso justificados, sin embargo, “ *tanto en el reconocimiento como en el segundo reconocimiento, la autoridad aduanera podrá detectar irregularidades en la declaración o en la mercancía presentada y determinar lo siguiente en el procedimiento respectivo:*

- 1. Retener la mercancía hasta que se cumpla con lo exigido.*
- 2. Determinar mediante acta circunstanciada de hechos la omisión de contribuciones o el establecimiento de multas formales.*
- 3. Embargar precautoriamente las mercancías y los medios en que se transporten.*
- 4. Imponer infracciones administrativas.*
- 5. Determinar que las mercancías pasan a propiedad del Fisco Federal.*
- 6. Poner a disposición del Ministerio público de la Federación a los presuntos infractores en el caso de posibles delitos, como es el hecho de la introducción de mercancías prohibidas como armas o drogas”.⁵³*

En caso de que por motivo del segundo reconocimiento, se detecten irregularidades, éstas se harán constar en un acta circunstanciada que para tal efecto levante la autoridad.

Así es como los verificadores (también mal llamados vistas aduanales) practican la revisión de las mercancías a fin de hacerse llegar muestras y elementos que permitan confirmar que lo declarado en el pedimento es correcto, ya que es preciso señalar que los verificadores no pueden determinar nuevas fracciones

⁵³Trejo Vargas Pedro et al. *op.cit.* pág. 42

arancelarias, ni si quiera tienen facultades para identificar infracciones pero si pueden hacerse llegar de elementos que supongan la existencia de actos antijurídicos y presentarlos ante las autoridades competentes.

Los dictaminadores también se hacen de elementos para identificar la precisión legal de los despachos aduanales, tanto en la clasificación arancelaria, régimen aduanero, valoración, documentación comprobatoria y origen; y sugieren a la autoridad cuando una eventual infracción se esté cometiendo para que esta última determine la situación aduanal y fiscal del contribuyente y sus agentes aduanales.

También es prudente señalar que cuando el vista aduanal determina una probable infracción el agente o apoderado aduanal puede solicitar que se le practique el segundo reconocimiento sin la necesidad de activar el sistema de selección automatizada lo cual es muy saludable cuando el Agente o Apoderado no están de acuerdo con las observaciones del primer reconocimiento.

Finalmente cabe aclarar que en caso de que existan discrepancias entre lo declarado y lo presentado, *“existen básicamente tres posibilidades de que éstas ocurran:*

a) Que las discrepancias sean únicamente en materia de omisión de impuestos, en este caso, las mercancías podrán retirarse del recinto aduanal mediante garantía de interés fiscal;

b) Que requieran permiso y no se tenga, o bien que se trate de mercancías prohibidas, en este caso, las mercancías pasarán a propiedad del Fisco Federal automáticamente, e independientemente de las sanciones que esto genere, y

c) Que hayan omitido presentar autorizaciones de las llamadas regulaciones no arancelarias o falta del etiquetado NOM, en este caso se podrá sustituir el embargo de las mercancías a través de fianza u otros recursos, y en algunos

*casos podrán ser retiradas para su importación y en otros para su retorno al extranjero”.*⁵⁴

Como se puede ver del primer y segundo reconocimiento emanan dictámenes técnicos que, sumándolos con el pedimento, sirven de base a la Autoridad para determinar las posibles infracciones y sanciones aplicables a cada caso.

De no existir observaciones las mercancías son liberadas del recinto fiscal y podrán viajar por todo el territorio nacional bajo el entendido que ha iniciado su vida fiscal, aunque hay que tener presente que el hecho de haberse concluido el despacho no implica que el exportador ha quedado liberado de cualquier sanción, tan sólo implica que se han concluido los actos y formalidades para la entrada y salida de las mercancías del país.

Por lo que a partir de este momento, se inician los tiempos para más facultades de comprobación, desde el análisis en laboratorio de las muestras que, en su caso, tomó la Autoridad, la revisión en GLOSA de la documentación que presentó el Agente o Apoderado Aduanal, las verificaciones en transporte, las visitas domiciliarias y las compulsas con terceros.

*Razón por la que hay que tener presente que “son varios los momentos en que se puede volver a revisar los actos protestados en la aduana y por un periodo promedio de 5 años por lo que se sugiere a los importadores y exportadores revisar con detalle los documentos que les sean entregados al haber concluido el despacho, lo que se conoce como auditoría aduanera para que, de ser necesario, se rectifique lo conducente o cuando menos, se esté consciente de posibles infracciones que les puedan ser determinadas”.*⁵⁵

⁵⁴ Reyes Díaz Leal Eduardo. *op.cit.* pág. 92

⁵⁵ *Ibid.* pág.37

Así, una vez explicado lo anterior a manera de resumen se puede considerar que los pasos que conforman el despacho aduanero de mercancías por el área de carga, son básicamente los expuestos en el cuadro siguiente:

Cuadro 4. PASOS QUE CONFORMAN EL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCÍAS	
1.	Inscripción en los padrones respectivos.
2.	Selección y contratación del agente o apoderado aduanal.
3.	Otorgamiento de la carta mandato o de encomienda al agente aduanal.
4.	Arribo de la mercancía a territorio nacional por lugar autorizado.
5.	Ingresa la mercancía en depósito ante al aduana (principalmente en tráfico marítimo y aéreo).
6.	Reconocimiento previo de las mercancías en depósito ante la aduana, y toma de muestras y registro de las mismas, en su caso.
7.	Clasificación arancelaria de los bienes y determinación de los tributos causados.
8.	Preparación de la documentación que se debe anexar al pedimento.
9.	Elaboración del pedimento en el formato oficial.
10.	Validación del pedimento en el SAAI.
11.	Impresión del pedimento validado.
12.	Pago ante las contribuciones, aprovechamientos y derechos en las oficinas bancarias autorizadas.
13.	Se recoge la mercancía del almacén o patio con el pedimento, en su caso.
14.	Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el módulo del SAAI, que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o reconocimiento aduanero (luz roja). <ul style="list-style-type: none"> • Si le toca desaduanamiento libre, se permitirá el paso para que se dirija al segundo sistema de selección automatizada en el cual se verificará el resultado anterior y se permitirá de inmediato la salida de la mercancía (verde-verde). • Si le toca reconocimiento aduanero, se presenta la mercancía y el medio de transporte ante la plataforma de reconocimiento aduanero (o primer reconocimiento). • Revisión física y documental de las mercancías por el verificador y se levantan las actuaciones respectivas en el caso de incidencias. • Fin del primer reconocimiento.
15.	Se presenta la mercancía con el medio de transporte ante el módulo del segundo reconocimiento, que determinará si le corresponde desaduanamiento libre (luz verde) o segundo reconocimiento (luz roja). <ul style="list-style-type: none"> • Si le toca segundo reconocimiento, se presenta la mercancía y el medio de transporte ante la plataforma del segundo reconocimiento. • Revisión física y documental de las mercancías por el dictaminador y se levanta el dictamen respectivo con o sin incidencias. • Fin del segundo reconocimiento. • (Es posible que pueda ocurrir la siguiente combinación: verde- verde, verde-rojo, rojo-rojo o rojo-verde).
16.	Si existe alguna incidencia se procederá a la retención o embargo de las mercancías y a la imposición de las sanciones respectivas.
17.	Si no existen irregularidades se permitirá de inmediato la salida del recinto de las mercancías y de sus medios de transporte.
18.	Retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado.
19.	Conclusión del despacho aduanero.
20.	Siempre se debe conservar la documentación comprobatoria.

Fuente: elaboración propia en base a información emitida por Trejo Vargas Pedro et al, *Comercio Exterior Sin Barreras 2004. Todo lo que usted necesita saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior* . Ediciones Fiscales ISEF, México 2004. pág. 43-44.

2.2 Aspectos Tributarios vinculados a la Operación Aduanera en México.

Durante el desarrollo del presente trabajo se ha venido planteando la necesidad de conocer a fondo el funcionamiento del sistema aduanal mexicano en el desarrollo del comercio exterior, ya que es de vital importancia para los involucrados en la actividad, debido a que actualmente se vive un proceso de apertura comercial y económica entre países y regiones planteando todo el instrumental regulatorio y disciplinario del comercio internacional.

Hecho que se puede ver reflejado en la nueva Aduana, la cual más que atender al llamado "control de paso de las mercancías", se concentra en el control de pago o del tributo-arancel denominado aduanero con la finalidad de proteger su mercado nacional, además de garantizarse una entrada de recursos económicos para satisfacer sus necesidades más urgentes a través del planteamiento de objetivos tales como:

“Para exportación:

- *Asegurar el abasto de productos y materias primas básicas.*
- *Regular o controlar recursos naturales no renovables y flora y fauna silvestres.*
- *Cumplir con lo dispuesto en tratados o convenios internacionales suscritos por México.*
- *Preservar los bienes de valor histórico, artístico y arqueológico.*
- *Cuidar la seguridad nacional, la salud pública y la sanidad fitopecuaria o ecológica.*

Para importación:

- *Corregir desequilibrios en la balanza de pagos.*
- *Regular la entrada de productos usados o de desecho.*
- *Cumplir con lo dispuesto en tratados o convenios internacionales suscritos por México.*

- *Responder a restricciones a exportaciones mexicanas por parte de otros países.*
- *Impedir prácticas desleales de comercio internacional.*
- *Impedir el daño, amenaza de daño o daño grave a la economía nacional.*
- *Cuidar la seguridad nacional, la salud pública y la sanidad fitopecuaria o ecológica”.*⁵⁶

Razón por la cual, un elemento que debe tomarse en cuenta cuando se analiza en forma integral el marco jurídico nacional aplicable a la actividad del comercio exterior es el aspecto fiscal que incide directamente sobre ésta, ya que los impuestos al comercio exterior deben ser pagados tanto por personas físicas como morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo y son pagados en las aduanas al momento de su desaduanamiento y antes de accionar el mecanismo de selección aleatoria, por lo tanto hay que saber que no existen mecanismos de crédito o de plazos en importaciones o exportaciones definitivas en la aduana de carga y se deben pagar en efectivo, a diferencia de los pasajeros que tienen la posibilidad de pagarlos mediante tarjeta de crédito.

Aunque, cabe mencionar que existe una excepción al pago de las contribuciones en efectivo o por cheque, la cual consiste en la autorización para depositar los impuestos en las cuentas aduaneras, toda vez que se trate de mercancía que retornará al extranjero en cierto tiempo.

*“Los impuestos al comercio exterior se calculan sobre el tipo de cambio que haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el día hábil anterior a que las mercancías hayan llegado a nuestro país o se hayan presentado para su despacho de exportación”.*⁵⁷

⁵⁶ García Fonseca Cándido, *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*. Ed. Trillas, México 2004. pág. 165

⁵⁷ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit*, pág.135

El artículo 56 de la Ley Aduanera establece el momento en que nace la obligación tributaria o hecho generador del impuesto a la importación o exportación, así como también las bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones y regulaciones no arancelarias; que apliquen para tal efecto.

Por lo que les resultarán aplicables las disposiciones jurídicas vigentes en las siguientes fechas:

a) La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.

b) En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.

c) La de arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional.

d) En vía postal, en las señaladas en los incisos anteriores, según que las mercancías hayan entrado al país por los litorales, fronteras o por aire.

e) En la que las mercancías pasen a ser propiedad del Fisco Federal, en los casos de abandono.

En el supuesto de la exportación, se causa el impuesto al momento de la presentación de las mercancías ante las autoridades aduaneras; y en el caso de que las mercancías entren o salgan del país por medio de tuberías o cables, cuando se practique la lectura de los medidores si estos no cuentan con indicador de fecha.

“Los impuestos son pagados de acuerdo al porcentaje que pague la fracción arancelaria que les corresponda conforme a las leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y encontramos como excepciones a esta regla, las contribuciones, en importaciones, que pueden ser pagadas previamente a la

*llegada al país de las mercancías, toda vez que se presenten ante el mecanismo de selección aleatoria hasta 3 días hábiles posteriores al pago en todos los casos, salvo en el caso en que sean transportadas por ferrocarril, para las cuales les dan 20 días hábiles. En estos casos las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones y regulaciones no arancelarias, serán las que rijan en la fecha de pago”.*⁵⁸

Esta excepción le permite a los importadores, en ocasiones, no presentar documentación que no puedan cumplir por ser de reciente implementación o bien cuando existen variaciones a los porcentajes de impuestos y sus mercancías están por llegar.

Razón por la cual la valoración de las mercancías para su importación y exportación en México es por demás trascendente (tan importante como la clasificación arancelaria, la selección de un Agente Aduanal adecuado y la correcta planeación de la operación aduanera), ya que es la base sobre la cual se pagan los aranceles, el derecho de trámite aduanero y las cuotas compensatorias; y de la suma de los dos o tres conceptos, según sea el caso, se pagan las demás contribuciones como es el impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Los gravámenes diferentes de los impuestos al comercio exterior o los aranceles, se encuentran previstos en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal anual que corresponda y afectan también a las importaciones o exportaciones de mercancías; se les conoce como contribuciones internas o impuestos internos, con excepción de las cuotas compensatorias que son consideradas como un aprovechamiento, pero que también implican un gravamen, y generalmente son los que se consideran en el siguiente cuadro:

⁵⁸ *Ibid.* pág.136

Cuadro 5. Contribuciones y derechos que se pagan por las importaciones y exportaciones de mercancías.

Gravamen	Ley que lo regula
• Impuesto al valor agregado (IVA)	Ley del IVA
• Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Ley del IEPS
• Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)	Ley del ISAN
• Derecho de Trámite Aduanero (DTA)	Ley Federal de Derechos
• Aprovechamientos (Cuotas Compensatorias)	Ley de Comercio Exterior
• Autoriza la condonación o cancelación de multas y créditos fiscales derivados de operaciones de comercio exterior, cuotas de importación, así como modificaciones a la TIGIE	Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal respectivo.

Fuente: Trejo Vargas Pedro et al, *Comercio Exterior Sin Barreras 2004. Todo lo que usted necesita saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior* . Ediciones Fiscales ISEF, México 2004. pág. 48

Adicionalmente, es posible que algunas de estas leyes, así como la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal anual respectivo, establezcan estímulos o subsidios a las importaciones o exportaciones de ciertos productos, cuidándose en este último caso de no transgredir algún tratado internacional.

Por eso es importante que no exista alguna falla en el cálculo de la base gravable *“que es la suma de todos los costos y los gastos que tenga una mercancía, tanto por su fabricación, como por su empaque, envío, aseguramiento, desarrollo tecnológico, regalías, o cualquier otro concepto que haya influido, directa o indirectamente a las mercancías sujetas a los procedimientos aduanales establecido por la ley, independientemente si están o no en la factura de*

*embarque, o sí se encuentran o no desglosados en la factura*⁵⁹, ya que puede provocar, la omisión de impuestos, el pago excesivo de impuestos y la infracción de datos falsos o inexactos.

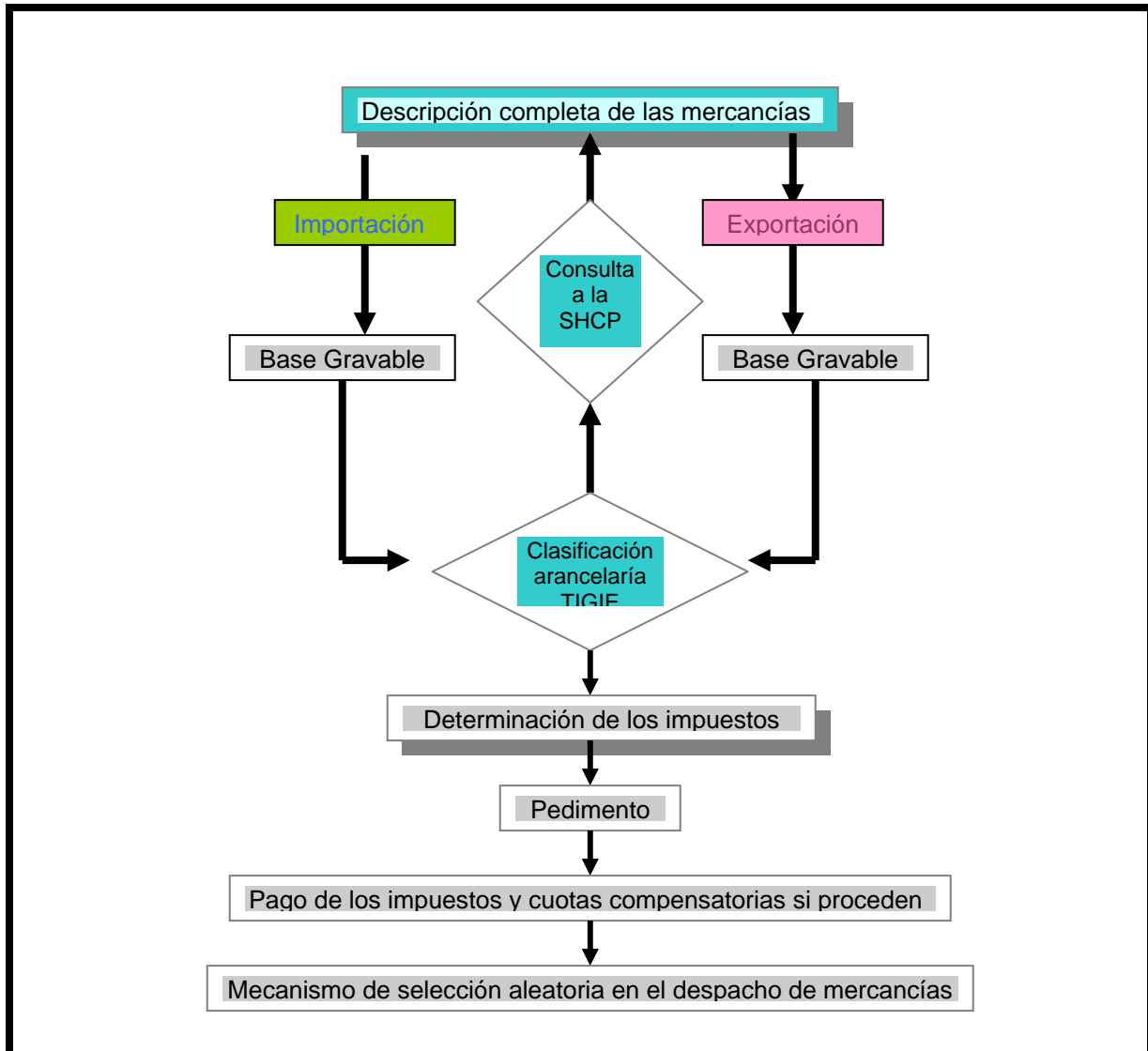
Hecho que provocaría efectos en el caso de los dos últimos que implican una sanción administrativa para Ley Aduanera y, en caso del primero pudiera tipificarse en delito bajo el orden del CFF.

Además, como ya se dijo esta base gravable nos ayuda a determinar el impuesto al comercio exterior, los demás impuestos interiores que se pagan en la aduana, el DTA y, desde luego, las cuotas compensatorias.

Es importante señalar, que para efectos aduanales, el cálculo se hace por los importadores y exportadores tal como se muestra el esquema número 6 independientemente que éstos sean o no los dueños de las mercancías, es decir, para la aduana, es intrascendente que el contribuyente actor del despacho aduanal compre o venda las mercancías objeto de internacionalización.

⁵⁹Reyes Díaz Leal Eduardo. *op.cit.* pág. 126

Esquema 6. Determinación y pago de los impuestos al comercio exterior.



Fuente: García Fonseca Cándido, *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*. Ed. Trillas, México 2004. pág.156

Debido a lo importante que es el cálculo de los impuestos al comercio exterior los involucrados deben saber que la “la *LIGIE* se caracteriza por contener una Tarifa que clasifica mediante un Código Numérico Internacional las mercancías, y que a su vez determina los impuestos al comercio exterior o sus exenciones, tanto a la importación como a la exportación.

La LIGIE se conforma por dos artículos y es en el artículo 1º, donde encontramos dicha Tarifa compuesta por la Nomenclatura o Código del Sistema Armonizado, la descripción de la nomenclatura, las unidades de medida para cada código o fracción arancelaria y las columnas impositivas tanto a la importación como a la exportación; en el artículo 2º se establecen las reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa⁶⁰.

Este esquema se codifica en seis dígitos a partir de los cuales las legislaciones nacionales, pueden desglosar fracciones, según las necesidades de su comercio exterior. En el caso de la fracción arancelaria que aplica únicamente para México, es una subdivisión para las mercancías de acuerdo a la política arancelaria de nuestro país y se integra por un séptimo y octavo número de la codificación.

Así es como se considera que las Reglas Generales, son normas jurídicas que establecen los principios generales que rigen el sistema de clasificación de las mercancías y tienen como objetivo garantizar la correcta y uniforme aplicación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y respecto a las Reglas Complementarias son válidas únicamente para nuestro país y como su nombre lo dice, complementan a las Reglas Generales en la Aplicación de la Tarifa respectiva.

Es importante destacar que la Tarifa de la LIGIE en su Sección XXII, también prevé reglas específicas para ciertas operaciones de importación y de exportación de mercancías que se encuentran en su Capítulo 98, a las cuales no les es aplicable las Reglas Generales para la aplicación e interpretación de la nomenclatura de la propia Tarifa; importaciones o exportaciones de mercancías que, en opinión de la Comisión de Comercio Exterior, merecen un tratamiento especial y que por sus características no puedan clasificarse de manera unitaria conforme a las Reglas de Clasificación de la Nomenclatura de la Tarifa.

⁶⁰ Trejo Vargas, Pedro et al. *op.cit*, pág.77

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

“Están obligados al pago de los mismos las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la Ley Aduanera, incluso tratándose de mercancías que se encuentren bajo algún programa de devolución (Draw Back) o de diferimiento de aranceles. La Federación, el Distrito Federal, los estados, municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, también están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior sin importar que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos o se les exente de su pago. Ésto debido a que los impuestos al comercio exterior son independientes en su causación de cualquier otro tipo de impuestos, además de que su objeto y finalidad son diferentes”⁶¹.

Por otra parte, no debemos olvidar que en el caso que corresponda, las mercancías que ingresan al país pueden estar afectadas al pago de un aprovechamiento (cuota compensatoria), la cual deberá pagarse junto con el impuesto general de importación.

También hay que decir que *“están obligadas al pago del IVA las personas físicas y las morales que importen bienes o servicios, la cual se calcula aplicando la tasa del 15% y en el caso de que se trate de la importación a la región fronteriza, la tasa aplicable será del 10%, siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la región”⁶².*

⁶¹ *Ibid.* pág.82

⁶² Witker Jorge, et al. , *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo*. Ed. Mc Graw-Hill Interamericana, México 1996. pág.10

El IVA se paga por la importación de la mayoría de los bienes bajo el régimen definitivo. Existe una relación específica de fracciones arancelarias por las que el IVA no debe pagarse por esta importación, “*esta relación está en el Anexo 27 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior y es la única lista de bienes por las que no debe pagarse el impuesto en comento por su internación*”⁶³.

Razón por la que, para calcular el IVA, tratándose de importación de bienes tangibles, se considera el valor que utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y de los demás que se tengan que pagar con motivo de la importación como por ejemplo el IESPYS (Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios). El pago de este concepto tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación; cuando se trate de bienes por los que no se está obligado al pago del impuesto de importación, se pagará el IVA mediante declaración presentada ante la aduana correspondiente.

La base de este impuesto es la base gravable del impuesto general de importación, sumándole los impuestos al comercio exterior, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios o el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y las Cuotas Compensatorias (CC).

Además de los tipos de impuestos ya mencionados encontramos el IEPS y el ISAN, los dos impuestos específicos para productos listados en forma específica.

El primero se paga por la importación de tabaco y de alcohol y el segundo por la importación de vehículos de pasajeros y algunos de carga. Ambos se pagan sobre la base del impuesto general de importación más el propio impuesto de importación y antes del IVA.

⁶³ Reyes Díaz Leal Eduardo, *op.cit*, pág.85

En este sentido es importante resaltar que el ISAN se paga por la importación de ciertos vehículos, refiriéndonos al tipo y características de peso, independientemente de si éstos son nuevos o usados.

Respecto al pago de impuestos así como de su base debemos hablar de las diferentes tasas o tipo de impuestos al comercio exterior que México ha desarrollado, advirtiéndole que somos uno de los países más complejos en este apartado, pues existen diferentes tasas que se aplican dependiendo del tipo del bien (fracción arancelaria), origen del mismo (por los tratados de libre comercio), aplicación de algunas excepciones (tipo de importador) y el destino de las mercancías a importar.

Los dos primeros simplemente son básicos y existen en todas partes del mundo, son los aranceles aplicables a pasajeros y a empresas de mensajería. En ambos casos se establece una cuota fija del 17% (aplican restricciones para algunos productos como las bebidas alcohólicas) y éste se paga a través de procedimientos simplificados, como en el caso de los pasajeros a través del llenado de una boleta y en el caso de las mensajerías a través de pedimentos globalizados, entendiéndose por éstos en los que aparecen varias guías de diferentes clientes en un sólo documento que se importa a nombre de la empresa que transportó los bienes.

El tercer arancel es la tasa general o arancel general, éste es la tasa diseñada para una determinada fracción sin importar su origen, destino o medio de internación, es la que se aplica en todos los casos en que no haya excepción o negociación especial. La tasa máxima de las generales está en el 35%, y de ahí se escalonan para determinar prioridades, así, los insumos muy necesarios están en 0%, los materiales intermedios entre el 10% y 15%, los productos terminados están al 20%.

El cuarto tipo de aranceles son los preferenciales y sólo aplican cuando un bien de importación provenga del país preferenciado y se haya fabricado cumpliendo con la regla de origen. En este rubro los descuentos pueden llegar hasta el 100%.

El quinto tipo de arancel es el que se aplica sin importar el origen de los bienes, por el simple hecho de destinarlos a Franja y Región Fronteriza.

Por otro lado y como una necesidad de las disposiciones de los artículos 303 del TLCAN, 14 del TLCUE y 15 del TLCAELC, desde 1998, México inventó un tipo de arancel al que pudiera tener acceso la industria nacional. Este arancel es conocido como el PROSEC por ser de Programas de Promoción Sectorial; es un arancel de importación que sirve tanto para exportar cuando se esté obligado al pago de los impuestos conforme a esas 3 disposiciones de los 3 tratados más importantes de los que México forma parte, como igualmente útil es para la importación definitiva.

Para obtener esta preferencia arancelaria es necesario, primero, que las materias se encuentren en el Prosec, segundo, que se destinen a los productos autorizados y tercero que el importador (sólo pueden ser personas morales) haya obtenido la autorización por parte de la Secretaría de Economía.

Por último encontramos el esquema arancelario que se conoce con el nombre de Regla 8ª, nombre originario de las Reglas Complementarias de la Tarifa del Impuesto General de importación y Exportación. La regla 8ª establece la facultad del país para disponer de fracciones arancelarias especiales para fomentar la industria local.

En las fracciones de la Regla 8ª, encontramos 24 sectores en los que se les permite, con mucha discreción importar una serie de partes, componentes, insumos y demás, sin la necesidad de clasificarlos en forma individual, aplicándoles una tasa general de esa fracción genérica que, actualmente está en 0%.

Lo especial de la Regla 8ª, es que la Secretaría de Economía analiza cada caso en particular, examina la proveeduría nacional y comprueba que para esa empresa es indispensable una facilitación arancelaria para mantener su competitividad, desde luego, los efectos positivos y negativos de esta regla son muy específicos y poco nacionales, lo que no sucede con las tasas Prosec.

Para hacer más fácil la comprensión de los tipos de impuesto que se cobran al comercio exterior podemos auxiliarnos del siguiente cuadro en cual se observa una clasificación de éstos y según esta clasificación los impuestos aduaneros mexicanos de acuerdo a las clasificaciones que se señalan son: fiscales y protectores, de importación y exportación, Ad-valorem con una base de acuerdo al valor de transacción y comercial de las mercancías, además de que también son generales y convencionales para los países con los que se mantiene un tratado de Integración.

Cuadro 6. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS ADUANEROS
Por su finalidad:
a) Fiscales. Cuando el Estado los utiliza con el fin de tener un ingreso para el cumplimiento de sus objetivos. b) Protectores. cuando el Estado busca la protección de su economía interna, protegiendo la industria, la planta productiva, su mercado de divisas, su balanza comercial.
Por su régimen aduanero:
a) Importación. Cuando se causan por la introducción de mercancías a un territorio aduanero. b) Exportación. Cuando se perciben por la extracción de mercancías de un territorio aduanero.
Por su gravamen:
a) Específico. Cuando el impuesto se determina por una cantidad monetaria fija según una medida aritmética. b) Ad-valorem. Cuando el impuesto se calcula en base a un porcentaje fijo del valor de las mercancías. Su base puede ser de cinco tipos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Valor real o positivo. Que es el efectivo de compra. Al que se adquieren las mercancías. 2. Valor normal o teórico. Que es el hipotético, el que debería ser. 3. Valor según precio oficial o estimado. Que es el que el Estado determina como valor de la mercancía. 4. Valor comercial. Que es el consignado en el documento comercial. El que tienen en el comercio las mercancías. 5. Valor de transacción. El realmente pagado o por pagar de las mercancías adquiridas: añadiéndose los gastos que haya hecho el comprador hasta el lugar o puerto de importación. c) Mixtos. Cuando el impuesto se percibe por medio de combinaciones del específico y el Ad-valorem, pueden ser: <ol style="list-style-type: none"> 1. Acumulativo. Cuando se sumen ambos impuestos. 2. Alternativos. Cuando el Ad-valorem no excede de ciertos mínimos de percepción preestablecidos, se aplica en su lugar el específico. d) Graduales. Cuando el impuesto se determina en base a las diferentes calidades de una mercancía.
Por su naturaleza:
a) Autónomos o generales. Cuando son determinados por disposiciones internas y su aplicación es para todas las mercancías. b) Convencionales. Cuando son establecidas a través de un convenio internacional entre algunos países y su aplicación es para determinadas mercancías y países contratantes.
Por su pago :
a) Definitivo. Cuando las mercancías que han sido introducidas o extraídas de un país, van a ser consumidas o usadas. b) Garantizado. Cuando las mercancías retornen al extranjero o de él, ya sean en su mismo estado o después de un proceso industrial. c) Suspensivo. Cuando las mercancías se depositan en almacenes generales de depósito, o son para la industria automotriz.

Fuente: Carvajal Contreras Maximo, *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa, México. 2002. pág.379 – 380.

Como se ha venido observando, las operaciones aduaneras en el Sistema Aduanero de México se sustentan en principios muy importantes como lo son: el

pago de los impuestos al comercio exterior, así como el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las demás formalidades del despacho aduanero de las mercancías.

Ello significa que corresponde al propio contribuyente por sí sólo o por conducto de su Agente o Apoderado Aduanal, determinar la base y la cantidad de impuestos a pagar por la importación y exportación de mercancías, correspondiendo a la autoridad aduanera únicamente la revisión del pago efectuado mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, e incluso del cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables.

Dichas facultades de comprobación pueden ejercerse por la autoridad a través: del reconocimiento aduanero de las mercancías, del segundo reconocimiento, de la verificación en transporte, de visitas domiciliarias, de la glosa de documentos, de auditorías y de revisiones de gabinete.

Relacionado con lo anterior en el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación se establece que: *"Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes en el lapso en que ocurran"*. De esta forma, la obligación de pagar impuestos sólo existe cuando los mismos se encuentran establecidos en una ley emitida conforme al procedimiento de creación de leyes respectivo, según se trate de tributos federales o locales, atendiendo que en materia de impuestos al comercio exterior únicamente los contribuyentes estarán obligados a pagar las contribuciones a la importación y exportación cuando la ley que los crea sea expedida conforme al procedimiento autorizado, y su causación se realice conforme a las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurra el supuesto generador.

Lo anterior da lugar a que la obligación fiscal sea definida por los especialistas como "el vínculo jurídico que se establece entre el fisco y el gobernado, mediante el cuál este deber de dar, hacer, no hacer o tolerar algo, a favor de aquél, en la forma y términos previstos por la ley fiscal". Mencionando que esta obligación es el género y que su especie es la obligación tributaria, que se considera como "el vínculo de derecho en virtud del cual el sujeto pasivo denominado, contribuyente, debe entregar al fisco una suma de dinero u otros bienes con valor económico, en la forma y términos previstos por la ley tributaria aplicable al caso específico de que se trate.

A este respecto se considera que la obligación fiscal- tributaria es de dos tipos:

a) Las obligaciones que implican para el sujeto pasivo pagar contribuciones, pero no en todos los casos. En ocasiones por las características de cada contribución en específico, posiblemente éste se realice por objeto y hecho imponible y no exista contribución a pagar.

b) Las formales, que no implican pago de contribuciones, pero hay que cumplirlas como la presentación de declaraciones, expedir comprobantes, entre otras.

La obligación fiscal en general, puede emanar de cualquier disposición jurídica dictada por la autoridad, ya sea ésta de carácter legislativo o administrativo, como un reglamento, un decreto delegado, o un acuerdo gubernamental, a condición de que la haya dictado la autoridad competente, y sea general, impersonal y abstracta; en tanto que la obligación tributaria sólo puede emanar de una ley expedida por el Poder Legislativo".⁶⁴

Como ya se dijo, la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran, aquí es cuando surge la relación jurídica-tributaria. La cual es

⁶⁴ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág. 84-85

constituida por el conjunto de obligaciones que deben realizar tanto el sujeto pasivo como el sujeto activo y se extingue cuando aquél deja de realizar las actividades reguladas por la ley tributaria.

Motivo por el que los impuestos generales de importación y de exportación, deben establecerse mediante una ley de carácter general emitida por el Congreso de la Unión, quien tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto federal, así como para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, en términos de las fracciones VII y XXIX-A del artículo 73 de CPEUM.

De esta forma, las contribuciones para efectos de Comercio Exterior se traducen en impuestos de importación y de exportación, en los cuales se pueden observar los siguientes elementos:

***“Los sujetos.** Los cuales pueden ser activo o pasivo. El sujeto activo es el estado que impone la obligación tributaria aduanera y exige el cumplimiento de la misma, percibiendo la contribución. El sujeto pasivo es la persona física o moral de carácter privado que jurídicamente debe pagar el crédito tributario por haberse colocado dentro de los supuestos de la norma aduanera; la Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las unidades de la Administración Pública Paraestatal, las instituciones de beneficencia privada y las sociedades cooperativas, también pueden tener la categoría de sujetos pasivos.*

***El objeto del impuesto.** Es a la entrada (importación) y salida (exportación) de mercancías del territorio aduanero; se requiere que éstas sean destinadas a alguno de los regímenes aduaneros que establezca la Ley y se encuentren sujetos al pago de los impuestos al comercio exterior.*

***Hecho generador.** El acto de introducir mercancías o la extracción de las mismas al o del país o su reexpedición de la región fronteriza al resto del país, de acuerdo al régimen aduanero a que se sujete la mercancía. El artículo 56 de la Ley*

Aduanera establece el momento en que nace la obligación tributaria o el hecho generador del impuesto a la importación o exportación.

En materia aduanera, por principio general el hecho generador de las cuotas y bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias, nacen en los siguientes momentos de causación, por lo que les resultarán aplicables las disposiciones jurídicas vigentes en las siguientes fechas:

- a) La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.*
- b) En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.*
- c) La de arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional.*
- d) En vía postal, en las señaladas en los incisos anteriores, según que las mercancías hayan entrado al país por los litorales, fronteras o por aire.*
- e) En la que las mercancías pasen a ser propiedad del Fisco Federal, en los casos de abandono.*

En el supuesto de la exportación, se causa el impuesto al momento de la presentación de las mercancías ante las autoridades aduaneras; y en el caso de que las mercancías entren o salgan del país por medio de tuberías o cables, cuando se practique la lectura de los medidores si éstos no cuentan con indicador de fecha.

Base gravable. *Es la cantidad sobre la que se determinan los impuestos al comercio exterior. En el impuesto de importación, será el valor en aduana de las mercancías (valor de transacción) o al que la ley estime aplicable; en el impuesto de exportación el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta.*

Tasa o cuota. También conocida como *Ad Valorem*, ya que se reflejan en porcentajes, es la cantidad que debe de cubrirse de acuerdo al porcentaje del valor de la mercancía conforme a la clasificación arancelaria que le corresponda. En nuestro país la Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación establece las cuotas aplicables a la importación y exportación de las mercancías.

La obligación aduanera. Se traduce como el pago en dinero que el sujeto pasivo debe entregar al estado en concepto de impuesto al comercio exterior por la introducción de mercancías al país o por su extracción del mismo. El pago se realiza ante una institución bancaria autorizada presentando el pedimento validado por la Aduana, para que de inmediato se presente con la certificación de pago del banco ante la aduana para su despacho junto con la mercancía y cumpliendo con los requisitos y formalidades del despacho aduanero”.⁶⁵

Así una vez explicada la importancia de los Aspectos Tributarios vinculados a la Operación Aduanera en México, podemos decir que el conocimiento y empleo de éstos permiten tanto al SAT como a los Agentes Aduanales, Apoderados, importadores y exportadores tener un mejor control de la operación comercial ya que de no cumplir con sus obligaciones tributarias se estaría incurriendo en infracciones que pueden desembocar en un PAMA, ya que las mercancías responden ante el fisco federal en forma directa por el cumplimiento de las obligaciones fiscales que se generan por el acto de entrada o salida del territorio nacional.

Hecho que es valido ya que las autoridades aduaneras en los casos previstos y con las formalidades de la Ley tiene facultad para proceder a detenerlas o embargarlas a menos que se compruebe que han sido cumplidas las obligaciones tributarias requeridas por la Ley, acción que sin lugar a dudas genera perdidas tanto de tiempo como económicas, por los efectos que se producen.

⁶⁵ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág. 85-87

2.3 Fundamentos Legales y Naturaleza Jurídica del Embargo Precautorio en el Comercio Exterior Mexicano.

Antes de entrar por completo al estudio del Embargo Precautorio en el Comercio Exterior Mexicano, es necesario saber que aún cuando se haya concluido con el proceso del despacho aduanal puede darse el caso de que las mercancías introducidas al país sean motivo de sanciones que pueden dar origen a un Embargo Precautorio, que se ejerce por conducto de las autoridades aduaneras sólo en ciertos casos que con base a la Ley Aduanera se considera se está en presencia de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mejor conocido por sus siglas como PAMA .

*“Debido a que la Secretaría de Hacienda tiene facultad para inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, las aguas territoriales y playas marítimas, la zona económica exclusiva adyacente, el mar territorial, los aeropuertos, una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y una franja de cincuenta kilómetros de ancho paralela y adyacente a las playas”.*⁶⁶

Lugares en los cuales la tenencia, transporte o manejo de mercancía de procedencia extranjera deberá estar amparada con los documentos que señala la Ley, tales como son el pedimento de importación, factura comercial, carta porte o manifiesto de carga, entre otros ya que la documentación requerida para la acreditación legal de la mercancía será de acuerdo al tipo de transporte de la mercancía y de si es importación o exportación la que se realiza.

El tener la documentación que acredite la legal estancia de la mercancía en el país es de gran importancia, ya que la declaración aduanal puede ser revisada en varias ocasiones, dos en la Aduana, una durante su transporte y una o más en auditorias domiciliarias, ya que aunque se haya revisado un embarque por la

⁶⁶ Carvajal Contreras, Maximo, *op.cit*, pág.481

autoridad en la Aduana, las mercancías están sujetas a la posible revisión en el domicilio, debido a que los Vistas Aduanales inspeccionan el embarque desde el punto aduanal y no desde el punto fiscal.

Porque la revisión aduanal sólo considera aspectos tales como son:

a) Unidades de medida, cantidades, pesos y volúmenes.

b) Clasificación arancelaria y descripción de las mercancías.

c) Números de serie e información que permita la identificación de las mercancías.

d) Cumplimiento de las obligaciones tributarias y de documentación exigidas por la autoridad a través de la Legislación Aduanera.

Tales puntos de inspección no le permiten a la autoridad cerciorarse del buen cumplimiento fiscal de los embarques y por ello, además de supervisar que en las Aduanas se hizo lo correcto, también supervisan que los importadores lo hayan aplicado correctamente desde el punto fiscal.

Por ello la Ley Aduanera establece procedimientos de comprobación posteriores a la importación e incluso la autoridad puede presentarse en el domicilio de los contribuyentes que participan en el comercio internacional y solicitar la comprobación del cumplimiento de las diversas disposiciones que existen y exigir la comprobación respecto a los siguientes puntos:

“a) Valor manifestado en el pedimento, contra los comprobantes que acrediten el pago a los proveedores extranjeros.

b) Documentos de prueba que certifiquen, fielmente, el origen de las mercancías de importación.

c)Cumplimiento de las disposiciones en materia de impuestos, tanto del llamado Advalorem (Impuesto al Comercio Exterior), el IVA (Impuesto al Valor Agregado), el DTA (Derecho de Trámite Aduanero), como del ISAN (Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, para el caso de importación) y el IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para el caso de importación de bebidas alcohólicas y tabaco principalmente), entre otros.

d)Comprobación de que las mercancías de importación o exportación se sometieron a todos los trámites, autorizaciones y disposiciones establecidas en la Ley, desde el paso por la Aduana, hasta los permisos o licencias que establecen las restricciones o regulaciones no arancelarias para importar o exportar en nuestro país”.⁶⁷

Para que cuando la autoridad detecte algún error u omisión proceda a garantizar el Interés Fiscal, a través del Acta Circunstanciada cuando se trate de omisión de impuestos o del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), ya que “*las facultades que tiene la autoridad durante la comprobación en el transporte y la comprobación en domicilio sólo generan embargo en las siguientes circunstancias:*

a)Cuando las mercancías se introduzcan por lugar no autorizado.

b)Cuando se trate de mercancía de importación o exportación prohibida o sujeta a las restricciones o regulaciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento.

c)Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera.

d)Cuando se descubran sobrantes en más de un 10% de lo declarado en el pedimento, únicamente cuando se trate de importaciones que se hayan realizado por vía terrestre”.⁶⁸

⁶⁷ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit.* pág. 107

⁶⁸ *Ibid.* pág.108

Antes de continuar con el tema es necesario saber que por definición *“los procedimientos administrativos aduaneros, son el conjunto de trámites y actuaciones de carácter administrativo realizados por la autoridad aduanera, sobre los cuales debe recaer una resolución en los plazos previstos por la ley, pudiendo tener el carácter de provisional o definitiva. Los procedimientos aduanales pueden iniciarse de oficio por la autoridad mediante una orden de comprobación, una acta de inicio en el caso de la detección de irregularidades en el ejercicio de sus facultades de comprobación, o a petición del particular en el ejercicio de su derecho de petición o de defensa de los actos de autoridad”*.⁶⁹

En dicho procedimiento fiscal de carácter administrativo intervienen tres tipos de sujetos: a) la autoridad, en su carácter de ente público; b) el contribuyente interesado, el cual puede ser también un ente público o un particular; y c) los terceros perjudicados, en el caso de que proceda un procedimiento de tercería excluyente o de preferencia. Cabe hacer mención que en todos, estos casos debe existir un vínculo jurídico reconocido por la ley entre la autoridad y los gobernados a fin de dar inicio a los procedimientos.

Desde luego, la resolución final que recaiga al procedimiento o a cualquier solicitud que cumpla los requisitos exigidos, podrá ser impugnada ante la misma autoridad administrativa competente haciendo uso de los medios de defensa legalmente establecidos, o ante terceras instancias administrativas o judiciales.

Generalmente, cuando un procedimiento administrativo es iniciado por la autoridad fiscal o aduanera, éste resulta de una orden de comprobación escrita, o de una acta o escrito de inicio de procedimiento, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, por la detección de irregularidades del contribuyente; las cuales se deberán notificar al interesado o Agente o Apoderado Aduanal, dándole a conocer las presuntas irregularidades detectadas, a fin de que de comienzo el

⁶⁹ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág. 327

procedimiento respectivo que deberá seguir las etapas o trámites señalados en la Ley, dándole oportunidad al gobernado para que se defienda.

En todo caso, las ordenes de comprobación deben ser notificadas por la autoridad a los particulares, y generalmente inician los procedimientos que tienen como fin la revisión del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, a través de: revisiones de gabinete, la glosa de documentos, auditorias, visitas domiciliarias, verificación de mercancías en transporte o de cualquier otra facultad de comprobación, debido a que mediante la realización de éstas pueden detectarse irregularidades relacionadas con la tenencia, transporte o manejo de las mercancías de comercio exterior.

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

Sin embargo, existen otras disposiciones contenidas en la propia Ley Aduanera y en el RISAT que establecen otras formas de comprobación de las autoridades fiscales distintas a las mencionadas en el citado numeral.

Debemos precisar que las únicas autoridades facultadas para realizar éste tipo de revisiones son las acreditadas por las Aduanas del país, ya que el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se practican durante el despacho aduanero de las mercancías; de los cuales se pueden derivar dos tipos de procedimientos: el llamado PAMA (Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera), en el que procede el embargo de mercancías y de sus medios de transporte, regulado por

los artículos 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera y al que denominamos PIMA (Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera), en el que no procede el embargo de los bienes ya sea porque no se tienen las mercancías a la vista como en la glosa de pedimentos, o bien, porque se trata de infracciones muy leves y sólo aplican multas regido por el Artículo 152 de la misma Ley.

De tal forma que, de conformidad con el Manual General para la Tramitación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, emitido por la Administración General de Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria la definición de PAMA sería la siguiente:

“Se denomina PAMA al conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia del particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretendan justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.”⁷⁰

La anterior definición nos ayuda a comprender este procedimiento pero para tener una idea más clara podemos auxiliarnos de la siguiente que se enfoca a un sentido más práctico: *“El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable, lo anterior después de que el particular ha tenido la oportunidad de expresar en su favor los alegatos que ha juzgado pertinentes y presentar las pruebas y alegatos correspondientes”.⁷¹*

⁷⁰ Hernández de la Cruz, Arturo. *Estudio Práctico de los PAMAS. Cómo evitar caer en un embargo Precautorio de Mercancías*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2003. pág. 27

⁷¹ *Idem*. pág. 27

Así, una vez que se explicó de manera general que es un PAMA, podemos comprender que se trata de un procedimiento contenido en la Ley Aduanera, para darle potestad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y específicamente a las que en términos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se consideran autoridades aduaneras de que si al ejercer las facultades que establece la Ley Aduanera o las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación se encontraran con irregularidades que hagan suponer que no se cubrieron los requisitos tanto arancelarios como no arancelarios que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, o bien no se acredite que se cumplieron las formalidades que establece la legislación aduanera para acreditar la legal tenencia o estancia de la mercancía en el país, efectúen el embargo precautorio de las mercancías materia de duda y se proceda a realizar una investigación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales que se presumen incumplidas.

El señalamiento anterior deja en claro que es de vital importancia que existan los elementos esenciales que lo conforman y se relacionan con las definiciones anteriores para que se pueda considerar que se trata de un PAMA tal y como se contempla en la Ley Aduanera en los artículos 150, 151, 154 y 155.

El primer elemento que se debe dar es la *existencia de un procedimiento*, el cual en el ámbito administrativo se entiende en el caso del PAMA “*como la serie sucesiva de actos jurídicos que ligados uno tras otro tienen que realizar las autoridades aduaneras o bien los particulares a los que se les ha iniciado el procedimiento, e incluso en algunos casos a terceros que tienen interés legal en el mismo, actos sucesivos que arrojan como resultado final, la determinación por parte de la autoridad aduanera, si una mercancía de origen o procedencia extranjera se encuentra en territorio nacional de forma legal*”.⁷²

⁷² *Ibid.* pág. 28

En la práctica cotidiana, en el caso del PAMA la existencia del procedimiento se origina cuando las autoridades facultadas para iniciarlo levantan la llamada acta de Inicio, aunque si nos atenemos a lo que dispone la legislación dicho procedimiento debe considerarse iniciado cuando se dé el levantamiento de un acta circunstanciada de irregularidades, al que seguirán otros que permitirán llegar a una conclusión por parte de quien tenga que resolver el procedimiento iniciado.

El procedimiento llega a su final con la emisión de un documento denominado “resolución” o también llamada “liquidación” con el que la autoridad aduanera correspondiente determinará si las mercancías que fueron materia de embargo, incluyendo en su caso los medios en que se transportan, se encuentran de manera legal en el país, y en consecuencia dicha resolución será absolutoria o condenatoria.

El segundo elemento, que es quizá el más importante dentro de éste procedimiento es el *Embargo Precautorio*, ya que es el motivo principal por el que se genera este tipo de procedimientos, y el cual lo diferencia de otros porque involucra necesariamente el embargo precautorio de la mercancía que es motivo de la presunción de irregularidades o infracciones, e incluso los medios en que transporten, que aunque no estén en supuesto de irregularidad o infracción se quedan bajo embargo precautorio para “garantizar el interés fiscal”, y en algunos supuestos la autoridad aduanera puede llegar al embargo precautorio de lo que la Ley Aduanera denomina como “el resto del embarque”, entendiéndose dentro de este concepto a la mercancía que se presenta ante las autoridades aduaneras que no son sujetas de observación alguna pero que se presentan con otras que son motivo de infracción.

Cabe hacer mención que el embargo precautorio puede ser llevado a cabo por las autoridades aduaneras en cualquier día del año y a cualquier hora, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley Aduanera; y que el embargo que se practica a las mercancías es de tipo “precautorio”, por lo que debe entenderse que

su efecto sólo es privar durante el tiempo que dura el procedimiento de la libre circulación de las mismas, las cuales quedarán depositadas físicamente en algún recinto fiscal para su manejo, guarda y custodia, y que dichas mercancías mantienen un status diferente de las que aún no han sido sometidas a los trámites de despacho aduanero.

En el caso de las visitas domiciliarias el embargo precautorio de las mercancías se materializa dentro de las instalaciones de la empresa y muchas veces las autoridades aduaneras dejan la mercancía embargada “en depositaría” del contribuyente; esto no debe entenderse como dejar la mercancía a su libre disposición, a esa mercancía ha de dársele un tratamiento de inmovilizadas ya que en caso de disponer de ellas se puede dar lugar a complicar el expediente, porque la autoridad presumirá que se desató un acto de autoridad y se aplicará la sanción correspondiente a dicha conducta.

El tercer elemento es la existencia de la *presunción de irregularidades graves*, sin éste tanto la mercancía como los medios en que son transportadas, no pueden ser embargados precautoriamente por la autoridad aduanera; debido a que no se configuran irregularidades que hagan presumir que con ellas sus tenedores o poseedores han cometido infracciones graves a la Ley Aduanera.

Razón por la cual las presunciones de irregularidades y posibles infracciones son verificadas por la autoridad aduanera durante las distintas etapas del procedimiento y al final del mismo expone su conclusión en la resolución, en la que determina si las mismas se concretaron o perfeccionaron o caso contrario no se llegan a configurar, basada en la evaluación de gravedad de la infracción a través de razonamientos lógicos, amparados documentalmente, o bien con algunos otros medios de prueba, los cuales deben ser apreciados de acuerdo a las consideraciones legales que rigen este tipo de procedimientos, para que de esta manera la autoridad pueda emitir una resolución al respecto.

El cuarto elemento que debemos conocer es la emisión de documentos oficiales que indiquen el inicio y el fin del procedimiento, ya que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un procedimiento formal, en el cual tienen que participar tanto la autoridad aduanera como el contribuyente cumpliendo con ciertos pasos perfectamente delimitados, el primero de ellos es la declaración de inicio del procedimiento a través de un documento oficial expedido por la autoridad aduanera competente, el cual termina con la emisión del segundo documento que indica el fin del procedimiento expedido igualmente por personal competente; cabe hacer mención que ambos documentos deben de tener los distintivos que lo identifiquen como documentos oficiales.

Otro de los elementos que es de gran importancia conocer sin lugar a dudas es el *tiempo de resolución*, debido a que es el tiempo que la Ley Aduanera establece para emitir la resolución al PAMA, este tiempo es contado a partir del día siguiente al que surte efectos la notificación del Acta de Inicio y es de cuatro meses, sin embargo aunque algunas autoridades rebasan con mucho éste tiempo es preciso comentar que diversas salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han recomendado a la autoridad que se ajuste a este tiempo para resolverlos para que se emita la resolución en el plazo señalado.

El señalamiento anterior se deriva de la publicación de las *"reformas a la Ley Aduanera que se dieron el 1º, de enero del 2002, en las cuales se establece que en caso de que la autoridad aduanera no emita la resolución definitiva al procedimiento en el plazo legal de cuatro meses, las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad que dieron inicio al procedimiento quedarán sin efecto"*.⁷³

Es importante apuntar también que la Ley Aduanera establece claramente en el segundo párrafo de su artículo 153 que una vez iniciado el PAMA, y si el interesado presenta las pruebas documentales que acrediten la legal estancia o

⁷³ Hernández de la Cruz, Arturo. *op.cit*, pág. 31

tenencia de las mercancías en el país; y si mediante dichas pruebas se desvirtúan los supuestos por los cuales la autoridad aduanera procedió al embargo precautorio de las mercancías, la misma autoridad está obligada a emitir de inmediato la resolución absolutoria por supuesto, y además a ordenar la devolución de la mercancía embargada, sin que para estos casos se impongan sanciones ni el particular esté obligado al pago de gastos de ejecución.

Una vez aclarado este punto el siguiente elemento que hay que considerar al respecto es la *garantía de audiencia*, ya que como en todo procedimiento o juicio en nuestro derecho, el afectado tiene la oportunidad de defenderse ante la autoridad que le inició el acto de molestia, de acuerdo al tiempo que los preceptos constitucionales le conceden al particular para ofrecer alegatos y pruebas que intenten desvirtuar el supuesto de irregularidad que estimó la autoridad aduanera.

Dicho periodo se encuentra establecido en el artículo 150 de la Ley Aduanera, el cual señala que el derecho de audiencia se ejercerá en los diez días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del Acta de Inicio, sin embargo el artículo 153 en su primer párrafo señala que el interesado deberá de ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que a su derecho convenga dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, como podemos observar hay una falta de claridad respecto a si son días hábiles o no por ello es que se debe prestar mayor atención al respecto, para que no se cometa un error que empeore las cosas.

Cabe aclarar que este procedimiento no se entiende como un recurso de revocación, tan sólo es la contestación a la determinación provisional que hiciera la autoridad quien, deberá dar respuesta, también por escrito, en un plazo no mayor de cuatro meses, de lo contrario se entenderá que la autoridad favoreció al contribuyente y aceptó sus alegatos y pruebas.

Por eso es muy importante que se conozca el siguiente elemento que es la *utilización de los medios de defensa posteriores a la emisión de la resolución*, los cuales están señalados en el artículo 203 de la Ley Aduanera los cuales en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación son el Recurso de Revocación y el Juicio Contencioso Administrativo, también llamado Juicio de Nulidad a los que se recurre en el caso en que la autoridad ratifique su posición y el contribuyente tiene la opción de pagar lo que la autoridad haya determinado o bien de presentar un recurso que intente revocar la determinación de la autoridad, es decir hace uso del recurso de revocación, el cual puede ser muy útil ya que de contarse con pruebas sustanciales es muy probable que se determine el resultado a favor del contribuyente, siendo, en este caso, muy importante la forma y el fondo del recurso, y en caso de que se pierda, entonces existe la alternativa de sustentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero sólo hasta que se agoten las instancias de la revocación ante la autoridad que practicó y estableció el juicio.

Al respecto es necesario mencionar que si bien es cierto que estos medios de defensa se interponen generalmente contra la resolución emitida de forma definitiva donde se determina la situación fiscal del particular, en la cual se determinan créditos fiscales y se pronuncia sobre el status de las mercancías sujetas a embargo precautorio, en muchas ocasiones también se intenta la promoción de un juicio de amparo contra el Acta de Inicio donde se determina el embargo, ya que también se llegan a dar supuestos de violaciones a las garantías fundamentales de los gobernados.

Debido a ello es necesario que se preste atención a las fases del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera guardando el orden en que se deben de efectuar, para poder así comprender mejor la dinámica de estos elementos que ya se mencionaron.

Así, en primer lugar encontramos el Levantamiento de un Escrito o Acta de Irregularidades, que de acuerdo al artículo 46 de la Ley Aduanera establece que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para tal efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley.

Cabe hacer mención de que el acta a la que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen en el dictamen aduanero.

En relación con lo anterior es prudente considerar que *“las autoridades aduaneras tienen dos maneras de hacer constar irregularidades que observen en el ejercicio de sus diversas facultades de comprobación.*

Una de estas opciones es levantar un escrito de hechos u omisiones cuando las irregularidades que la autoridad aduanera observe en el ejercicio de facultades de comprobación, tengan que ver sólo con la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones pero no sea aplicable un embargo precautorio, es decir no se llega a dar inicio a un PAMA.

Otra de estas opciones es el levantamiento de un acta circunstanciada de hechos donde se dé cuenta de las irregularidades que fueron encontradas por la autoridad aduanera al practicar el reconocimiento aduanero en términos de lo que dispone el artículo 44 de la Ley Aduanera, o bien cuando sea resultado de la práctica del segundo reconocimiento conforme lo dispone el mismo artículo, e incluso cuando las mercancías al no haberles tocado la práctica de tales facultades de

comprobación o ya haberlas superado, sean motivo de la revisión a través de la presentación de una orden de verificación de mercancías en transporte o en su caso cuando la autoridad realice la revisión de los documentos que fueron presentados para la práctica del despacho aduanero en un momento posterior a los tres antes mencionados.”⁷⁴

En este sentido cabe mencionar que podemos ubicar este último supuesto cuando derivado de la práctica de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte, se observe que se está en presencia de irregularidades que pueden dar origen a la comisión de infracciones consideradas como graves, por ello es importante que se tenga conocimiento respecto a la forma de como se realiza cada una de las verificaciones; a este respecto encontramos que el primer y segundo reconocimiento se realiza durante el despacho aduanero y éste ya fue explicado en el capítulo anterior, razón por la que a continuación nos referimos a la verificación de mercancías en transporte, glosa y visita domiciliaria.

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

Para realizarla, la autoridad aduanera o fiscal primero deberá identificarse con el transportista, tenedor o poseedor de las mercancías, con la constancia de identificación respectiva emitida por el Administrador General de Aduanas o por el Administrador de la Aduana de la circunscripción territorial donde se realice la revisión, o por cualquier otro servidor público competente; de igual forma se le

⁷⁴ Hernández de la Cruz, Arturo. *op.cit*, pág. 34 - 35

deberá mostrar al contribuyente la orden de verificación de mercancía y de sus medios de transporte al recinto fiscal autorizado para la revisión física y documental de la mercancía y del medio de transporte, procediéndose a levantar el dictamen de clasificación, cotización y evalúo de las mercancías.

De detectarse irregularidades se iniciará el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) o el Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera (PIMA), según proceda.

Respecto a la glosa de documentos encontramos que es realizada por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, y consiste en la revisión legal y aritmética de los pedimentos y otros documentos de comercio exterior presentados por los contribuyentes en las Aduanas en la importación y exportación de mercancías, y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de que se haya realizado el despacho aduanero de las mercancías y les corresponda desaduanamiento libre.

De las irregularidades detectadas únicamente la autoridad procederá a emitir y notificar un acta o escrito de hechos u omisiones, en términos del artículo 152 de la Ley Aduanera, iniciando el PIMA, independientemente de que el contribuyente haya incurrido en alguna de las causales de embargo a que se refiere el artículo 151 de la Ley Aduanera. Lo anterior, en virtud de que la autoridad aduanera ya no tiene a la vista o bajo su custodia las mercancías de comercio exterior amparadas por los pedimentos o documentos glosados.

El otro de los procedimientos que es necesario conocer es el de la visita domiciliaria, para lo cual es necesario saber la definición de domicilio fiscal *“que es aquél en el cual deben necesariamente reunirse los requisitos de dicho numeral, de tal manera que el domicilio fiscal no se puede regir simplemente por el*

lugar donde se localice, habite o viva el obligado, si no por aquél en el que tenga el principal asiento de sus negocios, el que utilice como base fija para el desempeño de sus actividades o el principal asiento del negocio tratándose de personas morales".⁷⁵

Con base en lo cual se considera que las visitas domiciliarias se realizan en el domicilio fiscal, o en cualquier otro domicilio del contribuyente cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizar, tales como bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

El propósito de dicha visita es asegurar *"el debido pago de impuestos al comercio exterior y demás contribuciones que se causen, verificar la legal importación o exportación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la correcta información manifestada en la documentación aduanera en relación con el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, que dichos documentos no sean falsos, o el valor declarado en los pedimentos no se encuentre subvaluado en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado, etcétera, así como cualquier otra información, siempre que se especifique en la orden de visita"*.⁷⁶

Esta visita se inicia con la notificación de la orden de la práctica de la misma, la cual deberá contener y precisar el objeto de la visita, las operaciones de importación y exportación que abarcará, el periodo sujeto a revisión, el nombre y

⁷⁵ Trejo Vargas, Pedro. *op.cit*, pág.332

⁷⁶ *Ibid.* pág. 332 - 333

adscripción de los visitantes, mismos que podrán actuar en el desarrollo de la diligencia en forma conjunta o separadamente.

Durante el desarrollo de la visita la autoridad levantará una acta circunstanciada de hechos y podrá requerir toda la información que considere necesaria, dictar medidas de apremio, y proceder, en su caso, al embargo precautorio de mercancías de procedencia extranjera o sólo a la determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos, así como determinar las posibles sanciones que correspondan y al final del cierre de acta, deberán firmar los que intervinieron en la diligencia.

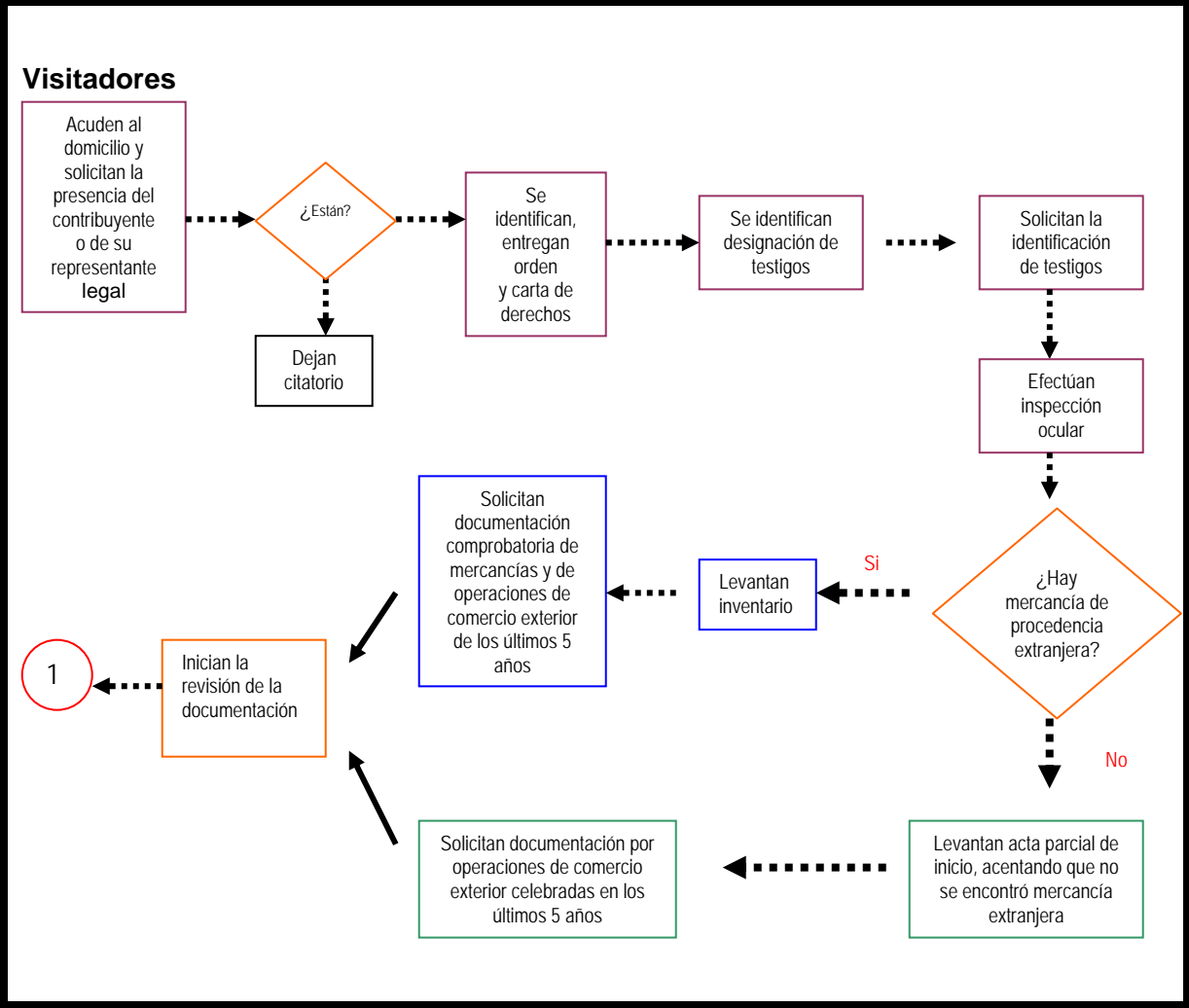
A manera de resumen podemos considerar que los pasos que siguen los visitantes durante una visita domiciliaria de comercio exterior con el objeto de verificar física y documentalmente mercancías de comercio exterior son los que se enumeran en el cuadro siguientes:

Cuadro 7. Pasos a seguir en una visita domiciliaria de comercio exterior.
1. Acuden al domicilio y solicitan la presencia del contribuyente o de su representante legal. De no encontrarse dejan citatorio para otro día.
2. Se identifican, entregan la Orden de Visita y la Carta de Derechos del Auditado.
3. Solicitan la designación e identificación de testigos.
4. Efectúan inspección ocular.
5. Si no encuentran mercancía de comercio exterior, levantan acta parcial de inicio, asentando que no se encontró mercancía extranjera.
6. Sin embargo, solicitan documentación por operaciones de comercio exterior celebrados hasta los últimos 5 años.
7. Si encuentran mercancía de comercio exterior, levantan inventario, y solicitan documentación comprobatoria de mercancías y operaciones de comercio exterior hasta los últimos 5 años.
8. Inician la revisión de la documentación.
9. Si detectan irregularidades: a. Proceden al embargo precautorio de la mercancía b. Es posible que también sólo proceda el PIMA c. Levantan acta de visita para efectos de comercio exterior; d. Inician el PAMA o PIMA, según corresponda
10. Si no detectan irregularidades: a. Continúan la visita b. Levantan última acta parcial c. Levantan acta final.
11. Se emite resolución, señalando las opciones y los plazos en que la misma puede ser impugnada

Fuente: Trejo Vargas Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, Ed. S.H.C.P. México 2003. pág. 333-334.

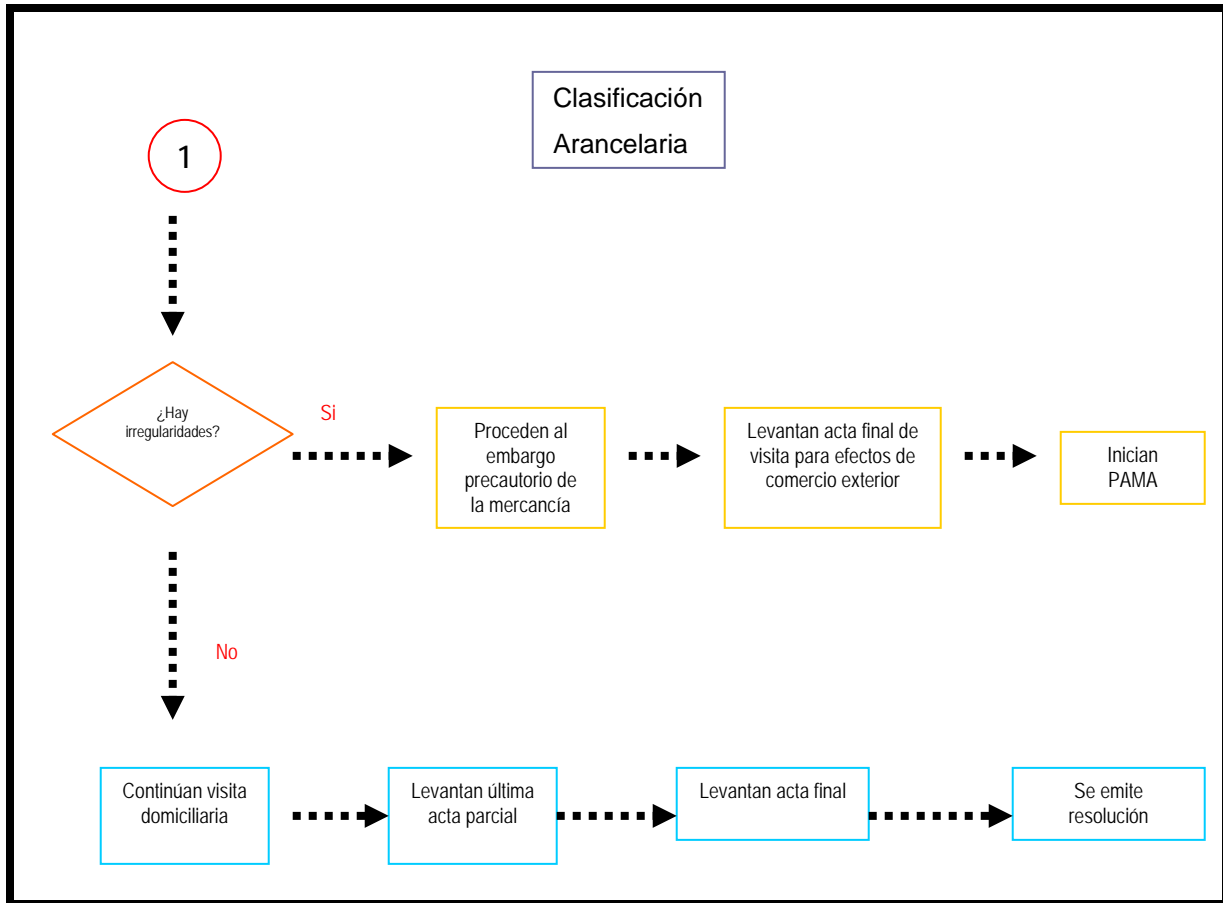
La anterior serie de pasos son la antesala al levantamiento de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ya que sin la exposición por parte de la autoridad de las irregularidades que encuentre al momento de ejercer sus facultades de comprobación en alguno de estos escritos o acta circunstanciada no se cumpliría lo que dispone la Ley, tal y como lo podemos ver en los siguientes esquemas.

Esquema 7. Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior.



Fuente: Trejo Vargas Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, Ed. S.H.C.P. México 2003. pág. 335

Esquema 8. Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior.



Fuente: Trejo Vargas Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, Ed. S.H.C.P. México 2003. pág. 336

Una vez que la autoridad aduanera mediante la pertinente revisión, ha determinado las presuntas irregularidades, las cuales como ya se apuntó han quedado por escrito, si se concluye que con las mismas se cometen infracciones que se considera graves a la Ley Aduanera, y se cae en el supuesto de embargo precautorio de mercancías y de los medios en que se transportan, la autoridad iniciará el denominado Procedimiento en Materia Aduanera a través de un documento que se conoce como Acta de Inicio del procedimiento.

En la cual se establecerán varios datos que permitirán identificar a la autoridad que actúa así, como al importador o tenedor de las mercancías y se decretará el embargo precautorio de las mercancías y será entregada al interesado mediante

notificación por escrito, la cual podrá ser personal; cumpliendo con las formalidades que el Código Fiscal Federal establece.

Como ya hemos mencionado en el Acta de Inicio la autoridad aduanera que la levante señalará que el interesado cuenta con un tiempo para manifestar todo lo que a su derecho convenga. En este período de tiempo, también denominado plazo para el derecho de audiencia, se podrán ofrecer o presentar pruebas y alegatos que se considere que pueden desvirtuar las irregularidades que encontró la autoridad aduanera y que en suma constituyen infracciones a la legislación aduanera desde el punto de vista de la autoridad, y deberán de presentarse ante las oficinas de la autoridad que realizó el levantamiento del Acta de Inicio.

Razón por la cual hay que prestar especial atención ya que el período de tiempo que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera para este efecto es de diez días, los cuales se contarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta de Inicio, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación que contempla que la notificación suerte efectos el día hábil siguiente a aquél en que fue hecha por la autoridad aduanera correspondiente.

Para que se dicte resolución al procedimiento que se haya iniciado existen dos supuestos, veamos el primero.

Si la autoridad que levantó el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, al analizar las pruebas y alegatos que el interesado presentó en su defensa, encuentra que con lo presentado se aclara el motivo que originó el levantamiento del mismo, es decir se desvirtúan los supuestos por los cuales se efectuó el embargo precautorio y en consecuencia se acredita la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, se determina que las irregularidades no son tales y por lo tanto las presuntas infracciones que se establecieron no existieron en realidad, deberá de proceder a dictar una resolución absolutoria de inmediato, excepto

cuando se trate de un PAMA iniciado a través de una visita domiciliaria ya que en este caso el tiempo para dictar resolución será hasta de cuatro meses a partir del día siguiente a aquél al que surta efectos la notificación del Acta de Inicio, lo anterior como lo ordena el artículo 155 de la Ley Aduanera.

Cabe hacer mención que si esta resolución es dictada por una Aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, lo anterior de conformidad con lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera, por lo que de acuerdo con lo que establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 25 fracción II, en relación con el artículo 23 fracción XIII del mismo reglamento le correspondería a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal dictar la resolución definitiva.

La resolución definitiva deberá de dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses, y en caso de dictarse fuera de ese plazo la provisional adquirirá el carácter de definitiva por el sólo paso del tiempo al darse el vencimiento de los cuatro meses.

El segundo supuesto se perfecciona cuando el interesado no desvirtúe en el tiempo de diez días hábiles, mediante el ofrecimiento o presentación de pruebas documentales, los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas que no se relacionan con la materia del procedimiento.

Es preciso mencionar que muchas de las Administraciones competentes para emitir resolución no dictan la misma en los cuatro meses, y se toman hasta poco antes de cinco años para emitirla, lo anterior respaldado en lo que dispone el Código Fiscal de la Federación en su artículo 67 que indica, que las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

Al procedimiento que nos ocupa se le pone fin con la emisión de un documento oficial dictado y firmado por la autoridad aduanera competente al que se le llama resolución o liquidación, este documento deberá de contener los elementos que lo hagan válido como son el número de oficio, la firma de la autoridad competente, y la alusión al número de acta con el que se dio inicio al procedimiento.

Este documento será notificado por la propia autoridad aduanera que instruyó el procedimiento en caso de que fuese absolutorio, pero en caso de que fuese condenatorio corresponderá enviarlo a la Autoridad que el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria establece como competente.

Las anteriores fases se repiten en la sustanciación de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, sin embargo si bien es cierto no se elaboran de la misma forma en cada una de las dependencias del Servicio de Administración Tributaria que existen en todo el país ya que cada una le imprime un sello especial, guardan entre sí la misma consistencia que les da los requisitos que establece la Ley Aduanera.

Así, una vez que ya se ha explicado los fundamentos legales y naturaleza jurídica del embargo precautorio es necesario recomendar a los interesados que tanto las importaciones como las exportaciones que realicen los contribuyentes siempre sigan dos reglas básicas:

“1ª. Que revisen perfectamente después de que la operación haya concluido, para que en su caso, se presenten las rectificaciones que garanticen por 10 años la tranquilidad de los mismos, practicar una Auditoría Aduanera Interna es muy saludable para todos los que importan o exportan en el país, pero principalmente para aquellos que las importaciones son una parte muy importante de sus actividades comerciales e industriales; y

2ª. Que se organicen perfectamente los expedientes de Tráfico Internacional, sugiriendo, particularmente, que se lleve un expediente por cada operación y que

*en él se guarden los originales, con una hoja de chequeo de documentación y, en su caso, con el reporte de la Auditoría Aduanera Interna”.*⁷⁷

Para que de esta manera todo salga bien y no se tenga que invertir capital para solucionar problemas que bien pueden ser prevenidos y solucionados sí todo se tiene bajo un correcto control; ya que de lo contrario nuestras operaciones de comercio exterior no serán competitivas y eficientes aunque se busquen mil trucos que de inmediato den solución a posibles gastos o pérdidas de tiempo.

Por que aunque estos trucos pudieran de inmediato pasar por desapercibidos por las autoridades aduaneras, a la larga sólo representan un riesgo que puede derivar en la pérdida de la patente para el Agente Aduanal, la pérdida de clientes para las líneas transportistas e incluso la pérdida de clientes importantes tanto a las empresas importadoras como exportadoras derivadas de un servicio deficiente y fraudulento.

2.4 Costos e Implicaciones del Embargo Precautorio de Mercancías en Operaciones de Comercio Exterior.

En la actualidad podemos observar que las relaciones comerciales son cada día más importantes para la economía de cualquier país que pretenda incursionar en el comercio internacional, debido a que el proceso globalizador hace evidente la necesidad de estandarizar todo tipo de procesos, los cuales van desde el proceso de producción hasta el de distribución nacional como internacional, el cual por supuesto incluye el aspecto aduanal.

Razón por la que es necesario estar conscientes de que a medida que el comercio exterior en México, sea mucho más dinámico, nuestro sistema aduanero mexicano tiene que adaptarse a las necesidades que plantea la globalización, lo cual ha

⁷⁷ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit*, pág. 109

provocado con el paso del tiempo, modificaciones y cambios en la estructura original de las instituciones y figuras consagradas en la Ley Aduanera.

Este cambio está relacionado con la apertura comercial que México ha venido desarrollando desde que inicio su política de apertura comercial mediante la incursión en diferentes acuerdos y tratados comerciales, los cuales iniciaron con la firma del GATT y que como ya se dijo contemplan el aspecto aduanal.

La participación en esos tratados comerciales han derivado en un sin numero de posibilidades de hacer crecer nuestro comercio, pero unos de los inconvenientes que existe, es que los productores mexicanos son en su mayoría pequeños empresarios que debido a sus limitantes económicas, muchas veces no les es posible contratar a especialistas que los asesoren y la capacitación que les debiera ser proporcionada por las instancias gubernamentales les resulta insuficiente además de complicada, ya que los trámites en muchas ocasiones resultan más complejos por los requisitos que les son solicitados o por el tiempo que tardan en serles autorizados.

Son muchas las trabas que provocan que gran parte de los participantes del comercio exterior conozcan poco a cerca de las formas y el fondo de los procedimientos en materia aduanera que contemplan tanto a importadores como a exportadores y han sufrido modificaciones, se han transformado, y desde luego el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, no es la excepción, ya que aunque éste parezca un procedimiento relativamente joven en la legislación aduanera lo es sólo de nombre, baste por ahora mencionar a su antecedente más cercano, el llamado Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, PAIA, el cual al igual que el PAMA seguía el mismo fin.

La importancia de abordar el PAMA estiba en que sin lugar a dudas es el procedimiento más conocido de los procedimientos contemplados en la Ley Aduanera, ya que éste provoca problemas que implican el pago de sanciones

económicas o incluso el embargo precautorio de las mercancías objeto de importación o exportación, tal como se explico en el apartado anterior.

Actualmente la importancia que se le brinda a este procedimiento no es gratuita, sino que sus efectos son de gran importancia para los involucrados debido a que todo aquel que alguna vez se ha visto involucrado en un Procedimiento Administrativo de esta naturaleza jurídica, ya sea que se trate de una agencia aduanal, de un importador, transportista o de un exportador, sabe que las consecuencias suelen ser a tal extremo nocivas, que incluso su propia empresa corre el riesgo de desaparecer del mercado debido a que derivado de este procedimiento se puede determinar que la mercancía en cuestión fue introducida ilegalmente al país; lo cual es muy grave ya que actualmente las autoridades están enfocadas a combatir el contrabando de cualquier tipo.

Dicho propósito de buscar que las operaciones aduanales sean lícitas han ocasionado que las autoridades correspondientes empleen este procedimiento que implica necesariamente el embargo precautorio de las mercancías cuyo origen o procedencia, no pueda ser satisfactoriamente acreditada en territorio nacional, cuya legal tenencia no puede ser comprobada ante las autoridades aduaneras, o si para su ingreso al país, la mercancía en cuestión presenta indicios que hagan presumir a las autoridades aduaneras en ejercicio de las facultades de comprobación que la ley les ha conferido, que no cumplen con todas y cada una de las obligaciones que en la materia dispone la legislación aduanera.

La realización de este procedimiento implica que una vez levantada el Acta de Inicio que da origen a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y en consecuencia ejecutado el secuestro de la mercancía, ésta quede sujeta a una investigación tendiente a demostrar las infracciones presumidas por la autoridad que iniciara el PAMA, y determinara la situación fiscal que privará sobre la mercancía embargada, todo lo cual puede tardarse desde unos meses hasta cinco largos años.

Lo que significa que si una empresa tuviera la mala suerte de sufrir un PAMA, de entrada con el sólo embargo de las mercancías, ya no podría cumplir con la fecha de entrega prometida, lo que le hará perder al menos el prestigio y el cliente ya ganados; o bien si se tratara de una mercancía destinada a ser incorporada en algún proceso de producción, el mismo quedaría paralizado a falta de dicha mercancía; en fin sea cual sea el caso, las consecuencias pueden ser catastróficas y se estaría ante un problema urgente de resolver.

Dichos efectos a simple vista son perjudiciales para cualquier tipo de empresa pero si se analiza más afondo podemos notar que realmente representa perdidas que pueden provocar incluso la perdida de empleos en el caso de que las empresas afectadas tengan que cerrar o reducir su numero de empleados porque al momento de perder clientes hay una perdida de capital, que si bien es cierto se puede recuperar después de cierto tiempo hay pequeñas empresas que dependen de la venta de esos productos embargados, ya que en caso de que la mercancía no les sea devuelta su perdida económica sería aún mayor ya que aunque se vieran afectados por al perdida definitiva de su mercancía ellos tendrían que cubrir los gastos en que ya se incurrieron desde el momento en que se inicio la producción, en caso de ser productores.

Motivo por el cual el presente trabajo está enfocado a la importancia de la capacitación respecto a este procedimiento y en general en comercio exterior, ya que tanto la agencia aduanal como el importador, exportador o transportista deben saber qué hacer si eventualmente corre el riesgo de verse involucrado en un procedimiento de esta naturaleza, sobre que elementos de defensa según el caso en particular se pueden esgrimir ante la autoridad aduanera para evitar sí así procediera, el inicio del procedimiento, y en última instancia, qué hacer si el PAMA ya se ha iniciado, a fin de que se pueda agilizar y lograr el menor impacto negativo posible, es decir salir lo menos afectado que se pueda de este procedimiento que ya de por si tiene consecuencias graves.

A causa de lo importante que es realizar operaciones de comercio exterior resulta de medular importancia conocer y analizar cuáles son las causas más frecuentes por las que las autoridades aduaneras dan inicio a un embargo precautorio de mercancías de importación o exportación, estableciendo para cada una de ellas los planteamientos jurídicos que necesariamente hay que cumplir, lo que nos daría una gran certidumbre de no colocarnos en algún supuesto de PAMA y por ende de embargo precautorio de nuestras mercancías.

Además de que es necesario conocer en que consiste cada una de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera a través de las que puede originarse el nacimiento de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera con su respectivo embargo y también en que casos por ningún motivo la autoridad aduanera deberá levantar un procedimiento de este tipo, a fin de que con toda oportunidad el particular haga valer en su defensa ante la autoridad correspondiente, los elementos que considere pertinentes.

El conocer el funcionamiento y aplicación de la legislación aduanera nos ayuda a aplicar las herramientas que nos proporcionan los diferentes instrumentos aplicables a esta materia y un ejemplo al respecto es la posibilidad de sustituir el embargo precautorio de las mercancías, por alguna de las formas de garantía que establece el Código Fiscal de la Federación, mediante las que es posible que un particular afectado por un PAMA logre que las mercancías no queden embargadas en tanto la investigación sobre las presuntas infracciones sigue su curso normal, así como cuales son los requisitos que debe de cubrir cada una de estas formas de garantía para que sean aceptadas.

Como podemos observar el conocimiento de aplicación de los recursos legales referentes al ámbito comercial además de ayudarnos a prevenir y resolver posibles infracciones en las que se pueden incurrir y hacernos caer en un PAMA, también nos permite hacer uso de las preferencias arancelarias y aduanales que se conceden por ley , lo cual permite ahorrar costos por este concepto y que son

producto de los diferentes acuerdos comerciales suscritos por México con otros países con los cuales se pueden comercializar nuestros productos legalmente.

Este cúmulo de herramientas le permitirá a los empresarios estar en condiciones de actuar lo más rápido posible, ya sea para hacerse acreedor a los beneficios que la propia ley contempla, tales como reducción de multas en algunos supuestos, o bien preparar e iniciar la mejor defensa del caso en instancias posteriores.

Una vez que se ha mencionado lo anterior podemos mencionar algunos elementos que los usuarios de la aduana deben conocer para exportar o importar y así prevenir errores que les ocasionen perdidas derivadas de multas o incluso PAMAS; entre los que podemos mencionar:

- “a) La clasificación arancelaria, que habrá de determinar la contribución a pagar y la existencia de permisos y autorizaciones previas al despacho.*
- b) La valoración aduanera, que habrá de determinar la base de las contribuciones y posibles infracciones.*
- c) El régimen aduanero, que habrá de establecer condiciones especiales para cada embarque, no sólo para los efectos de registros especiales (como el caso de las empresas PITEX y Maquiladoras) sino también obligaciones en el destino de los bienes.*
- d) El origen de las mercancías a fin de determinar descuentos aplicables a los aranceles así como el pago de las cuotas compensatorias y requisitos especiales.*
- e) La Aduana que se pretenda utilizar, ya que por una parte debemos recordar que quizá pueda prohibir el paso de cierto bienes (no vaya usted a seleccionar una Aduana que le impida el paso) pero además, debemos considerar que cada Aduana tiene diferentes formalidades establecidas por el tipo de tráfico, por la infraestructura con la que cuenta y, quizá por la forma en que la Administración interpreta sus facultades y nuestras obligaciones. Si bien es cierto que tenemos un*

*sólo sistema aduanero para todo el país, también es cierto que tenemos 49 Aduanas diferentes con características individuales”.*⁷⁸

Pero ésta serie de elementos esenciales son completamente teóricos, por lo que es necesario aterrizarlo al caso de la importación sin discriminar a la exportación, esto se debe a que la Aduana es más compleja y exigente cuando se trata de la entrada de productos que seguramente sustituirán a los nacionales y por ende representa la salida de divisas; y cuando se trata de bienes que por regla general deben pagar varios impuestos, cuotas y aprovechamientos; que cuando se trata de la salida de mercancías nacionales que representan un ingreso y fuentes de empleo. Bien una vez hecha esta aclaración podemos mencionar los siguientes elementos:

1° Inculcar al proveedor que la Aduana Mexicana es de alta precisión, por lo que deben estar concientes que la declaración en la factura de los elementos ya comentados en apartados anteriores debe coincidir con el embarque.

2° Requisitar de ellos, que la emisión de su factura corresponda a nuestra normatividad y en caso contrario estar preparados para elaborar una declaración en la Aduana sobre los elementos faltantes. Lo ideal es que el proveedor se ajuste a nuestra normatividad y nos elimine un paso más del despacho.

3° Seleccionar al Agente Aduanal por la calidad y capacidad de su servicio y registrarlo oportunamente ante la autoridad competente.

4° Asegurarse de que el Agente Aduanal clasificó adecuadamente las mercancías, para lo cual el proveedor a usted y usted al Agente Aduanal se proveyeron suficiente información (tanto cantidad como en calidad) sobre el embarque que habrá de llegar.

5° Determinar el régimen aduanero de las mercancías en base al destino del embarque, a las necesidades de usted y a las limitaciones de la ley, que seguramente le informará su Agente Aduanal.

⁷⁸ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit.*, pág. 126

6° Identificar y monitorear, desde la fecha en que se obtuvo la clasificación, qué clase de permisos, autorizaciones, registros, padrones, documentos y/o trabas le son legibles para su mercancía y régimen aduanero. Estos registros deben mantenerse “vivos” a fin de que no se vayan a vencer, acabar o cancelar, justamente cuando se vaya a realizar la importación.

7° Solicitarle al proveedor el envío de un fax o e-mail con copia de documentación antes o durante el embarque a fin de que sea revisado profesionalmente y se modifique de ser necesario.

8° Mantenerse al tanto de la fecha de salida y llegada de las mercancías a la Aduana, evitando con ello, no sólo el que causen abandono, sino que corran los días inútilmente, lo que motivaría el pago de demoras, rentas y almacenaje, lo cual encarece mucho su comercio exterior.

9° Mantener preparados los documentos y dinero para el despacho, en ocasiones los importadores no tienen el flujo de dinero suficiente y hacen retrasar el embarque provocando costos innecesarios y riesgos evitables.

10° En el caso de mercancías cuya composición puede variar, y cuando ésta sea la base de la clasificación, como es el caso de la ropa y de los textiles, se recomienda solicitar al proveedor una muestra del embarque, a fin de que se envíe por alguna empresa de paquetería y se someta al laboratorio para un análisis antes de la llegada del cargamento; esto puede hacer variar los requisitos y la clasificación arancelaria, hacerlo correr y sufrir, pero siempre será menor el impacto si usted descubre la falla y la corrige a tiempo, a que sea la autoridad la que lo haga en el momento del reconocimiento aduanero.

11° Tener preparada la información que pudiera requerir el Agente Aduanal durante el despacho, como información técnica, comercial y financiera sobre el embarque. En la mayoría de las veces la prontitud de informar puede ser la diferencia entre perder y liberar el embarque.

12° Revise la documentación del despacho, en un acto parecido a una auditoría aduanera, a fin de que si se tiene que rectificar algún dato, se haga en tiempo, lo que significa antes de que la Autoridad lo detecte; y finalmente,

13° Conserve la documentación aduanera, compulsándola con la fiscal en un archivo “intocable” para que cuando la autoridad se la requiera y acostúmbrese a manejar copias para los demás propósitos.”⁷⁹

Los aspectos anteriores nos serán de gran ayuda ya que para poder evitar pérdidas derivadas de errores es necesario que sepamos cuales son los requisitos que establece la Ley Aduanera tanto para importar como para exportar, las obligaciones que se deben de cumplir antes, durante y después del despacho aduanero, así como también cuales son las funciones de cada uno de los involucrados en el comercio que son: el propietario, consignatario, destinatario, comerciante, Agentes y Apoderados Aduanales, además de los dictaminadores aduanales y los transportistas.

Ya que hay que entender que cualquier tipo de pérdida afecta a todo tipo de empresario o productor, sin importar la escala a la que realicen sus operaciones ya que aunque de inmediato las grandes empresas no tengan efectos devastadores a la larga implica el despido de personal, reducción de inversiones y por su puesto en el peor de los casos la desaparición de dichas empresas o el retiro de capital por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Pero no sólo hay que mencionar los aspectos negativos que implica la aplicación de los PAMA´s, ya que si bien es cierto que afecta a las empresas nacionales, también las protege ya que hay que mencionar que muchos productos que se venden en el comercio informal se introducen de manera ilegal al país aunque hayan pasado por la Aduana debido a que se falsifican documentos, se evaden impuestos o simplemente se permite por la corrupción que existe actualmente y todo ello perjudica a los productores nacionales ya que al no pagar impuestos se pueden vender esos productos que se introdujeron al país de manera ilegal a un precio bajo y sacar de la competencia a los productos que si cumplen con los requisitos necesarios y por ello se ofrecen a un precio más alto.

⁷⁹ *Ibid.* pág. 126 – 128

2.5 Importancia de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA).

Durante el desarrollo del presente trabajo de tesis hemos venido observando que desde que México decidió participar en la dinámica comercial mundial de una forma más abierta, se ha reformado y mejorado la estructura legal del Comercio Exterior y principalmente la contenida en la Legislación Aduanera.

Esta evolución se ha visto sustentada con la política que ha llevado a cabo nuestro Gobierno para acceder a los mercados más importantes, lo cual ha provocado que nuestros productos compitan directamente con nuevos productos de procedencia extranjera.

Razón por la que esta apertura necesita controles específicos para la aplicación adecuada de medios que permitan una competencia leal entre los productos nacionales y extranjeros, tal como ha quedado convenido en los diferentes Tratados de Libre Comercio de los que México forma parte.

Así, el compromiso del Gobierno Federal para fortalecer el combate a la introducción ilegal de mercancías y vehículos al territorio nacional y a la economía informal es necesario y requiere de la participación de todos los involucrados en este ámbito.

Para lograr ese objetivo el gobierno se apoya en *“la Administración General de Aduanas, cuyos principales objetivos son la modernización del sistema aduanero, el combate al contrabando y la transparencia y mejora de la imagen del servicio aduanero, vigila y controla la entrada y salida de mercancías y los medios en que éstas son transportadas y asegura el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la SHCP. Asimismo, tiene la encomienda de impedir el flujo de mercancías peligrosas o ilegales al territorio*

*nacional, además de fomentar entre los usuarios el cumplimiento voluntario de esas disposiciones.*⁸⁰

Esta tarea no es sencilla y por ello, la Administración General de Aduanas (AGA) ha instrumentado diversos programas de fiscalización para combatir la introducción ilegal de mercancías que le permita abatir los índices del comercio informal, ya que éste ya ha perjudicado seriamente al país.

Hecho que ha provocado que exista la percepción en la opinión pública de que las mercancías que se encuentran en el comercio informal se introdujeron de manera ilegal máxime si ésta proviene de China. Sin embargo en su mayor parte se cumplieron con los requisitos de importación, lo cual hace notar inconsistencia respecto a la aplicación de la Ley por parte de las autoridades encargadas.

Razón por la que se ha creado la Comisión Mixta para el Fortalecimiento del Control Aduanero y el Combate a la Economía Informal, constituida, entre otras dependencias y organismos, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como parte de sus acciones principales se encuentra la de promover la fiscalización de mercancías de comercio exterior mediante convenios de colaboración administrativa con los gobiernos de los estados.

Para que de esta forma las entidades federativas colaboren con el Gobierno Federal en la vigilancia de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos y al efecto ejerzan diversas facultades, entre las cuales se encuentran las de practicar embargos precautorios, llevar a cabo en su totalidad el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, resolver recursos administrativos, participar en juicios y resolver el procedimiento administrativo de ejecución.

⁸⁰ Cerdio, Máximo. *La Aduana en México: generalidades e importancia para la economía nacional*. En: Revista Comercio Exterior, febrero de 2004, vol. 54, núm, 2, México. pág. 160

Como podemos observar en la actualidad el comercio informal es un problema que preocupa a todos, pues esto afecta al país ya que está estrechamente relacionada al contrabando de mercancías, el cual “se configura cuando la autoridad competente decreta la prohibición de producir, poseer, transportar o importar ciertas mercancías y esa prohibición se quebranta”⁸¹ y tiene de fondo toda una estructura organizativa, la cual no es exclusiva de México, tal como se puede ver en otros países de América como son los Estados Unidos, Sao Paulo y Lima, y lo peor del asunto es que tiende a la alza.

Este hecho ha provocado que tanto los productores como comerciantes mexicanos exijan respuesta alguna por parte del Gobierno, quien se encuentra preocupado por los efectos que este problema pueda llegar a provocar si continua creciendo. Razón por la que la Administración General de Aduanas ha identificado y desmantelado importantes redes y organizaciones dedicadas a esta actividad ilícita, que aunque no significa que esté todo hecho si colabora a la solución del problema.

La complejidad de este problema ha causado que la AGA realice todas estas funciones por medio de las Aduanas que como se mencionó en el capítulo anterior, son oficinas encargadas de vigilar la entrada y salida de mercancías y personas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país ya que no es fácil vigilar las fronteras que México ha ido abriendo.

Dicha apertura comercial ha provocado que aumente la diversidad de las mercancías que entran y salen, la cantidad de éstas y las formas de clasificarlas y transportarlas, por lo que se ha hecho necesario el trabajo de los profesionales de las Aduanas; y para su estudio “*la doctrina ha dividido en seis partes la actividad aduanera:*

1) *Entrada y salida del territorio nacional.*

⁸¹ *Ibid.* pág. 163

- 2) *Maniobras de carga y descarga.*
- 3) *Depósito obligatorio.*
- 4) *Desaduanamiento.*
- 5) *Control y vigilancia.*
- 6) *Acreditamiento de la legal estancia.*⁸²

Cabe hacer mención que estas fases no deben confundirse con el procedimiento legal para ordenar el desaduanamiento de las mercancías, conocido como despacho aduanero; ya que esta clasificación es sólo una parte de toda la actividad aduanera que tiene como objetivo proporcionar un panorama general del funcionamiento de la Aduana en México y que consiste en:

- “1) Entrada y salida del territorio nacional de los medios de transporte. La mercancía puede introducirse al territorio nacional o sacarse del mismo por medio del tráfico marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, por otros medios de conducción y por vía postal.*
- 2) Maniobras de carga y descarga de las mercancías. Para ingresar las mercancías al depósito es necesario que los medios de transporte hagan maniobras de carga y descarga, las cuales también están sujetas a regulación aduanera.*

Un concepto importante en el tránsito de las mercancías es el del régimen aduanero, que, según los artículos 90 y 91 de la Ley Aduanera puede ser: definitivo de importación; temporales de importación, para retornar en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o empresas con programas de exportación (PITEX); depósito fiscal; tránsito de mercancías, interno o internacional; elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y recinto fiscalizado estratégico.

⁸²Rohde Ponce Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2002. pág.461

3) *Depósito obligatorio ante la Aduana. Esta etapa se conoce en otros países como depósito previo, provisional, temporal o funcional, y en ella se llevan a cabo actividades y procedimientos regulados por el Estado.*

Según Andrés Rohode, el depósito ante la Aduana es el ingreso y la permanencia obligatorios de las mercancías en el recinto fiscal bajo potestad de la autoridad aduanera, con o sin almacenaje, inmediatamente después de que ingresan al territorio nacional y hasta que se cumple su único propósito (que sean destinadas a un régimen aduanero), imponiendo limitaciones al dominio sobre las mercancías, que determinan cuándo debe la autoridad integrarlas al interesado en el despacho aduanero.

La finalidad del depósito es poner a salvo intereses fiscales, pero su fincamiento o levantamiento no crea, extingue o limita la afectación legal sobre las mercancías o las facultades de las autoridades de comprobación, persecución y embargo.

4) *Desaduanamiento. De igual importancia que el aduanamiento de las mercancías es el desaduanamiento; éste consiste en la entrega de las mercancías en depósito ante la Aduana hecha por la autoridad aduanera, con lo que el interesado puede retirarlas del recinto fiscal y se levantan limitaciones de dominio que sobre ellas impuso la ley, sin más limitaciones que las que imponga el régimen aduanero al que se hayan destinado.*

5) *Control y vigilancia del transporte en el territorio nacional. La actividad aduanera no concluye con la entrega de las mercancías. La ley establece la obligación de que éstas estén amparadas con determinada documentación mientras se les transporta por el territorio nacional, que se haga en los mismos vehículos en los que se introdujeron, que sean objeto de revisión obligatoria y de verificación durante el transporte, así como de regulación de los accidentes que pudieran sufrir.*

6) *Acreditamiento de la estancia legal de las mercancías. La actividad aduanera del Estado va más allá del transporte y el retiro de las mercancías de la Aduana; también regula y controla la estadía y permanencia de las mismas en territorio mexicano, así como su tenencia y transmisión por los particulares.*⁸³

Una vez hecha la anterior división de la actividad aduanera podemos señalar que el control y la vigilancia así como el acreditamiento de la legal estancia de las mercancías en nuestro país son de vital importancia, pues además de que permiten controlar y proteger el mercado nacional también son necesarios para la determinación de existencia de irregularidades que pueden ser causales del inicio de un PAMA.

En este sentido es preciso señalar que la lucha frontal contra la introducción ilegal de mercancías ha tenido resultados muy importantes entre los que podemos mencionar que *“del total de embargos precautorios generados en el primer y segundo reconocimientos; la revisión de pasajeros en aeropuertos, garitas y autobuses; en operativos, en las visitas domiciliarias y en las verificaciones de mercancía en transporte, se iniciaron, en 2004, 16 mil 569 procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA), 11.37% más que en el año 2003, es decir, 147 mil 958 PAMA.*

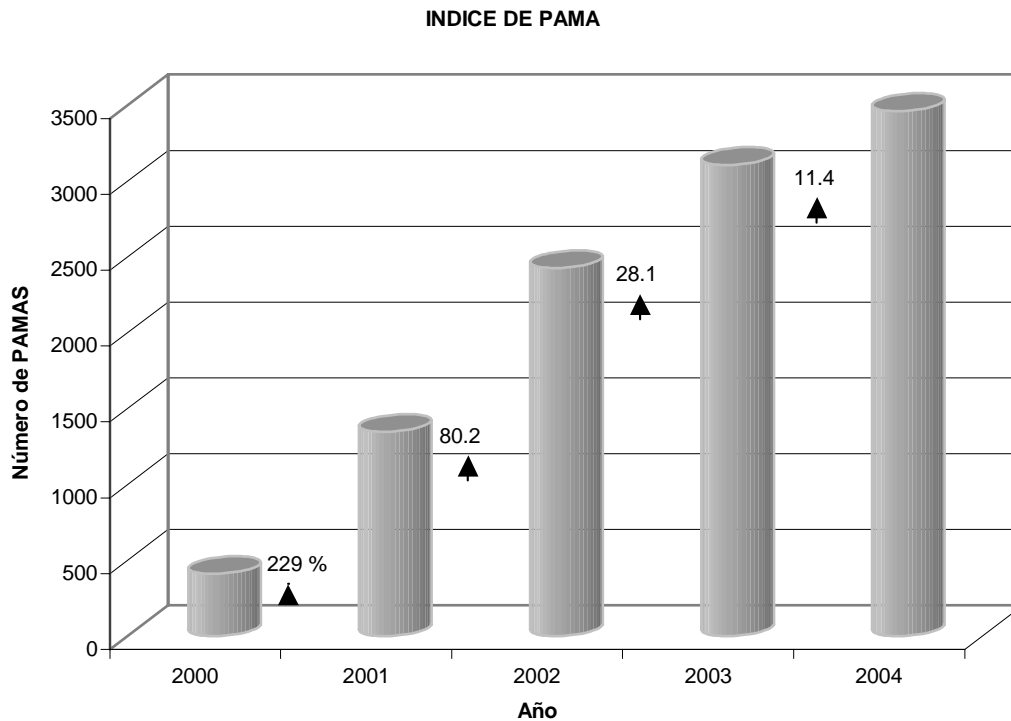
*El monto de éstos fue de 3 mil 465 millones de pesos, lo que representó 11.45% más que en 2003, año en que se registraron 3 mil 109 millones de pesos.*⁸⁴

Éste dato lo podemos ver en el siguiente gráfico; en que se observa el crecimiento dado durante el periodo de tiempo comprendido del año 2000 al 2004.

⁸³Cerdio, Máximo. *op.cit*, pág. 161

⁸⁴s/a. *La tarea de la fiscalización*, En: Gaceta interna de Aduana México, marzo de 2005, núm. 11, México, pág. 46

Gráfico 2. Índice de PAMA 2000 – 2004.



Fuente: s/a. *La tarea de la fiscalización*, En: Gaceta interna de Aduana México, marzo de 2005, núm. 11, México, pág. 46

Un hecho que siempre se ha comentado y estudiado es la venta de artículos ilegales que ha provocado grandes pérdidas a la industria nacional desde hace mucho tiempo razón por la que la SHCP a través de la AGA “desde 1989 emprendió quizás la más profunda reingeniería de los procedimientos de despacho disponiendo que, en lugar de los empleados de las Aduanas, fueran los propios importadores y exportadores, por conducto de los Agentes Aduanales, quienes determinaran sus obligaciones, y conforme a eso las cumplieran, pagando los respectivos impuestos ellos mismos en los bancos a fin de introducir o extraer las mercancías del país.

También se formuló un modelo de autodespacho, según el cual la Aduana se limita a recibir documentación y a comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones, en 85% de los casos y hasta cinco años después de que el

*interesado haya retirado sus mercancías, o en 15% al momento de cruzar la frontera, mediante la revisión aleatoria determinada por un proceso electrónico de selección”.*⁸⁵

Así el lapso que tomaba el despacho se redujo de varios días a minutos y, en la mayoría de los casos, se suprimió el contacto con empleados, pues al ya no ser necesario reconocer los cargamentos, la corrupción se suprimió de la misma medida, permitiendo que se tenga un mayor control al momento de introducir o extraer mercancías del país, lo cual permite proteger más al mercado nacional.

Esta serie de cambios han favorecido a la modernización y perfeccionamiento de los ordenamientos legales aplicables, tales como la Ley Aduanera que en la actualidad en sus artículos 176 y 177 de la Ley Aduanera precisan 21 supuestos que pueden dar lugar a contrabando; algunos de los cuales son los casos en que se introduzcan al país o se saquen de él mercancías sin hacer el pago total o parcial de los impuestos o las cuotas compensatorias; se haga sin permiso de las autoridades competentes, o se incumplan las restricciones aplicadas por razones, de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, sanidad fitopecuaria o relativas a normas oficiales mexicanas.

Hecho que permite una mayor exactitud en la aplicación de la Ley, pues basta recordar que antes el contrabando se efectuaba de manera ordinaria al introducir mercancías a México por lugares no autorizados, pero actualmente la delincuencia ha configurado prácticas cada vez más complejas entre las que podemos mencionar la subfacturación, que consiste en facturar un bien por sólo una fracción de su valor real a fin de reducir el pago de los aranceles e impuestos correspondientes.

⁸⁵Cerdio, Máximo. *op.cit*, pág. 163

Otra práctica ilícita que afecta nuestro mercado es la falsificación de certificados de origen, la cual consiste en triangular el envío de mercancías es decir, del país productor se introducen de manera legal a Estados Unidos, Canadá o cualquier otro país en que paguen aranceles reducidos, y de ahí se ingresan a México pero con certificados de origen del segundo país, por lo que deben pagar impuestos mínimos o sencillamente no pagarlos, ya que hacen uso de los beneficios acordados en los diferentes tratados comerciales en los que participa México.

Lo cual, nos permite comprender que de los delitos que más perjudican a la economía mexicana, el contrabando es el más grave y se puede ver reflejado en lo dicho por *"la Cámara Americana de Comercio, la cual ha asegurado que México es el quinto mercado de bienes piratas (antecedido por China, Rusia, Italia y Corea del Sur), cuya comercialización en 2002 alcanzó una de sus cifras más altas, 717.9 millones de dólares, en perjuicio de las industrias de software, música, películas y libros.*

Aunado a que de acuerdo con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social, el contrabando ocasiona el cierre de 4 745 empresas al año y según el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la evasión fiscal, junto con el contrabando, representa de 4 a 5 puntos del PIB de México.

Se calcula que la mercancía que entra de manera ilegal al país alcanza un valor aproximado de 10 millones de dólares; los industriales, por su parte, cuantifican las pérdidas en 200 000 empleos en la cadena fibra – hilo – textil, y 10 000 más en la rama del calzado".⁸⁶

Derivado de todo lo anterior para la Administración General de Aduanas y el Servicio de Administración Tributaria es prioritaria la lucha contra la introducción

⁸⁶ *Ibid.* pág. 164

ilegal de mercancías en todas sus modalidades y entre las acciones que se han emprendido destacan:

- El Programa Valuanet, para verificar en el país de origen los valores de las mercancías que se exportan hacia México para determinar si los datos contenidos en la documentación e información que proporcionan los importadores corresponden a la operación real.
- La creación del Grupo Especial de Inspección Fiscal y Aduanera (GEIFA) como fuerza de intervención rápida para materializar operativos sorpresivos en todo el territorio nacional.
- La coordinación con los sectores productivos; para lo cual se celebran reuniones permanentes de intercambio de información.
- Presencia en las Aduanas de 384 observadores de los sectores más sensibles para vigilar las operaciones.

En este escenario global, las Aduanas son el termómetro del intercambio comercial y en la medida en que el país se ha ido abriendo al mundo su importancia ha aumentado y para dar idea de la gran actividad que se desarrolla en las Aduanas de México, cabe mencionar que por ellas pasan gran parte de las exportaciones e importaciones realizadas todos los días.

Desde luego, en algunas Aduanas hay mayor tráfico de mercancías que en otras y de acuerdo a la AGA, entre las Aduanas más activas se encuentran en orden de importancia, Nuevo Laredo, Veracruz, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Colombia, Altamira, Tijuana, Toluca, Matamoros, Ciudad Reynosa, Ciudad Juárez, Puebla, Guadalajara y Piedras Negras.

Así, con base en lo anterior podemos ver que la aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) es de gran ayuda para combatir la práctica de comercio desleal, ya que aunque se hable más del contrabando, éste no es lo único que afecta la economía nacional ya que actualmente existen

muchas formas de evadir responsabilidades fiscales, lo que hace fácil a los comerciantes informales ofrecer un mejor precio; hecho que sólo genera un círculo vicioso que a la larga perjudica tanto a los productores como a los consumidores pues la economía nacional se ve afectada.

Por eso es que en los umbrales de este nuevo siglo, marcado por grandes avances tecnológicos y tendencias mundializadoras, la Aduana adquiere nuevas funciones que van más allá de las actividades puramente fiscales y que las han convertido en un factor importantísimo que permite el crecimiento de la economía nacional y el PAMA es una de ellas.

CAPITULO 3.

3. Importancia de la logística y capacitación en operaciones de Comercio Exterior como acciones preventivas a la ejecución de Embargos Precautorios en México.

Actualmente es común ver en cualquier país que en su mercado existen diferentes productos que satisfacen sus necesidades, los cuales pueden ser adquiridos de inmediato hecho que ha generado que los sujetos del comercio exterior busquen cada día ser más eficientes y así lograr posicionarse en mercados extranjeros.

La importancia de la distribución física, estiba generalmente en que los empresarios buscan tener un crecimiento que les permita ir desarrollándose en diferentes mercados para lo cual necesitan ser puntuales con sus clientes ya que en la mayoría de los casos saben que existe una gran competencia por adquirir clientes y un descuido los puede dejar fuera de competencia.

Razón por la que actualmente buscan trasladar sus productos a los distintos países del mundo en el menor tiempo y costo posibles, puesto que les representa una posibilidad de ofrecer mejores precios a sus compradores además de ser competitivos frente a la competencia lo cual hoy en día es básico en toda clase de operación comercial.

Este punto es medular pues transportar en términos comerciales, significa poner a disposición de los usuarios los productos necesarios para su utilización en el momento que sean requeridos y en muchos casos significa colocar sus productos, con oportunidad de precio y tiempo de entrega, en los mercados extranjeros.

Por lo que para competir con éxito en los mercados internacionales las empresas realizan análisis de los diferentes medios de transporte para saber cual de éstos les brinda más posibilidades de entrega eficiente tomando en cuenta los parámetros de costo y oportunidad de entrega; ya que para la distribución comercial es preciso considerar las características del producto así como el tipo de

servicios que prestan los diferentes tipos de transporte y si tiene servicios regulares o irregulares, pues también se debe tomar en cuenta que habrá ocasiones en las que sea necesario dar solución a entregas fuera de tiempo, lo que trae consigo la queja de los clientes e incluso su rechazo.

Derivado de ello las empresas han entendido lo importante que es que las empresas cuenten con personal capacitado para realizar una planeación logística y aduanal precisa que les evite caer en errores que les provoque ser sancionados por las autoridades, *“ya que en materia de multas, la Ley Aduanera mexicana es muy agresiva por la omisión de impuestos, la falta de permisos y demás medidas de regulación y restricciones, incluyendo la omisión en el pago de las cuotas compensatorias así como la presentación de información inexacta o falsa que altere la estadística nacional”*,⁸⁷ y estas irregularidades tienen consecuencias que pueden provocar que se incurra en un embargo precautorio mejor conocido como Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

3.1 Importancia de la logística en el desarrollo de Operaciones de Comercio Internacional.

Durante el desarrollo de los capítulos anteriores se ha señalado la importancia que el comercio exterior representa para el país y su desarrollo. Por lo que ahora es necesario ahondar en la importancia de la logística en el desarrollo de Operaciones de Comercio Internacional, ya que para poder lograr que las operaciones de comercio rindan ganancias y no pérdidas, es necesario saber como se deben llevar acabo cada uno de los procedimientos que las conforman, para lo cual se debe abordar el tema de la logística, ya que en la vida cotidiana de cualquier empresa cuyo giro implique funciones de producción o de intermediación surgen necesidades comerciales que requieren del control de acciones operativas que, naturalmente suponen el movimiento de la mercancía.

⁸⁷ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *op.cit*, pág. 102.

Esto se deriva de la separación geográfica entre compradores y vendedores, la imposibilidad de situar la fábrica frente al consumidor, hace necesario el traslado de bienes y servicios desde su lugar de producción hasta el cliente; por lo que a esta función comúnmente se le conoce con el nombre de distribución.⁸⁸

Así, encontramos que el intercambio comercial es fundamental para el crecimiento de los intercambios internacionales, la concentración de la producción y la distribución geográfica de los mercados, causa por la cual los transportes desempeñan en la vida de la empresa un rol muy importante, causado principalmente por el crecimiento del volumen del tráfico que tiende a compensar cierta disminución relativa de los costes unitarios y la incidencia de los fletes del transporte en el precio de venta de los productos.

En el medio comercial se considera que *“la logística comprende el conjunto de acciones y trámites necesarios para hacer llegar la mercancía al cliente y lograr que se efectúe el pago correspondiente”*⁸⁹, además de ser de gran importancia porque los mercados se componen por diferentes segmentos, cada uno de los cuales tiene sus particularidades mercadológicas y se necesita emplear una distribución física o canales de distribución; y un canal de comercialización específicos para cada mercado en el cual se pretenda incursionar.

La distribución física incorpora las funciones de transporte, almacenaje, inventario, movimiento de materiales, comunicaciones y localización. A diferencia del canal de distribución que incorpora los operadores que realizan las transacciones necesarias, y que no son necesariamente los mismos que llevan a cabo las funciones de distribución física.

⁸⁸ Según Enrique Díez de Castro y Antonio Navarro García se entiende por distribución la “función que permite el traslado de productos y servicios desde su estado final de producción al de adquisición y consumo”, abarcando el conjunto de actividades o flujos necesarios para situar los bienes y servicios producidos a disposición del comprador final (individuos u organizaciones) en las condiciones de lugar, tiempo, forma y cantidad adecuados.

⁸⁹ Lerma Kircher, Alejandro Eugenio. *Comercio y Mercadotecnia Internacional 3ª edición*. Ed. Thomson, México, D.F. 2003. pág.360

Para poder generar una visión más clara The American Marketing Association, ha definido los canales de distribución como la estructura compuesta de unidades internas de la organización, así como agentes y operadores mayoristas, a través de los cuales una commodity, producto o servicio es comercializado.

Aunado a que el National Council of Physical Distribution Management definió la distribución física como un termino empleado en producción industrial y comercio, para describir una amplia gama de actividades concernientes con el eficiente movimiento de productos terminados desde el final de la línea de producción hasta el consumidor final y, en algunos casos, incluye el movimiento de materias primas desde la fuente productora al comienzo de la línea de producción.

Estas actividades incluirían el transporte, almacenaje, manipuleo de materiales, empaques, control de inventarios, localización de plantas y almacenes, procesamiento de pedidos, pronóstico de mercados y servicio al consumidor.

Vale recordar que cada empresa responde a situaciones y operaciones distintas; por lo que la conformación de su estructura de distribución total debe ser un traje a la medida. *“Entre las varias opciones de distribución (canales de distribución) podemos mencionar:*

Distribución directa;

Distribución por medio de compañías comercializadoras de exportación;

Utilización de los servicios de terceras empresas para localizar y contratar a un representante del giro de la compañía en cuestión en el extranjero;

Nombramiento de un agente que represente a la empresa en el extranjero;

Distribución por medio de un distribuidor – mayorista radicado en el extranjero;

Creación de una oficina de ventas de la empresa en el extranjero;

Instalación de una planta en el extranjero que además actúe como centro de distribución de los productos de la empresa en cuestión;

Creación de centros de distribución en el extranjero".⁹⁰

Con base a lo anterior se puede entender la idea de que la logística comprende el transporte o flete, la entrega de la mercancía en el lugar convenido, la obtención del seguro, cuando éste aplica y el manejo de crédito, cuando aplique, y la cobranza respectiva, por lo que el sistema logístico se refiere a las funciones involucradas en la distribución física o canales de distribución.

"Con lo que se puede inferir, que la distribución es un elemento esencial de la secuencia producción - consumo; será uno de los factores que colocará a los bienes en una situación competitiva o ventajosa respecto a sus consumidores. Así pues, la distribución, debe ser un proceso dinámico para colocar a los productos en tal situación competitiva. De tal manera, que no es suficiente la simple tarea de entregar los bienes o las mercancías, sino que la distribución debe estar dirigida a las exigencias integrales de los consumidores".⁹¹

Hecho que hace necesario prestar atención a todas las acciones que la mercancía a exportar o a importar normalmente requiere y por lo tanto generan un costo⁹², como por ejemplo: ser estibada en una forma especial para evitar que se dañe en el largo trayecto y con la serie de maniobras por las que tiene que pasar desde el lugar de origen hasta el de destino, para que de esta forma se pueda garantizar una entrega eficiente, rápida y sobre todo a un precio accesible, ya que en la medida que se eviten errores de cualquier tipo en la operación ésta resultara más económica lo cual brinda la posibilidad de ser más competitivo respecto al precio final y sumado a la calidad del producto puede incrementar la preferencia del consumidor tanto nacional como extranjero.

⁹⁰ Enriquez Rosas, José David. Transporte Internacional de Mercancías. Una introducción al régimen jurídico general del transporte de mercancías. Ed. Porrúa, México 1999. pág.20

⁹¹ *Ibid.* pág.16

⁹² Enriquez Rosas, José David considera que cada función específica tiene su propio costo, por lo que una vez integrado, puede inferirse que el costo de distribución total es agregado económico que reúne los costos de transporte, de manipulación (material y personal) y de almacenamiento (embalaje, almacenamiento y personal).

Es decir, *“en la función del transporte es necesario tomar las adecuadas medidas de protección de la mercancía mediante la correcta manipulación de la misma, adecuando almacenamiento, envase y embalaje. El envase permite contener el producto a la vez que puede diseñarse con un fin comercial, no en vano se le ha llamado el “vendedor silencioso”. Sin embargo, el embalaje tiene por finalidad casi exclusiva la protección contra los riesgos derivados de las funciones almacenaje y transporte.*

A tal efecto, debe ser diseñado, además de poder identificar fácilmente las características de la mercancía, remitente, destinatario, condiciones especiales de tratamiento, facilitar la inspección aduanera, la toma de muestras si fuera menester, y evitar los accidentes personales eliminando aristas vivas y diseños poco prácticos que dificulten la manipulación⁹³.

Sin olvidar que existen otras acciones que también son de vital importancia en la realización de operaciones de comercio exterior como:

- Paletización y despaletización.
- Traslado a zonas de almacenamiento de carga y descarga, expedición y otras.
- Posicionamiento de cargas.
- Etiquetado.
- Formación de unidades de presentación para envíos.
- Preparación y tratamiento de pedidos.
- Operaciones administrativas relacionadas con la manutención.

A causa de lo cual podemos entender que en el ámbito de las exportaciones la logística es más compleja de lo que parece debido a que la organización logística

⁹³ Soret los Santos, Ignacio. *Logística y Marketing para la distribución comercial*. Ed. ESIC, España, Madrid 1996. pág. 172

debe tratar con múltiples gobiernos y culturas, así como con grupos internos de la compañía, empresas externas de servicios y lo más importante, los clientes.

Además de la necesidad de que la mercancía salga de un país e ingrese a otro, para lo que se requiere además del conocimiento de transportación de mercancías conocer el funcionamiento aduanal; ya que para poder realizar cualquier operación comercial se requiere la autorización de las autoridades aduaneras de los países involucrados.

Por lo que el transporte puede resultar fundamental para incrementar la competitividad siempre y cuando su subcontratación (en caso de que así sea) no se realice de manera negligente debido a que las compañías todavía piensan que las ganancias que obtienen cuando reducen sus costos operacionales son más importantes que los posibles efectos negativos en la calidad, lo cual los hace olvidar que *“un cliente o un consumidor es fiel a un producto, si y sólo éste está disponible justo en el lugar y en el tiempo apropiados(JIT), es decir, cuando existe la necesidad. Este hecho se extiende a una gran diversidad de productos, materias primas y partes”*.⁹⁴

La decisión de subcontratar o no el servicio de logística de una empresa se toma, luego de analizar su operación desde todas las funciones de la logística y desde las perspectivas comerciales necesarias, ya que existen dos alternativas a considerar:

- Confiar integral o parcialmente las funciones de logística a un tercero;
- Integrar hasta donde sea posible las funciones de logística en la organización general de la empresa.

⁹⁴ Carranza, Octavio et al. *Logística: Mejores Prácticas en Latinoamérica*. Ed. Thomson, México 2004. pág.140 -141

De las cuales la primera es la más usual y consiste en que el fabricante mantiene las actividades de comercialización dentro de la empresa y subcontrata los servicios logísticos específicos que sean necesarios (servicios de embalaje, almacenamiento, transporte, etc.) a organizadores de cadenas de transporte especializados, que suelen conocerse como operadores logísticos. Si el fabricante o comercializador no tiene la capacidad funcional para hacer frente a las actividades de logística, la subcontratación es la adecuada ya que puede traer múltiples beneficios como lo son: reducir los tiempos de tránsito en los envíos; vigilar más eficazmente el nivel de sus existencias, reducir los costos de almacenamiento y distribución, entre otras.

Es evidente que sólo aquellas empresas que tengan capacidad funcional, técnica y financiera para elegir esta vía serán las que puedan ejercer su opción en este sentido. Sin embargo la tendencia es que fabricantes y transportistas encuentren formas de asociación estratégica que resuelvan las demandas de combinaciones complejas en la distribución a costos competitivos por lo que es muy común emplear la subcontratación de servicios logísticos.

Esta decisión se materializa en los procesos de exportación que frecuentemente requieren mayor atención en la cuestión de logística, ya que además de requerir ser transportadas mediante un medio de transporte eficiente hay ocasiones que para poder optimizar el proceso logístico es necesario utilizar más de un tipo de transporte que en el medio se le conoce como transportación multimodal.

Es por ello que se debe tener presente que *“el número de servicios que agregan valor en la logística de transporte depende de varios parámetros, tales como:*

- a) Distancia desde el lugar de producción hasta los sitios de distribución y consumo.*
- b) Características del producto.*
- c) Tiempo en tránsito*

*d) Servicios adicionales*⁹⁵.

El conocimiento de dichos aspectos permite comprender que el transporte debe considerarse como un tema crucial en la competitividad corporativa, porque puede ser una barrera o una herramienta para agregar valor. Todo depende del modo en que las compañías perciban esta actividad, ya que si el transporte se ve como un simple requisito operacional, entonces la subcontratación tendrá lugar de una manera inconsciente y las consecuencias no pueden predecirse; pero si por el contrario, se le considera como parte de la estrategia para mantener la competitividad, entonces debe hacerse una lista de los servicios adicionales a fin de evaluarlos y así poder hacer una elección del tipo de transporte a utilizar que permita tener una importación o exportación exitosa que de origen a un posicionamiento de nuestros productos en el extranjero.

Razón por la que actualmente los empresarios, transportistas y responsables aduanales muestran especial interés en que los responsables del transporte conozcan las características técnicas, económicas y jurídicas de los diferentes medios de transporte y las terminales a utilizar; debido a que *"la elección del medio de transporte, depende de varios parámetros:*

Naturaleza de la mercadería.

Peso unitario de cada unidad a transportar.

Distancia a recorrer.

Demoras admisibles y duración del transporte en cada medio.

Infraestructura de transporte existente.

*Coste de cada solución*⁹⁶

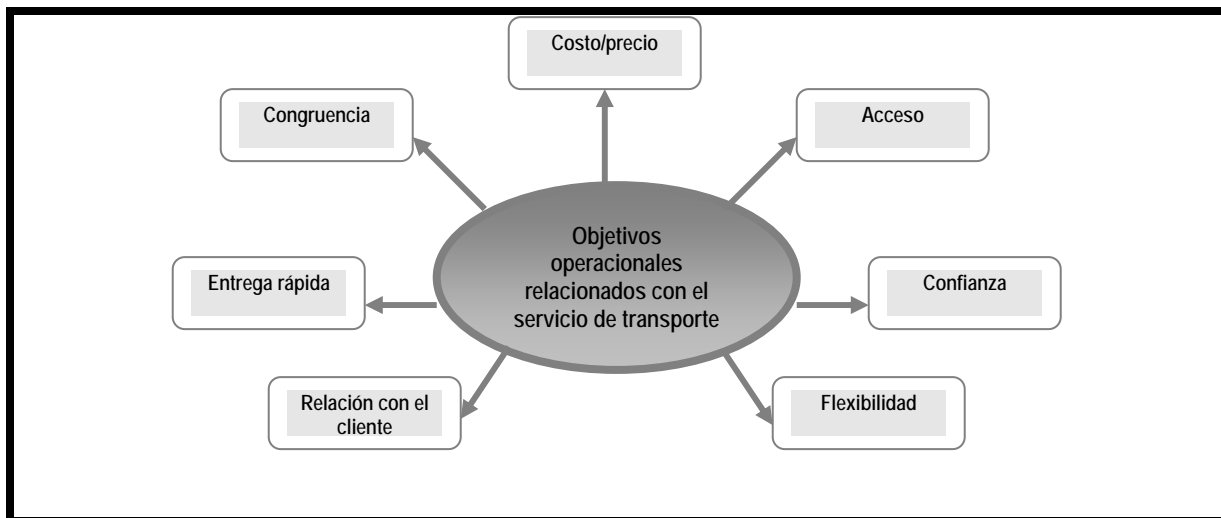
⁹⁵ *Ibid.* pág.144

⁹⁶ Arbones Malisani ,Eduardo A. *La Empresa Eficiente. Aprovisionamiento, Producción y Distribución física.* Ed. Alfaomega grupo editor, S.A de C.V . México, D.F. 1999. pág. 92

Dichas características reflejan la importancia de la elección del tipo de transporte, ya que una correcta elección nos permitirá cumplir con lo que los clientes demandan porque como ya se dijo, actualmente los clientes demandan algo más que precio y calidad cuando se llega a la negociación de los servicios de transporte porque, se considera que estos servicios son la última frontera para diferenciar un producto de otro.

Entre los muchos objetivos que podemos considerar para obtener un valor agregado mediante el transporte se encuentran los considerados en el esquema:

Esquema 9. Ciertos objetivos operacionales agregan valor mediante el transporte.



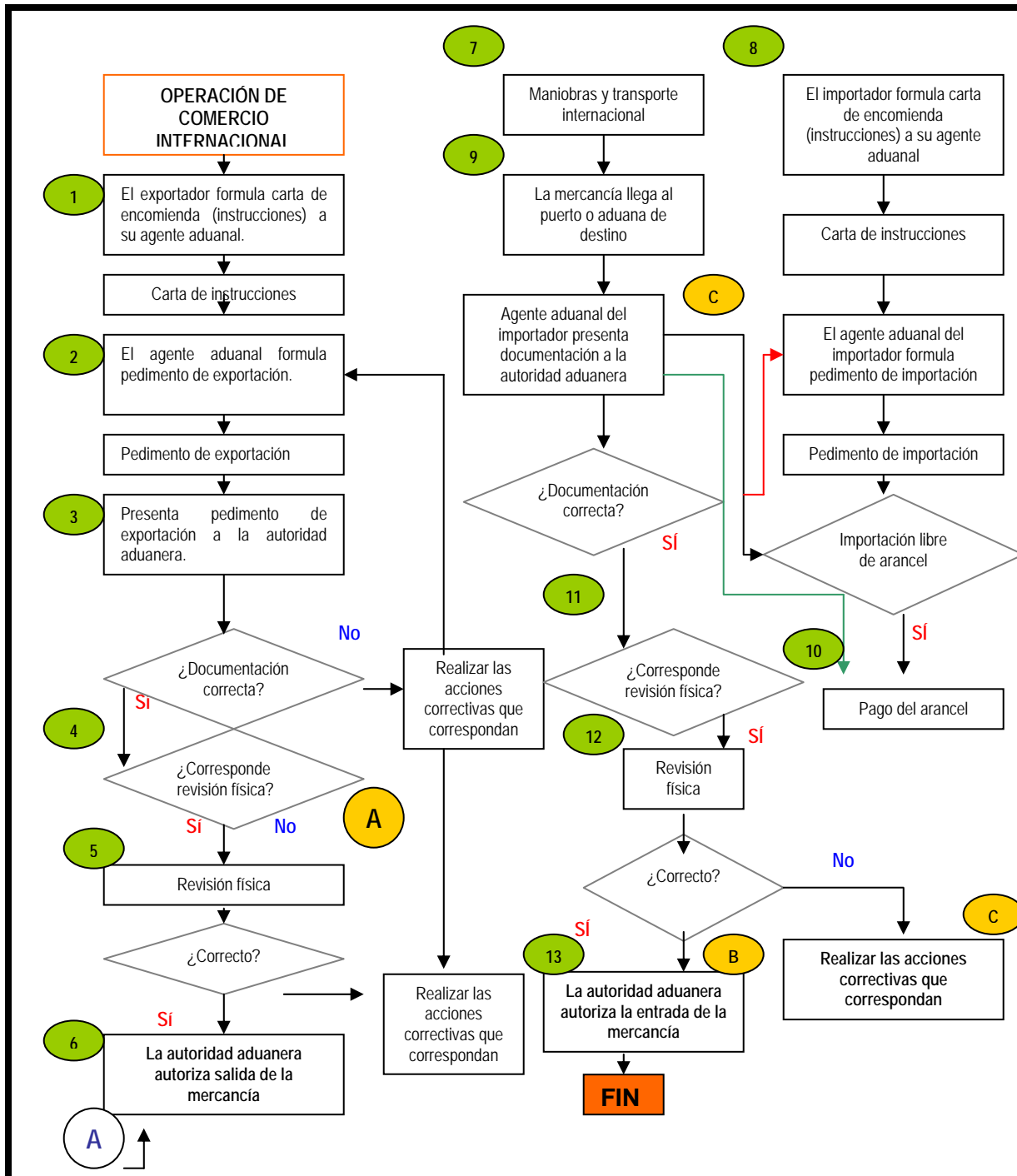
Fuente: Carranza, Octavio et al, *Logística: Mejores Prácticas en Latinoamérica*. Ed. Thomson, México 2004. pág.146.

Así una vez que se ha planteado la importancia del transporte dentro de la logística podemos considerar que la logística de transportación comprende esencialmente cuatro tareas:

- Tramitación aduanal.
- Transporte.
- Seguros.
- Formas internacionales de pago.

La tramitación aduanal comprende la serie de acciones y documentos necesarios para que la autoridad aduanera permita la entrada o salida de mercancía de un país. Tal como se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 10. Proceso de exportación e importación.



Fuente: Lerma Kircher, Alejandro Eugenio. *Comercio y Mercadotecnia Internacional 3ª edición*. Ed. Thomson, México, D.F. 2003. Pág. 361

En cuanto al transporte podemos observar que en la actualidad el exportador, dependiendo de su capacidad económica y logística, además de la importancia, continuidad y volumen de ventas en el mercado meta, puede optar por mantener una existencia suficiente para atender a la demanda normal en tal mercado, o bien, transportar la mercancía de cada operación de comercio exterior.

“Entre las opciones de medios de transporte a elegir en el comercio internacional existen las siguientes:

- *Terrestre: autotransporte de carga y ferrocarril; al respecto encontramos que el transporte por carretera es la única forma que, dentro de esta modalidad permite una comunicación directa sin transbordo intermedio por lo que la distribución de los productos de gran consumo se realiza bajo esta modalidad.*

En cuanto al transporte ferroviario encontramos que es adecuado para el transporte de masas, utilizando varios vagones o trenes completos de 10 a 20 toneladas a grandes distancias, cuando la urgencia no es grande además de que se adapta bien al tráfico terrestre.

- *Transporte por agua: fluvial y marítimo; en este tipo de transporte el fluvial se utiliza aprovechando los ríos y canales, además de que resulta de bajo coste para los transportes lentos.*

Respecto al transporte marítimo se puede decir que está esencialmente orientado hacia los transportes transoceánicos de materiales (carbón, minerales, cereales,...) líquidos (hidrocarburos) o de mercaderías diversas, cuyo valor por kilo no es elevado y cuando el tiempo para el traslado no tiene importancia.

- *Transporte aéreo; en este caso las mercaderías transportadas por avión suelen ser perecederas o que por razones comerciales exigen un transporte rápido por lo que su movimiento suele realizarse mediante contenedores que permiten cargas y descargas rápidas.*

“Las limitaciones técnicas de este transporte son las siguientes:

- *El peso, que puede influir en diferentes maniobras como el despegue o el aterrizaje.*
- *La resistencia del piso de las bodegas.*
- *El tamaño de las puertas.*
- *La autonomía de vuelo”⁹⁷.*

- *Otros medios de transporte, como los ductos y las bandas transportadoras”⁹⁸.*
- *Multimodal “(cuando se emplean más de un tipo de transporte y comprende no únicamente el transporte, la manipulación y el almacenamiento de las mercancías, sino también la plena responsabilidad por las mismas desde el punto de origen hasta el de destino en virtud de un único contrato celebrado para tales efectos). Su valor agregado se encuentra en que sea capaz de conectar de la manera más eficaz y económica, los modos de transporte y servicios de enlace necesarios desde el punto de origen hasta el punto de destino según las necesidades del fabricante o comercializador que funge como cargador en el transporte multimodal. En ese sentido no sólo abrevia el tiempo de tránsito sino que mejora también la puntualidad de las entregas gracias a una supervisión más estricta y a innovaciones tecnológicas como la contenedorización y el intercambio electrónico de datos”⁹⁹.*

⁹⁷ Castan Farrero, José María et al. *Logística en la Empresa*. Ed. Pirámide. España, Madrid 2000. pág. 138

⁹⁸ *Ibid.* pág.92-93

⁹⁹ Enriquez Rosas, José David. *op.cit.* pág.22-23

Esta modalidad de transporte se caracteriza por la utilización de contenedores y paletas, que le sirven de soporte, ya que son capaces de ser transbordados de uno a otro medio de transporte sin necesidad de hacer manipulación alguna de las mercancías contenidas en el contenedor o vehículo, los cuales al poder estar precintados, permiten el tránsito aduanero por varios países de forma rápida.

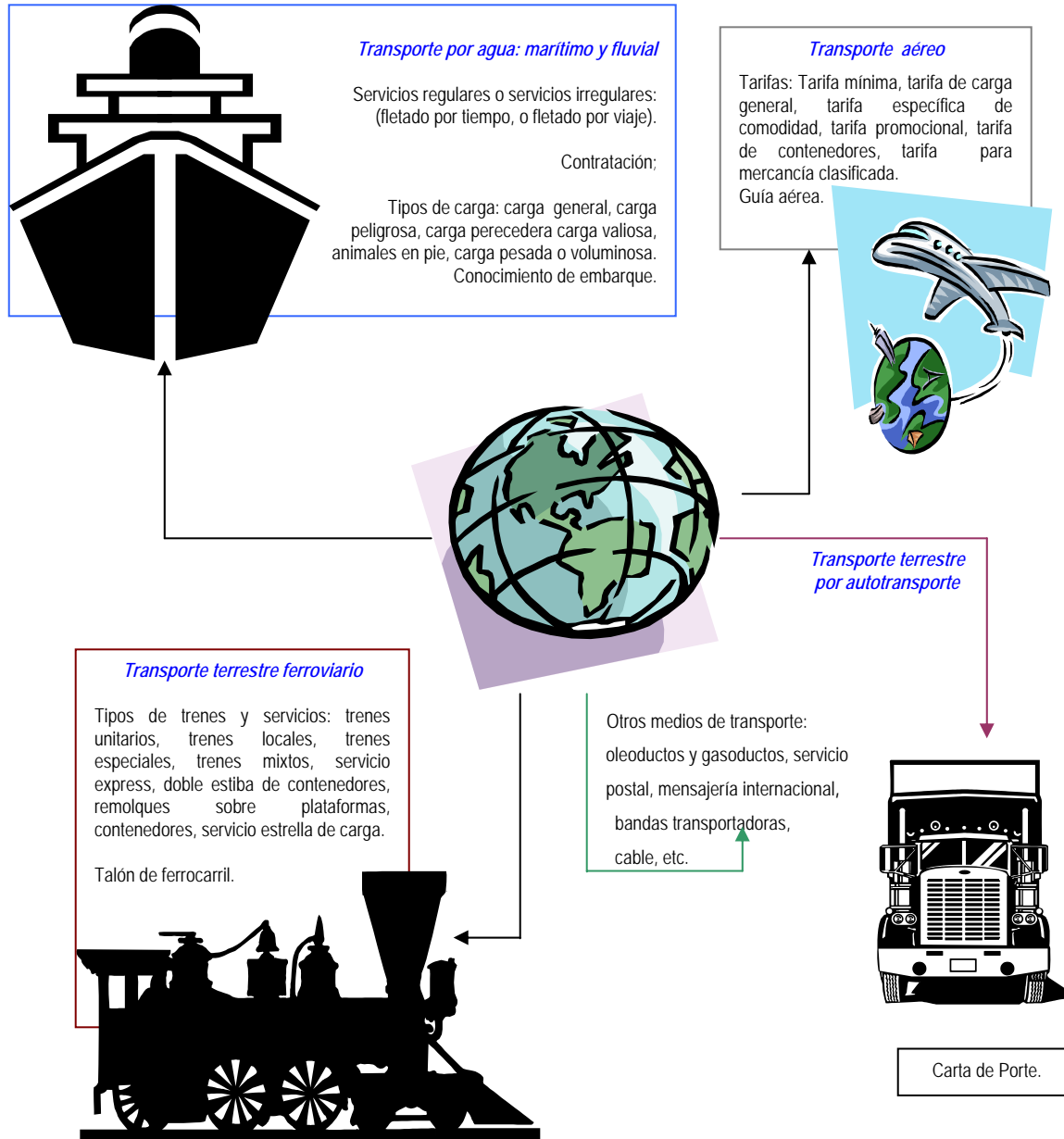
Para tener una idea más clara del transporte multimodal es necesario considerar *“las principales ventajas de la contenedorización frente al sistema de transporte tradicional que son:*

- 1.- Reducción de hasta un 70% en los tiempos de carga y descarga.*
- 2.- Reducción de hasta un 70% de las manipulaciones realizadas por los estibadores.*
- 3.- Disminución sustancial de la tasa de robos y de los daños y, como consecuencia, de las primas de seguro.*
- 4.-Acortamiento de los plazos de transporte.*
- 5.- Abaratamiento de los costes de transporte.*
- 6.- Reducción de los controles e inspecciones gracias al sellado del contenedor.*
- 7.- Simplificación documental.*
- 8.- Mejor seguimiento de la mercancía, gracias al control informático”¹⁰⁰.*

Así, una vez que se han mencionado las principales características de los diferentes tipos de transporte; es importante tener presente los aspectos esenciales de cada uno de ellos, los cuales se mencionan de manera resumida y clara en el siguiente esquema:

¹⁰⁰Castan Farrero, José María et al. *op.cit.* pág.141

Esquema 11. Medios de transporte.



Fuente: Lerma Kircher, Alejandro Eugenio. *Comercio y Mercadotecnia Internacional 3ª edición*. Ed. Thomson, México, D.F. 2003. pág. 367.

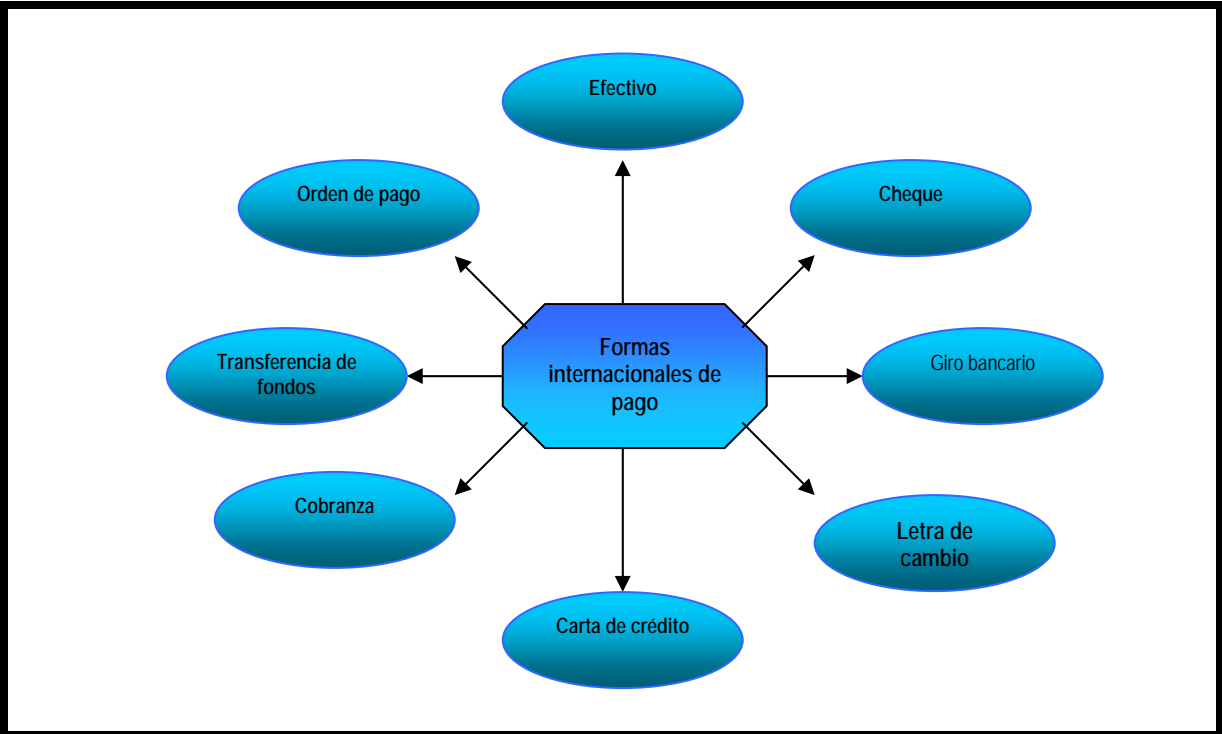
Una vez que ya se ha tomado la decisión de que modalidad de transportación emplear es preciso tener presente que “*las tarifas de transporte de mercancías varían en función de los siguientes factores:*”

1. *Costos directos (combustible, operario, peaje, etc.) e indirectos del transportista (administración, depreciación del equipo, etc.).*
2. *Tipo de transporte aéreo, terrestre o acuático,*
3. *Distancia; a menor distancia menor costo.*
4. *Rutas para el transporte, algunas resultan más cortas otras tal vez más seguras, otras más cómodas, etc.*
5. *Relación peso volumen, generalmente el costo que resulte mayor.*
6. *Tonelaje transportado considerando descuentos por escala (volumen).*
7. *Riesgos: probabilidad o posibilidad de daños a la mercancía, robo, peligrosidad de la carga, por ejemplo explosivos, químicos dañinos y otros.*
8. *Competencia entre transportistas. Cuanto mayor sea la oferta de servicios de transporte, las tarifas tenderán a disminuir.*
9. *Tipo de servicios. Los especiales, como la refrigeración, entrega de puerta a puerta, seguro de transporte, etcétera son más costosos.*
10. *Valor de las mercancías relacionadas con el riesgo.*
11. *Posibilidad de contar con viaje de retorno fletado, lo que hace que el costo del viaje redondo se prorratee entre los viajes de ida y de regreso.*
12. *Características del producto. La facilidad o dificultad para manejarlos, si requieren cuidados adicionales, aumenta la tarifa¹⁰¹.*

¹⁰¹ Lerma Kircher Alejandro, Eugenio. *op.cit.* pág. 369.

Otro aspecto importante dentro de la logística son sin lugar a dudas las formas internacionales de pago, ya que una exportación es exitosa cuando se cierra el círculo de entrega de la mercancía y el pago del importe de la misma, por lo que hay que saber al respecto; iniciando por conocer cuales son las opciones más comunes de pago internacional para lo cual nos podemos guiar por el siguiente esquema en el cual se nombran de manera breve.

Esquema 12. Formas internacionales de pago.



Fuente: Lerma Kircher, Alejandro Eugenio. *Comercio y Mercadotecnia Internacional 3ª edición*. Ed. Thomson, México, D.F. 2003. pág. 370.

Como se observa en el esquema anterior, en las operaciones de compraventa internacional se puede realizar el pago de diferentes formas (en efectivo, en cheque, orden bancaria internacional de pago y letras de cambio), cabe hacer mención que la más socorrida es “*utilizar cartas de crédito, en donde intervienen las instituciones bancarias del exportador y del importador, con lo que el*

*exportador obtiene garantía de pago y el importador asegura el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el exportador*¹⁰².

Quizás la preferencia de la que goza en la operación el pago a través de carta de crédito sea que la operación se hace de banco a banco, lo cual la hace más segura para ambas partes; a diferencia del pago en efectivo y en cheque, que aunque son posibles, también son muy riesgosos, en especial el primero, por lo cual no son recomendables.

Motivo por el cual los especialistas consideran que el pago en cheque o título de crédito, como letras de cambio o pagarés, incrementan en cierto grado la seguridad de que se realizara la cobranza de las cuentas correspondientes en el momento en que éstas sean exigibles, pero pueden presentarse diversos problemas de orden legal que obstruyen el pago y hacen necesario contratar litigantes en el extranjero, lo cual suele resultar problemático y engorroso.

De ahí que la cobranza personal utilizando cobradores propios o contratados en el lugar correspondiente al comprador, son en esencia un respaldo a la cobranza en el caso que el pago no se haya hecho por anticipado, pero hay que tener presente que este tipo de cobranza aplica cuando el pago se hace en efectivo y también cuando se hace con cheque o algún título de crédito como pagaré y letra de cambio.

Otro medio para hacer el pago internacional consiste en utilizar los sistemas bancarios tanto del país del exportador como del importador, mediante el envío de giros bancarios y transferencias de este tipo; una desventaja de utilizar este medio consiste en que estas remesas bancarias no tienen relación alguna con el cumplimiento de las obligaciones del comprador y del vendedor internacional.

¹⁰² *Ibid.* pág. 371

Por lo que actualmente la carta de crédito es el instrumento de pago más socorrido, ya que de alguna forma y hasta cierto grado asegura el cumplimiento de las obligaciones de ambos al pasar la obligación de pago a la institución bancaria del importador, la cual se entiende con la institución bancaria del exportador.

Así una vez que se ha explicado las formas de pago podemos señalar que las ventajas de utilizar cartas de crédito para el pago de las exportaciones/ importaciones son:

“1. Cumplimiento de las obligaciones establecidas tanto para el comprador como para el vendedor.

2. Comodidad y facilidad de operación tanto para el importador como para el exportador, ya que la mayor parte del proceso de cobranza / pago la realizan los bancos del exportador y del importador.

3. El importador usualmente obtiene respaldo crediticio para el pago de los montos establecidos en las cartas de crédito.

*4. Tanto el exportador como el importador cuentan con apoyo y asesoría especializada de sus respectivos bancos”.*¹⁰³

Respecto a los seguros la logística de exportación también contempla la conveniencia de asegurar la mercancía de exportación, lo cual implica la necesidad de mantenerse informados de los tipos de seguros y tarifas que ofrecen las diferentes compañías de seguros, así como el tipo de siniestros previstos en los contratos correspondientes.

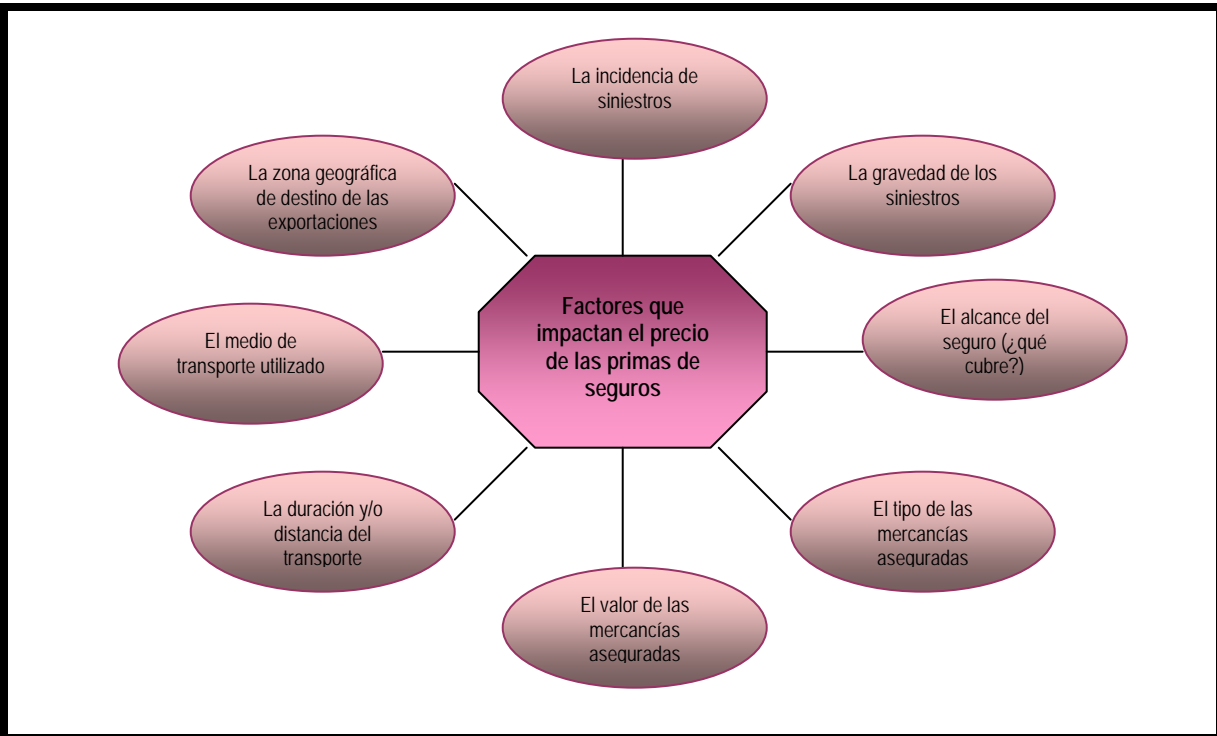
Debido a que *“los seguros son contratos que se fincan entre un individuo, en este caso exportador o importador, y una organización que se compromete a resarcir los posibles daños a la mercancía relacionadas con el tipo de riesgos considerados en el contrato”*¹⁰⁴.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Lerma Kircher, Alejandro, Eugenio. *op.cit*, pág. 373

Las tarifas de los seguros para la mercancía que se desea exportar suelen establecerse en función de los factores que se presentan en el siguiente esquema:

Esquema 13. Tarifas de seguros.



Fuente: Lerma Kircher, Alejandro Eugenio. *Comercio y Mercadotecnia Internacional 3ª edición*. Ed. Thomson, México, D.F. 2003. pág. 373.

Además de los aspectos que ya mencionamos dentro de las funciones logísticas encontramos algunos aspectos correspondientes a finanzas internacionales que repercuten en los resultados del esfuerzo exportador, que aunque en sentido estricto no pueden conceptualizarse en la logística de exportación, están directamente relacionados con ésta, como lo son:

- Sistema monetario internacional.
- Partida cambiaria.
- Inflación
- Financiamiento para el comercio exterior.
- Balanza comercial y de pago.

Esta consideración es importante porque a partir de la premisa de que la exportación debe ser un buen negocio, es básico que el posible exportador sepa cómo manejar los diferentes aspectos financieros relacionados con esta actividad, principalmente en lo que se refiere al financiamiento y manejo de divisas en los contratos de exportación, ya que los riesgos cambiarios que dependen de la divisa en que se estipulen los pagos podrían perjudicar o beneficiar al importador o al exportador según corresponda.

Hasta el momento podemos decir que un mal sistema logístico puede crear una variedad interminable de problemas por lo que cada empresa importadora o exportadora debe implementar medidas que la lleven a cumplir con las necesidades de su sistema logístico aplicable a sus necesidades de producción y distribución, ya que hasta la fecha no existe un sistema logístico que sea aplicable para todos los tipos de compañías.

En consecuencia, el reto para los administradores es entender las demandas que frecuentemente entran en conflicto en cada sistema y decidir si la mejor respuesta es hacer al sistema más eficiente, volver a equilibrarlo o rediseñarlo, para que de esta forma se puedan evitar errores que representen pérdidas importantes y entorpezcan la presencia de las empresas mexicanas en el extranjero.

Así podemos detectar que aunque para la mayoría de los administradores, logística es sólo un nombre elegante para la distribución física; éste aplica también, para todo lo que se hace con un producto, desde el momento en que sale de la fábrica hasta que llega al cliente; por lo que de continuar con esta visión se estaría cometiendo un gran error, ya que este enfoque subestima los costos de traslado y almacenamiento de productos semiterminados e ignora los gastos necesarios para la planeación o para operar sistemas de computación y lo que es peor, esconde las causas por las cuales las entregas son defectuosas, los inventarios de productos terminados se elevan y el transporte se encarece, hecho

que lejos de hacer a una empresa competente le resta capacidad de competencia tanto a nivel nacional como internacional.

A causa de lo anterior se considera que un intercambio físico eficiente, no solamente sería importante por el factor de reducción de costos, sino también por el cumplimiento apropiado de las responsabilidades de tiempo y lugar; que generalmente se establecen mediante el empleo de *“los incoterms (international commerce terms) que se crearon precisamente para regular problemas como lo son: entrega de mercancías, transmisión de riesgos según el punto geográfico y el momento cronológico, distribución de gastos y trámites documentales”*¹⁰⁵, fortalecerá la capacidad negociadora.

Al respecto se puede decir que en general, *“los aspectos comunes en todos los incoterms son referentes a las obligaciones del vendedor y comprador, entre las que destacan:*

- *Entrega de mercancía y documentación según contrato.*
- *Poner la mercancía a disposición del comprador en lugar y plazo exacto.*
- *Proporcionar el embalaje habitual según la práctica del sector.*
- *Avisar al comprador de la disposición de la mercancía.*
- *Sufragar las inspecciones y verificaciones necesarias (recuentos, calidad...).*
- *Prestar ayuda para obtención de documentos (licencias, certificados de origen, beneficios arancelarios...), aunque el comprador deba correr con los gastos.*

Respecto a las obligaciones del comprador se encuentran:

- *Hacerse cargo de la mercancía y pagarla.*
- *Obtener licencia y pagar los derechos de exportación.*

¹⁰⁵ Soret los Santos, Ignacio. *op.cit*, pág.175

- *Sufragar gastos adicionales derivados por ausencia de instrucciones (almacenamiento, horas extraordinarias de carga...).*
- *Dar instrucciones de envío-recogida¹⁰⁶.*

Las anteriores obligaciones han provocado que los involucrados en el proceso logístico observen el desarrollo de éste mediante dos elementos fundamentales que le permiten medir el desarrollo logístico, dichos elementos son: el nivel de servicio al cliente y el costo total, ya que de no mantener en óptimas condiciones el desarrollo logístico de las operaciones comerciales éstas resultarían incapaces de competir en los diferentes mercados; que actualmente son más demandantes.

Este hecho lo vemos reflejado en cada empresa que se interesa por abarcar un mercado mayor para comercializar lo que fabrica y por lo tanto se preocupa de contar con un sistema logístico eficiente para el diseño, producción y entrega de bienes a los clientes, ya que cuando es definido apropiadamente como un amplio conjunto de actividades relacionadas con el movimiento de materiales, incluyendo la información y los sistemas de control, la logística constituye el hilo que pasa por todas las funciones y responsabilidades tradicionales, desde la obtención de materias primas hasta la entrega del producto.

Debido a que la logística toca una gama tan amplia de actividades, tomarla en serio significa apreciar los sutiles pero potentes efectos que tienen en las decisiones tomadas dentro y entre las áreas funcionales regulares, porque aunque la meta de las operaciones de distribución física debe cumplir con el nivel deseado de servicio al cliente al mínimo costo total posible, no podemos sacrificar costos que a la larga nos brinden un mejor margen de seguridad en el mercado.

“En este orden de ideas puede establecerse que una distribución depende entre otros aspectos, de un servicio de transporte seguro.

¹⁰⁶ *Ibid.* pág.175-176

Por lo que, los costos de distribución tienen una importancia relevante en el precio de venta de las mercancías, hecho que da pie a inferir la posibilidad de hacer a las economías más productivas adoptando las decisiones de logística y transportación apropiadas de forma oportuna.

Que con base a lo que hemos venido explicando se puede considerar que este círculo se cierra así: la producción y el consumo requieren sistemas de distribución y transportación; éstos inciden necesariamente en el costo unitario del producto. Si tales sistemas son eficientes el producto será más competitivo con lo cual se dinamizará el comercio exterior, habrá mayor ingreso de divisas, así como crecimiento general en la economía. Por lo que resulta importante considerar que el transporte es un elemento fundamental en la estructura económica”¹⁰⁷

De esta forma queda claro lo importante que es sustentar el desarrollo de una operación de comercio internacional en la correcta planeación logística, ya que ésta no sólo se limita a la tarea de transportar un producto, sino a vigilar que se cumplan cada uno de los procedimientos necesarios para que se realice su correcta entrega en lugar y momento pactado, porque de lo contrario además de poder perder un cliente las empresas también pueden hacerse merecedores a sanciones derivadas de los errores cometidos por el desconocimiento de los diferentes ordenamientos legales que se hacen valer en el ámbito comercial.

3.2 La falta de cultura exportadora como causal de Embargo Precautorio en el marco del Comercio Exterior.

En el actual contexto de globalización en que nos hallamos inmersos, impulsados fundamentalmente por el desarrollo de las comunicaciones y la modernización permanente de los medios de transporte, las fronteras entre los países parecerían no presentar límites, las distancias físicas se están acortando a gran velocidad y las relaciones comerciales son cada día más; pero los éxitos parciales en

¹⁰⁷ Enriquez Rosas, José David. *op.cit*, pág.6

comercio exterior se desvanecen porque en gran parte de las empresas no tienen una ruta a seguir a través de la cual canalizar los éxitos parciales, por lo que ha surgido la necesidad de implantar una conciencia exportadora¹⁰⁸ para así lograr una conciencia y claridad de objetivos.

Las empresas interesadas en incursionar en nuevos mercados y así expandir su presencia en el mundo, necesitan desarrollar una cultura exportadora que les permita tener conocimiento de las necesidades que hay que cubrir para tener una incursión exitosa en diferentes países, pues no pueden desarrollar una política exportadora sino cuentan con un conocimiento de cómo actuar y qué pasos seguir; pues los países tienen características diferentes; por lo que es de vital importancia tener los conocimientos de sus características políticas, económicas y sociales.

Debido a que "todos y cada uno de los elementos que integran la cultura de un país se ven reflejados en el sector comercial y en general en el ámbito empresarial de cada nación, puesto que dichos elementos definen las características con las cuales las personas integrantes de las empresas realizan sus actividades y cumplen con sus deberes, sin importar el rango jerárquico que ocupen, lo cual da un toque distintivo a los productos, mercancías o servicios que ofrecen y los hace distintos del resto.

Es conveniente mencionar que la conjunción de dichos elementos propicia repercusiones a nivel comercial que se ven reflejadas en la cultura negociadora de cada país, sociedad u organización; puesto que, en general, la forma de hacer las

¹⁰⁸Occhipint Roberto D. *considera que* esto es fundamental, pues no existe país exitoso en el comercio internacional, sin una conciencia exportadora. Japón es un vivo ejemplo de ello. Este país no podría existir, si no fuera por su fluido intercambio comercial con el mundo, y esto se debió al conocimiento reflexivo de su realidad y de sus posibilidades. En una primera etapa, Japón no producía productos de primera calidad, sino que copiaba modelos ya existentes, tratando de reducir costos.

Luego, en una segunda etapa, no sólo copió, sino que los perfeccionó y ocupó el mercado.

*cosas será el factor detonante que determine la creación de condiciones óptimas para el desarrollo comercial con el exterior*¹⁰⁹.

Esto se ve reflejado actualmente en la importancia que el comercio tiene para todo país, ya que la mayoría basan una parte de su desarrollo económico en dicha actividad por lo que los gobiernos incluyen programas de promoción a las exportaciones en sus planes de gobierno, tal es el caso de México que ha implementado diferentes programas para fomentar el comercio principalmente con sus socios comerciales.

Es innegable que la falta de conciencia exportadora en nuestro país es responsabilidad tanto del Estado y las empresas que necesitan apoyarse en el sector educativo con fin de formar futuros profesionistas capaces no sólo desde el punto de vista teórico, sino práctico, ya que ambos van de la mano. Por lo que el Estado se debe encargar de las Aduanas y Políticas Exportadoras para que los empresarios tengan oportunidad de contar con las bases necesarias para incursionar en el comercio apoyadas en su personal capacitado.

Ante dichas condiciones, las empresas mexicanas participan y juegan un papel primordial en el ámbito exterior, debido a que los productos extranjeros logran traspasar nuestras fronteras y satisfacer las necesidades de gran cantidad de consumidores mexicanos. De igual manera, las empresas de México requieren insumos y materiales para la elaboración de sus artículos, los cuales en ocasiones y por las propias condiciones de nuestro país deben ser obtenidos a través de entidades extranjeras.

Es claro que nuestra nación actualmente desarrolla operaciones comerciales no sólo de manera interna, sino que también efectúa transacciones e intercambios con el extranjero, por lo que es de vital importancia tener conocimiento de todas

¹⁰⁹ Méndez Ladron de Guevara, Maricruz. *Contribuciones y aprovechamientos derivados del comercio exterior*. Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), México 2004. **pág 38-39**

las actividades que se realizan para obtener una operación de comercio exterior exitosa.

Derivado del incremento de la firma de tratados comerciales que buscan una apertura comercial cada día mayor, los países incluso México; han implementado medidas arancelarias que permiten regular la entrada y salida de bienes, ya que con ello definen los esquemas que logran proteger y controlar los precios de las mercancías nacionales respecto a las extranjeras, para establecer un equilibrio frente a las ventajas y desventajas que derivan de dicho intercambio comercial.

A partir de la implementación de dichas disposiciones arancelarias se requiere que los empresarios mexicanos adquieran los conocimientos técnicos adecuados que les permitan analizar y aplicar correctamente las contribuciones y los aprovechamientos que derivan de aquellas transacciones, ya que esta información se traduce en el instrumento que les proporcionará los recursos necesarios para efectuar relaciones comerciales armónicas con las empresas que se ubiquen fuera de nuestro territorio y permitirá que esto culmine con el desarrollo de intercambios comerciales satisfactorios para nuestro país.

Actualmente podemos ver que México ha trabajado en obtener una promoción internacional que consiste en el aprovechamiento de infraestructura que contempla aspectos como publicidad, ferias y exposiciones, misiones comerciales y consejerías comerciales; entre otros facilitada por el Gobierno para que las empresas desarrollen programas de penetración de sus productos en los mercados extranjeros.

Al respecto podemos ver que " *México cuenta con organismos nacionales de apoyo al comercio exterior como:*

- *Comisión Mixta para Promoción de las Exportaciones (COMPEX).*
- *Comisión de Comercio Exterior (COCEX).*

- *Sistema Integral Informático de Comercio Exterior (SICEX).*
- *Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE).*
- *Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).*
- *Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM).*
- *Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD).*

Además de que los exportadores pueden obtener beneficios por medio de distintos programas de fomento a las exportaciones, administrados por la Secretaría de Economía y apoyados algunos de ellos por Bancomext, tales como los siguientes:

- *Maquiladoras.*
- *PITEX (Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación) .*
- *ALTEX (Empresas Altamente Exportadoras).*
- *ECEX (Empresas de Comercio Exterior).*
- *PRONEX (Programa de Proveedores Nacionales de Exportación).*
- *Draw back (Devolución de impuestos de importación a los exportadores).*
- *PROSEC (Programa de Promoción Sectorial)”¹¹⁰.*

Mediante el uso de los diferentes programas de fomento el empresario puede recibir capacitación que le ayude a conocer concientemente cuales son los pasos que deben seguir para exportar y no aventurarse a establecer relaciones comerciales sin estar preparados para enfrentar las complicaciones que se puedan presentar por no saber realizar una compra o venta a nivel internacional.

¹¹⁰García Fonseca, Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*. Ed. Trillas, México 2004. pág. 177

Cuadro 8. Pasos que deben seguirse para exportar e importar.

Los pasos que deben seguirse para exportar son:

1. Determinación de la capacidad exportadora.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Identificar el producto que se va a exportar . Detectar la demanda previa: <ul style="list-style-type: none"> • Montos • Especificaciones y normas • Precio (si fuera posible) 	Bancomext Secretaría de Economía Consultoría o despacho especializado Cámara de comercio Cámaras industriales Cámaras internacionales de comercio Bancos de información Computada
Análisis o diagnóstico de la empresa Análisis del mercado exterior Adecuación del Producto: <ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones técnicas: <ul style="list-style-type: none"> -Proceso -Calidad • Modificaciones de diseño • Modificaciones de envase • Modificaciones de embalaje Determinar la oferta exportable	Consultoría o despacho especializado

2. Preparación de la venta.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Material publicitario impreso Hoja Web Cotizaciones previas, definiendo: <ul style="list-style-type: none"> • Pedido mínimo • INCOTERMS • Moneda y tipo de cambio • Lugar de entrega • Plazo de entrega 	Agente Aduanal Consultoría o despacho especializado
Envío de muestras Viajes de promoción	Bancomext Agente Aduanal

Captación de posibles clientes	La misma Empresa
Registro posible en programas de exportación	Secretaría de Economía

3. La venta.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Aceptación del producto	Bancomext
Contrato de compra – venta	Banco notificador confirmador
Confirmación de carta de crédito	

4. La producción.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Financiamiento a la producción	Bancomext
Producción y empaque	Banco confirmador notificador Otra institución financiera

5. El envío.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Financiamiento a la preexportación	Bancomext
Contrato con el Agente Aduanal	Agente Aduanal
Contrato con empresas de transporte y seguros	Secretaría de Economía
Tramitación de documentos	SAGARPA
Seguimiento de la mercancía	SEMARNAP

6. El cobro.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Envío de documentos al importador para que pueda recoger la mercancía	Fax Correo Paquetería
Cobro o recibo de documentos para el cobro	Banco notificador confirmador
Financiación a la exportación	Factoring Bancomext
Devolución y ajustes en el pago de los impuestos al comercio exterior y demás contribuciones	SHCP Secretaría de Economía

7. Servicio posventa y registros contables.

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
Servicio posventa	Cliente
Registros contables: si la empresa vende internamente sus productos y a la vez exporta,	Consultoría o despacho especializado secretaría de Economía

<p>es obligación separar la contabilidad de ambos tipos de operaciones.</p> <p>Si la empresa está registrada en algún programa de exportación, deberá cumplir con los reportes</p>	Bancomext
--	-----------

Respecto a los pasos que deben seguirse para importar se encuentran los siguientes:

<i>Pasos</i>	<i>Apoyos</i>
<p>Definir el producto</p> <p>Solicitar información técnica sobre el producto</p>	<p>Consejerías comerciales de las embajadas</p> <p>Cámaras internacionales de comercio</p> <p>Cámaras nacionales de comercio</p> <p>Cámaras nacionales de industria</p> <p>Revistas especializadas</p> <p>Bancos de información computados</p> <p>Internet</p>
<p>Precisar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Especificaciones del producto • Normas de calidad nacionales e internacionales • Servicio posventa • Arancelarias y cuotas compensatorias • Restricciones no arancelarias • Reglas de origen 	<p>Agente Aduanal</p> <p>Consultoría o despacho especializado</p> <p>Secretaría de Economía</p> <p>Bancomext</p>
<p>Contactar con posibles proveedores</p>	<p>Teléfono</p> <p>Fax</p> <p>Internet</p> <p>Correo</p>
<p>Registro como importador</p> <p>Aceptación del producto</p> <p>Contrato de Compra – venta</p>	<p>Secretaría de Economía</p> <p>SHCP</p> <p>Bancomext</p>
<p>Contrato con el Agente Aduanal</p> <p>Solicitud de permisos de importación o de cuotas (si se requiere).</p>	<p>Agente Aduanal</p> <p>Secretaría de Economía</p>
<p>Apertura del crédito comercial o pago</p>	<p>Banco emisor</p>
<p>Recibo de documentos que acrediten el derecho</p>	<p>Agente Aduanal</p>

sobre la mercancía Llegada de la mercancía a la aduana Pago de los impuestos y de las cuotas compensatorias, si las hubiere Disposición de la mercancía	
Mantener registros contables de las mercancías importadas	Consultoría o despacho especializado
Si la empresa está registrada en algún programa de exportación, deberá hacer los reportes exigidos y ajustar su situación aduanera	SHCP Secretaría de Economía Consultoría o despacho especializado

Fuente: García Fonseca, Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*. Ed. Trillas, México 2004. pág. 199-203.

Al respecto es prudente señalar que aunque el gobierno haya implementado diferentes métodos de ayuda a los importadores y exportadores para capacitarse respecto a las necesidades comerciales, éstos no han dado los resultados que se esperan ya que en muchas ocasiones lejos de facilitarles el camino a las empresas que realmente necesitan su ayuda sólo les han puesto trabas burocráticas para apoyarles en su incursión en el mercado externo y mucho menos los han ayudado a su desarrollo por lo que muchos empresarios prefieren no recurrir a dichos programas de fomento a la exportación.

“No obstante, las condiciones actuales demuestran que nuestro país requiere implementar una cultura negociadora¹¹¹ hacia el comercio exterior mucho más sólida; derivada de las condiciones en las que realiza los intercambios comerciales a nivel internacional, puesto que hoy su desempeño exportador se concentra en un número reducido de productos; los cuales son elaborados por unas cuantas empresas relativamente grandes.

Así pues, los productos sujetos a las exportaciones en México derivados de la explotación de sus recursos naturales son en su mayoría: alimentos, bebidas,

¹¹¹ De acuerdo con Maricruz Méndez Ladron de Guevara se entiende por ésta al conjunto de conocimientos compartidos que definen el comportamiento de los miembros de un grupo y los dirigen hacia la manera de establecer tratos comerciales con el resto del mundo.

textiles, confecciones, vidrio, madera, papel y minerales como el oro, la plata y el cobre, entre otros.

*En cuanto a los sectores industriales que se ven involucrados en esta área se puede mencionar: la industria automotriz, autopartes, maquinaria no eléctrica, hierro, acero, derivados del petróleo y la industria química”.*¹¹²

El sector empresarial en México necesita profesionales preparados para la gran empresa, pero también para las PyMES en el aspecto aduanal, logístico y por supuesto el comercial; ya que de esta manera pueden prevenir multas generadas por una mala operación aduanal que como ya se ha mencionado puede derivar en una simple multa o incluso pasar a propiedad del fisco federal aún cuando sea en carácter de precautorio mientras se lleva a cabo el juicio correspondiente a un embargo precautorio de la mercancía que se conoce como PAMA¹¹³, gastos generados por una mala planeación logística que puede ocasionar el incumplimiento de entrega de la mercancía o incluso pérdidas por el incremento de costos de flete mal negociados, entre muchos otros.

Esto ha provocado que los principales actores del comercio exterior busquen crear una cultura exportadora que les permita crear las bases suficientes para lograr incursionar en mercados extranjeros, además de incrementar la economía del país ya que hay que recordar que nos conviene más exportar que importar por que *“sí hay un excedente en saldo de exportación (siempre hablando en términos monetarios), en el país está ingresando un flujo de divisas que puede utilizarse, entre otras cosas, para impulsar un crecimiento interno; por el contrario, si la balanza está inclinada hacia el lado de las importaciones, tenemos como consecuencia inmediata una fuga de fondos monetarios, mostrando como*

¹¹² Méndez Ladron de Guevara, Maricruz. *op.cit.*, pág.42-43

¹¹³ Según Eduardo Reyes Díaz Leal el embargo precautorio es otra de las formas en que se intenta prevenir la infracción, a pesar de que su connotación es diferente, ya que un embargo tiende más bien a evitar que esos bienes, sujetos de la infracción, lleguen al mercado nacional, por ello hay una lista de actos diferentes que lo provocan, esta práctica debe llevarse a cabo bajo el marco del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mejor conocido en el medio como PAMA.

resultado una disponibilidad menor de efectivo para fomentar la inversión interna”¹¹⁴.

Aunque cabe recordar que no siempre se ha incentivado una cultura exportadora, ya que hace algunos años los países de América Latina carecían de experiencia en exportaciones de productos industrializados, apenas la tenían en productos primarios, motivo por el cual fue necesario montar un esquema jurídico–institucional completamente nuevo para operar lo que se llamó mecanismo de promoción de exportaciones.

Y así, “desde la mitad de la década de los 60’s, la promoción de las exportaciones ha sido una política básica en la estrategia de desarrollo económico del continente. Entre 1965 y 1970, la mayoría de estos países introdujeron políticas y mecanismos de promoción de exportaciones, así como una legislación de apoyo para validar e implementar estas políticas.

También fue diseñada una nueva estructura institucional para recomendar medidas a los formuladores de las políticas y para llevar a cabo dichas políticas como instituciones focales. En gran número de países, centros de promoción de exportaciones fueron creados con el propósito anterior.

Como parte de esta estructura institucional, la Organización de Estados Americanos (OEA) creó, en 1968, el Centro Interamericano de Comercialización (CICOM), como una institución interamericana para proveer capacitación y asistencia en desarrollo de exportaciones”¹¹⁵.

Gracias a estos cambios podemos observar que actualmente casi todos los países tienen en mayor o menor medida sus fronteras económicas abiertas por lo que hoy en día es posible establecer lazos comerciales con empresas de cualquier

¹¹⁴Campana, Enzo. *El Desafío de Exportar*. Ed.Macchi Grupo Editor S.A., México 2001. pág. 11

¹¹⁵ Calaiacovo, Juan Luis. *Comercialización Internacional y Desarrollo de Exportaciones*. Ed. Macchi, Buenos Aires – Bogota – Caracas – México, D.F. 1996. pág.27

nación, sean estatales o privadas, sin que haya mayores impedimentos ni necesidad de solicitar ningún tipo de autorización especial más allá del cumplimiento de los requerimientos legales que cada país establece para poder incursionar en su mercado interno.

Dicha apertura comercial ha facilitado las relaciones comerciales, pues al ser irrestricto el acceso a la información, todas las empresas tienen la posibilidad concreta de conocer en qué lugar del planeta les conviene invertir, dónde vender sus productos o prestar sus servicios, dónde abastecerse de las materias primas que necesiten al precio más conveniente, dónde instalar sus plantas industriales, dónde obtener mejores fuentes de financiamiento, en qué lugar conseguir mayores beneficios impositivos y todas las demás actividades de su competencia que son necesarias para su eficiente accionar.

Por lo que no está de más realizar esfuerzos que promuevan el avance de nuestro país hacia una apertura mucho más extensa de operaciones de comercio exterior con mayor diversificación de mercados, pues sin lugar a dudas México está inmerso en un contexto internacional en el cual puede hacer valer las ventajas que le ofrece ser socio comercial con un gran número de países.

De este modo la responsabilidad de quienes encabezan y dirigen las organizaciones tanto públicas como privadas en México, es el estar suficientemente capacitados para contar con las herramientas necesarias que permitan posicionar a las empresas mexicanas en el mercado internacional.

Así, dentro de este fenómeno de globalización, donde no existen prácticamente limitaciones de mercado las empresas pequeñas y medianas intenten exportar sus productos y servicios, debido a que *"las condiciones indican que las organizaciones que logren sobrevivir ante los vertiginosos cambios serán aquellas que incurran en la flexibilidad y capacidad de adaptación y busquen innovaciones en su forma de trabajo; quienes logren desechar los elementos de su cultura que*

impidan su crecimiento y aquéllas que tengan facilidad para mejorar los elementos que los hacen ser competitivos, entre otros. Asimismo, la visión empresarial de comercio exterior indica que una empresa que sea exitosa en el mercado deberá abrir sus puertas a la economía internacional, pues la competitividad es una de las condicionantes que enfrentan todos los países del mundo cada vez con mayor intensidad.

Lo mismo sucede con la evolución tecnológica que se hace presente en todos los sectores productivos. Esto implica contar con el personal y las organizaciones mejor capacitados, comprometidos con el funcionamiento y máximo desempeño de sus actividades, dispuestos a enfrentar nuevos retos; puesto que el mundo de los improvisados e irresponsables no da cabida al comienzo de un nuevo milenio”¹¹⁶.

Aún cuando ya hemos mencionado los cambios sufridos en el comercio exterior actualmente, hay muchas empresas que no están interesadas en exportar pues demuestran apatía, argumentando que les va bien en el mercado interno y piensan que exportar es un asunto especializado y complicado en el cual no tienen experiencia ni tiempo para aprender, este problema de motivación generalmente aparece en empresas pequeñas, o en empresas que son de propiedad familiar y que tienen una gerencia conservadora.

Por lo que para modificar las actitudes de estas empresas diferentes instituciones tratan de difundir en América Latina: agencias del gobierno, cámaras de comercio e industrias, bancos, comercializadoras y firmas consultoras están organizando actividades promocionales para motivar a esos empresarios, incluso México busca constantemente el fomento al acceso a éstos mecanismos de ayuda.

Esto debido a que las empresas nacionales de porte medio y pequeño presentan problemas complejos tales como:

¹¹⁶ Méndez Ladron de Guevara, Maricruz. *op.cit.*, .pág. 46

- “a) Falta de una conciencia exportadora.*
- b) Costos de producción y distribución elevados para los precios internacionales debido a razones de escala y sistema operativo.*
- c) Falta de una organización administrativa competente en el manejo de la comercialización internacional.*
- d) Falta de recursos financieros para soportar estrategias de penetración de mediano plazo en los mercados externos.*
- e) A menudo, la falta de una oferta física razonable”¹¹⁷.*

Esos problemas han ocasionado que las empresas que tienen interés en exportar y no tienen ningún conocimiento de las oportunidades existentes en los mercados extranjeros soliciten la ayuda de el gobierno y las asociaciones comerciales que han tratado de desarrollar programas de asistencia específica tales como los sistemas de información comercial internacional y estudios de mercados que hacen más fácil su incursión en el comercio exterior.

Es muy importante que las empresas tengan claro que la exportación no se trata solamente de un mero acto de vender mercaderías o productos fuera del país de origen, sino que abarca una serie de actividades de mayor grado de amplitud y complejidad, por lo cual el personal que labora en las grandes, pequeñas y medianas empresas debe ser expuesto a constantes programas de capacitación y así se pueda generar una cultura exportadora que les permita tanto a las empresas como al gobierno cumplir con funciones como las siguientes:

“FUNCIONES A CUMPLIR EN RELACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO:

- a) asesorar al organismo que tiene a su cargo la responsabilidad de elaborar la política de comercio exterior;*
- b) asesorar y expresar su opinión sobre las posibles repercusiones en las exportaciones de la política seguida en materia de fomento;*

¹¹⁷ Calaiacovo, Juan Luis. *op.cit.* pág.6

- c) asesorar el órgano encargado tanto de las inversiones internas, creación de industrias exportadoras de productos que se puedan fabricar en el país y que tengan mercado en el extranjero como de la política de inversiones extranjeras y captación del tipo de inversión extranjera directa que pueda orientarse hacia las actividades de exportación;*
- d) asesorar al ministerio y al organismo encargado de la elaboración y la revisión del sistema nacional de incentivos a la exportación;*
- e) asesorar en lo relacionado con los acuerdos comerciales internacionales del país, ya que en este sentido es muy importante contar con el conocimiento adecuado de los productos que podrían incluirse en esos acuerdos;*
- f) por último, la revisión del sistema arancelario del país es una actividad que deberá emprenderse con la participación y el asesoramiento del centro de promoción de exportaciones.*

FUNCIONES A CUMPLIR EN RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO:

- a) ejecutar estudios de investigación sobre mercados extranjeros con el objeto de calificar y cuantificar la demanda;*
- b) ejecutar estudios de investigación en el ámbito nacional para tratar de determinar la oferta exportable;*
- c) reunir, archivar y publicar todos los datos e informaciones obtenidos a través del estudio de mercados por productos y países, y los obtenidos por otros conductos;*
- d) organizar y promover ferias, muestras, exposiciones y misiones comerciales internacionales;*
- e) organizar seminarios de capacitación en sectores básicos del comercio exterior;*
- f) solicitar a la secretaría correspondiente la creación de incentivos fiscales a la exportación y elaborar un buen programa de publicidad para motivar y crear conciencia exportadora;*
- g) promover la mejor organización de productos exportables;*
- h) proporcionar asesoría de servicios técnicos en aspectos tales como:*
 - Transportes (aéreo, marítimo y terrestre)*

- *Información sobre aranceles y reglamentaciones existentes en los diferentes países, en lo referido a sus importaciones.*
- *Información comercial (canales de distribución, solvencia de agentes, distribuidores).*
- *Fijación de precios y elaboración de cotizaciones.*
- *Empaque y embalaje.*
- *Procedimientos y documentación de exportaciones. Ayuda a los exportadores para realizar y agilizar las gestiones necesarias para tramitar los documentos de exportación.*
- *Diseño para la exportación, tanto en lo que se refiere al producto como a su presentación.*
- *Publicidad. Preparación de manuales y folletos, así como la elaboración y la publicación de directorios, tanto de exportadores nacionales como de importadores extranjeros.*
- *Control de calidad.*¹¹⁸

Al respecto, básicamente el empresario debe investigar, conocer y en general, prepararse antes de incursionar en los negocios dentro de cualquier área o territorio externo. Por lo que en este sentido, los empresarios deben allegarse de la información necesaria que les permita detectar cuáles son los elementos característicos de las culturas en las que pretenden introducir sus productos. Sin embargo, lo más conveniente es que dicha información no solamente sea conocida por los empresarios, sino también por la mayoría de los equipos de trabajo que conforman a las organizaciones, ya que con ello el recurso humano que las integra será dotado de herramientas que les faciliten el acceso a los conocimientos necesarios para tomar las decisiones certeras con respecto al aseguramiento de transacciones en el ámbito exterior, ya que está claro que los capitales son limitados y el uso inteligente de los mismos hace al éxito de cualquier emprendimiento.

¹¹⁸ *Ibid.* pág. 20 - 22

Hasta este punto, podemos observar que la actual necesidad de incursionar en nuevos mercados obliga a buscar dentro de la empresa las fortalezas necesarias para generar la posibilidad de exportar, más que buscarlas en las fortalezas del país, de allí que se vuelve necesario trabajar internamente, aumentando las potencialidades del personal de la compañía y generando contactos externos con el fin de potenciar el futuro trabajo internacional de la misma.

3.3 Ventajas para las empresas mexicanas de la capacitación en Operación Aduanera y planeación logística de actividades de Comercio Exterior.

Actualmente el comercio exterior juega un papel primordial como instrumento mediante el cual se busca impulsar el desarrollo económico del país¹¹⁹, por lo que hoy las empresas están interesadas en la preparación necesaria que les brinde las herramientas para enfrentar los retos que se presentan actualmente derivados de la globalización.

A causa de esto, durante el desarrollo del presente capítulo se ha señalado la importancia que la logística tiene en el desarrollo de operaciones de comercio internacional; que si bien son fundamentales para la realización de cualquier importación o exportación también pueden ser contraproducentes sí el personal encargado de su realización no está bien capacitado para realizar cada una de las etapas que lo conforman.

Este hecho ha provocado que las empresas busquen un enfoque operativo del comercio exterior que les permita tanto al importador como al exportador reconocer la problemática existente en sus operaciones internacionales y realizar una correcta interpretación y aplicación de procedimientos aduaneros.

¹¹⁹ Las investigaciones llevadas a cabo en los últimos años por el Banco Mundial y otros, muestran que la participación en el comercio internacional tiende a aumentar el crecimiento, y que los países que se han integrado rápidamente a la economía mundial tendieron también a registrar tasas de crecimiento más altas.

Con base a lo anterior resulta prudente analizar las ventajas que representan para las empresas mexicanas la capacitación en operación aduanera y planeación logística de actividades de comercio exterior, ya que éstas dos partes están íntimamente ligadas y un error en cualquiera de éstas puede ocasionar sanciones graves para cualquiera de los sujetos involucrados en cada operación de comercio exterior.

En el primer capítulo del presente trabajo se explicó la importancia que tiene el Sistema Aduanero en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior mexicano y se planteó que para realizar cualquier operación de comercio, llámese importación o exportación es necesario que se siga un plan logístico que incluya un análisis detallado de los pasos que se deben de seguir para poderla realizar, ya que como se mencionó cada país establece requisitos fiscales que se deben de cumplir para poder realizar cualquier tipo de operación comercial o de lo contrario se estaría incurriendo en faltas que se sancionan según el país que se trate.

Precisamente esa diferencia de requisitos fiscales que existen entre los países ocasionan que los interesados en operaciones de comercio exterior busquen estar informados de los requerimientos con los que hay que cumplir para poder realizar un despacho aduanal y por lo tanto lograr la aplicación de un plan logístico correcto tanto en México como en los demás países a los cuales se intente exportar nuestros productos.

Debido a que existe una opinión bastante generalizada en el mundo de los negocios de que la logística y la operación aduanera se están convirtiendo en factores clave de éxito para las empresas, debido a las diferentes acciones que engloban y que en un mundo globalizado en el que cada día se incrementan los tratados comerciales entre los países lo que importa es aprovechar las oportunidades que éstos les brindan, por lo que es mejor conocer las ventajas que brindan estos dos elementos a las empresas mexicanas para poder aprovechar sus beneficios.

Motivo que exige conocer las necesidades del cliente para poderlas satisfacer y así convertir su conocimiento en una herramienta determinante para poder llevar a cabo la diferenciación, que permita brindar a los clientes el valor añadido que no tiene por qué ser siempre a base de rasgos tangibles del producto, sino a través del servicio.

Hecho que explica la importancia que se le da actualmente a la operación aduanera y a la logística, ya que éstas pueden convertirse en un factor de ventaja competitiva en tanto consiga optimizar el flujo de materiales y su coste de manipulación, así como agilizar el servicio y nivel de fiabilidad; que permita asegurar los aprovisionamientos en fábricas y almacenes, la ejecución de los planes de producción, montaje, empaquetado y la distribución física de los productos de manera eficaz.

Partiendo del conocimiento e importancia que representan para el comercio tanto la operación aduanera como la logística, podemos notar que una característica del comercio actual en gran parte del mundo es que hoy en día las empresas están enfocadas a sus negocios básicos, es decir, aquellos que saben hacer bien, de lo que dominan la tecnología y que les va a permitir diferenciarse de la competencia y todo lo demás lo subcontratan, es decir, lo obtienen fuera de la propia empresa, para poder cumplir con lo acordado con sus clientes entregándoles los productos en tiempo y fecha ya establecidos; que a mediano plazo les permite contar con la confianza y preferencia del cliente.

Porque hay que tener presente que la consecuencia de ello es que todos los costes se irán acumulando al producto hasta que llegue al mercado, donde quedarán reflejados en el precio pagado por el consumidor final, el cual no estará dispuesto a pagar por todo aquello que no le proporcione valor añadido, por lo que cada día las empresas prestan mayor atención a la planeación logística de sus

operaciones de comercio¹²⁰ y lo referente a la operación aduanera necesaria para cada tipo de operación, ya que cualquier equivocación en cualquier aspecto puede significar para la empresa importadora o exportadora gastos innecesarios que pueden dejarla fuera de competencia; porque aunque actualmente el servicio es importante para los compradores no podemos dejar de lado que también buscan un precio menor que les permita competir con productos similares en el mercado.

Así, podemos darnos cuenta que una de las principales ventajas que brindan una correcta operación aduanera y una planeación logística es que las empresas involucradas sean más competitiva a través del valor que se añade en el servicio y los costes que se reducen a lo largo del desarrollo de operaciones comerciales bien planeadas.

La importancia que tiene la planeación logística ha provocado que hoy en día las empresas, sin importar su giro tomen en cuenta cada detalle que les permita reducir costos y optimizar sus recursos; razón por la cual buscan contratar los servicios de personas que conozcan el modo de operación aduanal además que sean capaces de seguir un correcto *“plan logístico, que debe abarcar una serie de facetas como son:*

- a) *La clasificación de los materiales y productos según sus características logísticas y el análisis del nivel de actividad logística a desarrollar para cada uno de ellos.*
- b) *Las etapas de transporte y almacenamiento que deben tener los materiales y productos.*
- c) *La distribución y organización del proceso logístico y aduanal que se debe de seguir”.*¹²¹

¹²⁰ Luc de Wulf señala en el libro Manual de Modernización de Aduanas que las reducciones de costos para el comerciante, derivadas de procedimientos más fáciles de aduana, se producen en gran parte por la posibilidad de reducir los inventarios y el monto de capital de operaciones, así como la posibilidad para los comerciantes de satisfacer cada vez más rigurosos requisitos de “justo a tiempo”.

¹²¹ Castan Farrero, José María et al. *op.cit*, pág. 23

Al respecto podemos ver que la importancia que se le brinda a estos aspectos se debe a que en la medida en que se esté acostumbrado a realizarlos en todas las operaciones de comercio se podrá hacer frente a las operaciones de comercio internacional, ya que en ocasiones es normal que estas operaciones requieran un proceso logístico más complejo, fruto de diferencias en el contexto legal y cultural, diferentes idiosincrasias para los negocios, diferentes métodos y tecnologías de prestación de servicios, mayores distancias físicas, por mencionar algunas; por lo que entre mejor informados estemos respecto a la manera de realizar las operaciones de comercio exterior en diferentes países, la incursión en mercados extranjeros nos resultara menos compleja y por lo tanto tendremos más oportunidades de contar con clientes que nos ayuden a expandir nuestro mercado.

Así podemos observar que en la actualidad el Just in Time (JIT) es un método muy utilizado por las empresas con mayor presencia en el mundo ya que, “*es un método racional de producción, que elimina por completo los elementos innecesarios a fin de reducir los costes y su idea básica radica en producir, en todas las fases del proceso de fabricación, lo que se necesita en el momento adecuado y la cantidad requerida en cada caso*”,¹²² que tiene efectos como los que a continuación se mencionan en el siguiente cuadro.

¹²² *Ibid.* pág. 32

Cuadro 9.El efecto de JIT en la cultura de la empresa.

Aspectos	Experiencia convencional	Pensamiento estratégico JIT
Calidad contra costo	El menor costo con "calidad aceptable"	Calidad superior, consistente, "cero defectos"
Inventarios	Grandes inventarios provenientes de Compras de volumen con descuento Economías de escala en manufactura Protección de existencias de seguridad	Bajos inventarios con flujo de entregas "continuo y confiable"
Flexibilidad	Tiempos rectores "mínimos" pero largos; mínima flexibilidad	Tiempos rectores cortos; servicio impulsado por el cliente, mucha flexibilidad
Transporte	Al menor costo "con niveles aceptables de servicio"	Niveles de servicio totalmente confiables
Negociaciones con proveedores y transportistas	Negociaciones duras, como si fueran "adversarios"	Inversión de riesgo conjunta, como si fueran "socios"
Número de proveedores y transportistas	Muchos: evitar proveedores únicos- no exponerse al apalancamiento y dependencia	Pocos: a largo plazo, relaciones abiertas
Comunicación con proveedores y transportistas	Mínima: mucho secreto, estrechamente controlada	Abierta: compartiendo información; solución conjunta a problemas; relaciones múltiples
General	El negocio es guiado por los costos	El negocio es guiado por el servicio al cliente

Fuente: Christopher, Martín. *Logística: Aspectos Estratégicos*. Ed. Limusa, México, D.F. 2000. pág.108

Cuando se planea la instrumentación del concepto justo a tiempo, se deben tener presentes aspectos tales como: normas de calidad, frecuencia y oportunidad de las entregas, modalidades de transporte, comunicación con los clientes, responsabilidad de la inspección, reemplazo de productos devueltos, programas de embalaje en contenedores y secuencia de productos, procesos de recepción y procesamiento de pedido, ya que de lo contrario será un fracaso para la empresa que lo desee desarrollar.

Precisamente un componente importante de la logística JIT es la integración de los sistemas y las comunicaciones, porque los sistemas básicos que se necesitan para ofrecer altos niveles de servicio JIT normalmente incluyen sistemas de computación interconectados con los clientes para la recepción de pedidos, sistemas para el manejo de pedidos e inventarios en tiempo real y sistemas integrados para la medición del desempeño, todo esto con el propósito de poder evitar inconvenientes como los problemas de transporte que pueden ser provocados por el bajo nivel de confiabilidad de los transportistas o una mala comunicación entre transportistas, embarcadores y destinatarios.

Además de los problemas más frecuentes en el almacenamiento que son las restricciones en las instalaciones, como el número de lugares de recepción y embarque, aunado a otros problemas como pueden ser los sistemas inadecuados de estiba y manejo de materiales.

Por lo que es pertinente señalar que las empresas interesadas en implementar este sistema deben recordar “ *dos cosas* :

- 1) *Es extremadamente difícil instrumentar con éxito el sistema JIT debido a que requieren cambios en la cultura de toda la empresa; y*
- 2) *Para garantizar una apropiada cimentación del JIT, es indispensable mantener relaciones y comunicación abiertas y honestas con los proveedores, los transportistas y con los clientes”¹²³.*

Cabe mencionar que considerar los dos puntos es básico pues sí no se tiene la suficiente capacidad para implementar dicha modalidad de operación, es mejor ir adaptándose por etapas que un futuro les permitan implementar el JIT de manera correcta, ya que hay que tener presente que no todas las empresas cuentan con los medios necesarios para llevarlo a cabo y por el contrario les puede perjudicar en el desarrollo de sus operaciones comerciales.

¹²³ Christopher, Martín. *Logística: Aspectos Estratégicos*. Ed. Limusa, México, D.F. 2000. pág. 117
217

Pero, lo anterior no quiere decir que las grandes empresas no lo apliquen por el contrario lo aplican porque representa una ventaja para los productores, porque al ser un sistema basado en la demanda, en cada operación se produce tan sólo lo necesario para satisfacerla según el producto de que se trate, lo que permite una mejor oferta respecto al precio y competitividad frente a otros productos similares; por lo que este método se está tratando de emplear en pequeñas y medianas empresas que aunque no cuentan con la infraestructura necesaria tratan de aprovechar los beneficios que sus países a través de diferentes programas de promoción a la exportación les ofrecen, además de los proporcionados por sus socios comerciales.

A causa de lo anterior es importante que los importadores y exportadores sepan realizar una adecuada planeación logística que se haga acompañar de una correcta operación aduanera para que así se pueda ayudar a evitar cancelaciones y a recuperar ventas perdidas, ya que generalmente se ponen en juego cuando un cliente cancela o indica que va a cancelar debido a errores ocasionados por unidades de venta inadecuadas o fechas de entrega inaceptables.

Así, si la empresa cuenta con personal que esté correctamente capacitado podrá tomar decisiones oportunas para realizar las transformaciones necesarias para evitar o para revertir las cancelaciones.

Con base a lo que se ha venido señalado *“se puede decir, que los cambios producidos en el entorno han acentuado la competencia entre las empresas. Este hecho provoca que el nivel de servicio que se presta a los clientes sea una variable competitiva cada vez más importante. Las empresas que entregan los pedidos sin errores a sus clientes antes que sus competidores, se sitúan en posiciones privilegiadas dentro de su sector”*,¹²⁴ razón por la cual las empresas cada vez aumentan su interés por disminuir el número de errores derivados de una incorrecta planeación logística y una torpe operación aduanera, ya que esto

¹²⁴ Castan Farrero, José María et al. *op.cit*, pág.133

les puede ocasionar no sólo la pérdida de clientes potenciales, sino también problemas legales como lo es el PAMA que practica la autoridad aduanera al embargar la mercancía que no ha cumplido con el pago de una cuota compensatorio o la presentación de algún permiso o autorización, que incluso puede ocasionar pérdidas económicas mayores.

Esto deja en claro que el sistema logístico cumple una función de apoyo al sistema de producción y al sistema de comercialización, ya que al tener una planeación que permita ahorrar costos de producción el precio final puede verse reducido, que permite un mayor margen de negociación para la comercialización de los productos; lo cual es aún más favorable cuando la empresa ha tomado la decisión de operar o expandir sus operaciones internacionales.

Al respecto es prudente señalar que en México y otros países con características económicas similares, donde sus empresas no son en su mayoría de gran escala, se tiende a incluir en el proceso logístico la operación aduanera, ya que ambas van de la mano además de que no cuentan con los recursos económicos que se requieren para la implementación por separado de departamentos que se encarguen de cada aspecto involucrado.

Por lo que se debe tener siempre presente que *“el problema logístico básico de la empresa de países en desarrollo que opera internacionalmente, es de naturaleza comercial (importación – exportación); el tamaño de las empresas y su estructura de capital, le impiden tener facilidades logísticas propias o emplear métodos modernos (manipuleo, procesamiento de órdenes, almacenes a frío, etc.), debiendo contratar servicios de empresas especializadas. Muchos de éstos servicios no se encuentran disponibles en tiempo y lugares apropiados, lo cual provoca incrementos adicionales de costos logísticos. El concepto de control del canal logístico por el producto no existe. Por otro lado, la falta de continuidad y el escaso volumen de operaciones del productor, perjudica la operación de servicios*

*logísticos independientes, que presentan una discontinuidad de demanda y una escala de operaciones reducidas*¹²⁵.

Este hecho ha provocado que la logística requiera de la mayor dedicación posible, ya que los costos logísticos tienen una fuerte incidencia en la formación del costo total de los productos y ocurre que muchas veces la ventaja comparativa de un país o empresa se pierde por ese factor. De ahí que actualmente las empresas buscan poder dar solución a las necesidades de sus clientes mediante la correcta planeación de sus procesos de producción y logísticos que les permitan incrementar su servicio en general y en especial reducir tiempos y costos por concepto de distribución.

Así, las empresas cada día buscan que su personal encargado e incluso en muchos casos sus propios dueños estén correctamente capacitados y actualizados en materia de comercio exterior, ya que ésta es una herramienta que les permite crecer y hacer frente a la competencia con mayor facilidad, pues no podemos olvidar que la competencia ya no se limita a la nacional sino también a la extranjera; porque al vivir en un mundo globalizado y llenó de diferentes tratados comerciales es imposible que las empresas no busquen aprovechar las ventajas que éstos les ofrecen por lo que el conocimiento en materia aduanera les resulta una herramienta valiosa.

Ya que hay que tomar en cuenta que, *“el comercio exterior de América Latina había estado basado hasta hace unos 20 años aproximadamente en una pauta o estructura de importación – exportación muy similar, aunque en niveles de acuerdo al tamaño de las economías. Y hasta ese momento la política de comercio exterior, apuntaba hacia la sustitución de importaciones, para que el parque industrial de la región se desarrollase, pero la dinámica mundial ya cambio y los países participan en una actividad comercial más abierta.*

¹²⁵ Calaiacovo, Juan Luis. *Canales de Comercialización Internacional*. Ed. Macchi, Buenos Aires – Bogota – Caracas – México, D.F. 1996. pág. 59

*Lo cual ha permitido que durante los últimos 25 años, los países de mayor desarrollo relativo de la región implementaran también un proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital e insumos industriales, a la par que desarrollaron capacidades para exportar servicios”.*¹²⁶

Tales cambios han ocasionado que los gobiernos de los diferentes países de América Latina se planteen objetivos básicos de los programas de promoción y desarrollo de exportaciones que podrían sintetizarse como sigue:

A) Objetivos de corto plazo:

- 1) crear una conciencia exportadora;*
- 2) colocar excedentes de capacidad instalada;*
- 3) Inducir a grandes grupos (principalmente transnacionales) a exportar.*

B) Objetivos de mediano plazo:

- 1) inducir a empresas a estructurarse para exportar;*
- 2) inducir a empresas a invertir en proyectos de exportación;*
- 3) inducir a la creación de una estructura comercial especializada.*

C) Objetivos de largo plazo:

- 1) consolidar la estructura exportadora configurada por una amplia (número de empresas) y diversificada (productos y mercados) pauta;*
- 2) consolidar una estructura comercial exportadora sólidamente establecida en el exterior;*
- 3) consolidar un sistema de inteligencia económica (gobierno, bancos, cámaras, empresas);*
- 4) obtener un volumen y diversificación de operaciones internacionales suficiente y creciente;*

¹²⁶*Ibid.* pág. 63

5) *consolidar el concepto de que los mercados internacionales son instrumento fundamental de crecimiento empresarial*¹²⁷.

Con lo que podemos entender que si se implementa un buen plan logístico que cumpla con los requisitos necesarios para la correcta realización de cada aspecto de los que conforman una operación comercial el aporte fundamental que podemos obtener, es proporcionar utilidades de tiempo y lugar a la empresa que a la larga incrementaran sus ganancias, por lo que no es extraño que en la actualidad se busque a través de la distribución física satisfacer las necesidades de los clientes en el menor tiempo posible; lo cual le permite a la empresa ser más competitiva en diferentes mercados, siendo este sistema fundamental para el éxito y sobrevivencia de la empresa y más aún sino ésta está iniciando su incursión en el mercado externo.

A manera de resumen podemos decir que al tener conocimientos logísticos adecuados las empresas pueden hacer una correcta planeación que les permita obtener ventajas competitivas sustanciales que a mediano plazo les brinden mayores posibilidades de incursionar en un mayor número de mercados, además de un mejor posicionamiento respecto a la competencia ya que al poder garantizar una fecha de entrega, sin que para esto se tengan que valer de trucos peligrosos que les puedan ocasionar graves problemas, sus clientes estarán más interesados en adquirir sus productos.

Ya que para poder ser competitivos en el comercio exterior es necesario considerar todas las acciones que se requieren para poder llevar a buen termino una exportación o importación, porque de lo contrario se pueden generar perdidas importantes para la empresa como podrían ser multas derivadas de faltas de tipo tributario o fiscal, costos de tiempo de almacenamiento y maniobras innecesarios, entre otros. Pues estas acciones sólo perjudican directamente a las empresas, porque como ya se mencionó el costo del flete se basa, generalmente, en el

¹²⁷ Calaiacovo, Juan Luis. *op.cit.* pág. 64

tamaño del envío y la distancia entre el país de origen y el de destino, por lo que al tener una mala planeación logística los ahorros que pudieran obtenerse en los costos de transporte pueden anularse al incurrir en gastos generados por errores derivados del desconocimiento logístico y a la larga dejar a las empresas fuera de competencia.

No en vano un área en la que se ha visto un avance significativo en los años recientes es la correspondiente al surgimiento y desarrollo de programas académicos enfocados especialmente a aspectos y temas de administración logística. Además de que la industria le ha dado prioridad a la contratación de personas que tengan interés y conocimientos de administración logística.

Razón por la que diferentes sectores incluyendo el gobierno buscan que se siga preparando profesionales que tengan conocimientos y aptitudes en áreas valiosas para el mundo de los negocios que les permitan hacer frente a los retos de un mundo globalizado y así competir con efectividad en la economía mundial, debido a que las compañías deben desarrollar e instrumentar estrategias que las hagan diferentes de sus competidores nacionales e internacionales; esto es, la empresa debe ser un productor con bajos costos o dar a los clientes un alto valor en términos de calidad del producto, distribución adecuada y apoyo al cliente.

3.4 Evaluación y perspectivas.

Actualmente el mundo se desarrolla en un proceso globalizador, que propicia una interacción entre los países en diferentes ámbitos; pues permite que se de un intercambio de productos, servicios, tecnología, cultura, entre otros. Por lo que México después de haber decidido participar en esta dinámica mundial; ha realizado cambios con el fin de mejorar la estructura legal del Comercio Exterior y principalmente la contenida en la legislación aduanera.

Estos cambios han sido producto de la política comercial que ha llevado a cabo el gobierno mexicano para acceder a diferentes mercados; llevando así a nuestra industria a una competencia comercial con productos competitivos, lo cual hace necesaria la existencia de controles específicos para la aplicación adecuada de medidas que permitan una competencia leal entre los productos nacionales y extranjeros, tal como se establece en los distintos Tratados de Libre Comercio de los que forma parte México.

Así, se puede considerar que los cambios presentados en los últimos años dentro del Sistema Aduanero Mexicano tienden a fortalecer la protección al consumidor, pues se han aplicado en la Aduana regulaciones tanto de información comercial como de seguridad, salud y prevención de riesgos; pero además tiende a facilitar a los contribuyentes las operaciones que efectúan a diario, siendo estos mecanismos posibles estrategias a seguir por los actores del comercio exterior.

Resultado de esos cambios actualmente se busca hacer saber a los actores del comercio la normatividad que simplifica el proceso de desaduanamiento de las mercancías así como los mecanismos que aseguran el cumplimiento de los ordenamientos legales.

La Aduana tiene el propósito de participar activamente en pro de la estrategia económica del país, captando las contribuciones que se deben cubrir por la entrada de los bienes al territorio nacional, así como la presentación de las llamadas regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables según la naturaleza de la mercancía, sin entorpecer el flujo de los embarques a través de la aplicación del marco legal existente. Ya que mediante el cobro de los aranceles se compensa las limitaciones que tiene el país para apoyar la producción de bienes que no han alcanzado su competitividad a nivel nacional o internacional, lo que hace posible que se generen empleos y con ello se logre el bienestar de la población.

Esto nos permite comprender lo relevante que es el aspecto aduanal para el desarrollo del comercio exterior mexicano ya que éste es muy importante para nuestra economía. Por eso las empresas dedicadas a la importación y exportación han tenido que mejorar su productividad y calidad en los servicios logísticos para que sea más eficiente y rápida la entrega, generando con ello un mejoramiento de la calidad de los productos y servicios que se comercializan.

Lo que ha provocado que se preste mayor atención a la necesidad de que las empresas busquen contar con personal capacitado para hacer aún más eficiente y efectivo nuestro comercio exterior, que permita la integración de México a la dinámica comercial mundial que exige más precisión en las operaciones comerciales.

Pero todo parece indicar que los esfuerzos de México no han sido suficientes, ya que a pesar de ser uno de los países con mayor número de tratados comerciales los productos nacionales aún no cuentan con los recursos y apoyos reales necesarios para incursionar en mercados extranjeros donde varios gobiernos brindan apoyo eficiente a sus industrias; que permite que las industrias extranjeras inunden nuestro mercado de productos que aunque no son de mejor calidad resultan más fáciles de adquirir pues son más económicos, dejando así en desventaja a los productos mexicanos.

Esto lo podemos ver reflejado en el sentido de que “ *países que no hace mucho estaban por de bajo de nosotros en cuanto a economía y actividad comercial, hoy nos superan; tal es el caso de naciones como Corea, Malasia, China e India. Por lo que los especialistas opinan que en México tiene que ser más fácil lograr resoluciones judiciales adecuadas, porque en los esquemas actuales los procesos demoran demasiado.*”

Además de que en el país debería haber un menor costo para la apertura de nuevos negocios y expandir sus mercados, ir más allá de Estados Unidos y elevar sus exportaciones hacía otros bloques comerciales.

Pues no está aprovechando la ventaja de tener a un lado la economía más fuerte del mundo por deficiencias en la logística y en el costo de transporte, además de reducir el tiempo de paso por las Aduanas, los costos de los puertos y mejorar la eficiencia portuaria.

Aunado a que el país necesita invertir mayores recursos para la investigación y desarrollo de nuevos productos, tanto por parte del gobierno como de la iniciativa privada”¹²⁸.

Para un comercio exterior tan importante, como el que maneja México se requiere contar con una infraestructura adecuada y todos los medios de transporte necesarios para mover el transporte multimodal de mercancías que cumpla los estándares internacionales.

Así, con base en lo ya dicho observamos que nuestro comercio exterior ha sido poco cuidado por nuestros gobernantes, que aún cuando han firmado un gran número de tratados comerciales, no han procurado al mismo tiempo realmente capacitar, apoyar o incentivar a los comerciantes pues los han dejado seguir siendo en gran medida faltos de competitividad, la cual sólo se logra si se trabaja en conjunto por lo que es necesario que tanto el gobierno como la iniciativa privada se dejen de atavismos y se pongan a trabajar, lo cual se dificulta pues nuestra cultura comercial apenas en los últimos años ha sido considerada por ambas partes.

¹²⁸ Castruita César. ¿Hasta cuándo nos vamos a poner las pilas? En: <http://www.cronica.com.mx>. México, D.F. sábado 29 de octubre de 2005.

Esta falta de coordinación dificulta la realización de acciones que permitan dar solución a los problemas que enfrenta el comercio exterior mexicano, por lo que es importante que se busque implementar una cultura comercial sólida que permita aprender y entender el funcionamiento del sistema comercial y aduanal mexicano; ya que de esta manera tanto importadores como exportadores podrán resolver los imprevistos que se les presenten al momento de realizar una operación comercial de una manera ágil y efectiva.

Actualmente una de las constantes quejas por parte de compradores y vendedores es precisamente que el despacho aduanal es muy lento, lo cual dificulta el intercambio comercial aunado al hecho de que en México el comercio informal supera al comercio e industria establecidos.

El empeño que existe por tener una Aduana más rápida y eficiente, estiba en que es fundamental para la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, pero esto no implica que sea el único tema importante dentro del comercio pues como ya se mencionó también se requiere una correcta planeación logística que permita cumplir con lo que los clientes exigen en tiempo y forma acordados.

Hay que considerar que sino se tienen las bases necesarias en una empresa para poder competir correctamente en el mercado; se puede caer en errores de carácter fiscal derivado de errores documentales que se pueden prevenir mediante una buena planeación logística pues en éste proceso se incluye el despacho aduanal además de la distribución de los productos o mercancías.

Así, con base en el interés que muestran tanto el gobierno como las empresas importadoras y exportadoras en lograr ser competitivos en medio de un mercado cada día más abierto; es necesario que los involucrados en el comercio exterior sepan dar seguimiento a una compra o venta desde sus inicios pues de lo contrario puede suceder que sus embarques sean sujetos de sanciones que van desde una simple multa hasta un embargo precautorio mejor conocido como

Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA). El cual es importante porque en la actualidad se pretende que nuestros productos sean competitivos frente a los productos extranjeros; de los cuales la gran mayoría se comercializan y se introducen de contrabando al país.

Hecho que ha logrado que en las Aduanas del país se preste especial atención en el contrabando mediante una inspección tanto física como documental que hace más lento el despacho aduanal pues en el afán de detectar mercancías que entran de manera irregular la revisión es más detallada, ya que el contrabando puede ser directo o técnico documentado que presenta más procedimientos y se puede evitar mediante una correcta revisión aduanal.

Estas medidas a decir por los involucrados son contraproducente pues, *“la entrada y salida de productos de México y de cualquier otro país, ya no se puede detener. Bajo esta simple realidad, los Estados del mundo deben abrir sus fronteras sino quieren inundarse de contrabando. El contrabando se produce cuando las Aduanas se cierran o cuando menos encarecen o retrasan al comercio legal”*¹²⁹.

A causa de lo anterior urge que todos los involucrados en el comercio exterior busquen adquirir los conocimientos y experiencia que les permita a los importadores y exportadores no fallar al cumplir sus compromisos procedimentales y económicos, por eso se han presentado ajustes al sistema que pretende reducir el flujo creciente de las importaciones irregulares.

Porque aunque en México la figura del Agente Aduanal es muy importante por ser la figura responsable del despacho aduanal, no se le puede delegar la responsabilidad de toda la operación pues además de incrementar los costos de logística también se arriesga la efectividad de la empresa, hecho que se ve reflejado en la cantidad de importadores y exportadores que han pagado multas

¹²⁹ Reyes Días Leal, Eduardo. *El Agente Aduanal, el notario aduanal*. Editado por la Universidad de Asuntos Internacionales, México, D.F. 2000. pág. 5

excesivas por no haber cumplido con el pago correspondiente de impuestos ya que hay que recordar que la autoridad tiene hasta 5 años después de haber realizado el despacho aduanal para hacer efectiva la revisión que le permita detectar irregularidades y exigir el pago o cumplimiento de la sanción que corresponda según la ley.

De ahí el papel tan importante que juega el Agente Aduanal en el comercio exterior mexicano, ya que mediante su actuación, *” se efectúa una de las tareas más trascendentes para nuestra vida aduanal y que al ejecutarla con precisión jurídica, permite alcanzar todos los objetivos propuestos:*

Al Gobierno, recaudar lo correcto;

Al Congreso, tener un sistema eficiente, efectivo y moderno que proteja, en lo conducente, a la industria, comercio y población doméstica;

Al usuario, contar con apoyos directos que faciliten su internacionalización e integración a la globalización; y

A los tratados Internacionales, tener seguridad jurídica y el respeto a los compromisos pactados”¹³⁰.

Como se puede ver en el presente trabajo es primordial que los interesados e involucrados en el comercio exterior desarrollen una cultura comercial que les ayude a adquirir una conciencia exportadora basada en las herramientas necesarias que les permita incursionar en otros mercados y ser competitivos frente a los bienes y servicios que ofrecen los demás países con los cuales podemos hacer negocios aprovechando los beneficios a los que tenemos acceso por los tratados comerciales en los que se incluye México.

¹³⁰ *Ibid.* pág.10 – 11

CONCLUSIONES.

Actualmente la actividad comercial es vital para los países, pues se puede ver que en gran parte del mundo la globalización ha logrado que los países se interrelacionen con más facilidad que en épocas anteriores; ya que derivado de los avances tecnológicos los medios de comunicación son cada vez más eficientes y se ha podido generar un intercambio general entre las naciones que no sólo se limita a mercancías terminadas e insumos, sino a servicios como la mano de obra que los países con mayor poder adquisitivo utilizan de los países que tienen menor desarrollo y les ofrecen a un menor precio, lo cual les permite reducir los costos de producción y beneficiarse de los diferentes Tratados de Libre Comercio que actualmente existen.

De ahí que México después de haber abierto su mercado ha puesto especial interés en aprovechar las ventajas que le representa ser socio comercial de más de 30 países hecho que ha provocado que varios de sus socios comerciales se interesen en mantener vínculos comerciales con México, pues éste tiene dos ventajas a su favor cuenta con el TLCAN que le da acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá, además de ser vecino del primero, lo que le hace atractivo para los inversionistas extranjeros.

Aunque, cabe hacer mención que actualmente México no ha aprovechado todos los TLC con los que cuenta y ha enfocado sus exportaciones principalmente a Estados Unidos hecho que obstaculiza el crecimiento comercial mexicano pues al no haber una diversificación de mercados se desaprovechan las oportunidades que los países con los que tenemos acuerdos comerciales ofrecen a los productos mexicanos.

Hecho que ha provocado que diferentes productos inunden nuestro mercado y dejen fuera de competencia a productos mexicanos en nuestro propio mercado lo

cual es motivo de preocupación para la industria mexicana, ya que es preocupante ver como los productos de otros países son consumidos con mayor facilidad que los nacionales, tal es el caso de los productos chinos que aunque tienen mala reputación por ser introducidos al país mediante prácticas desleales en la mayoría de los casos resultan más económicos para los consumidores; por lo que las Autoridades Aduaneras para proteger el mercado han tomado medidas que en muchos casos no sólo reducen la introducción ilegal de productos sino que también afectan a las importaciones que si se realizan de acuerdo a la ley; pues los embarques son revisados con más precisión por lo que la operación es más lenta y retrasa el despacho aduanero.

De ahí que sea primordial tomar medidas que permitan un cambio trascendental para nuestro comercio exterior en el que se pueda dar una reducción de rigidez en nuestro sistema aduanero que se podría traducir en una liberación ágil de embargos, reducción de multas y permiso para rectificar y hacer cambios en campos prohibidos del pedimento, que aunque actualmente existen sólo acceden a ellos grandes empresas del país; es decir las empresas certificadas que por lógica son las empresas que derivado de su forma de trabajo y organización tienen menos problemas en las aduanas.

Razón por la que una propuesta de mejora en la practica del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en México es incentivar a las empresas para que se certifiquen y así éstas cuente con mayores posibilidades de lograr mejoras en su proceso logístico basadas en los apoyos directos que el gobierno debería brindar mediante líneas directas de consulta, eliminación de tramites en forma sustantiva, programas de orientación y capacitación, sistemas de computo y de comunicación para hacer más efectiva la transportación internacional de mercancías y su desaduanamiento.

Para que de éste modo se empiece a trabajar en un esquema que logre generar una cultura de cumplimiento por parte de los usuarios de las aduanas y a la vez

transforme al sistema aduanero mexicano, basado en una planeación logística y cumplimiento de las leyes y normas aplicables por parte de los involucrados en el comercio exterior que permitan que el sistema aduanero parta de la confianza al usuario.

Ya que aunque se ha avanzado en cuanto al nivel de preparación por parte de los usuarios y funcionarios de la aduana mexicana aún hay funcionarios de las aduanas que desconocen las normas aduanales, que implica la detención de embarques y obstaculización al comercio exterior y en especial al importador o exportador afectado.

Hecho que dificulta que los involucrados en el comercio exterior mexicano hagan un uso eficiente de la infraestructura que en los últimos años se ha ido modernizando y es trascendental sí en verdad queremos darnos la oportunidad de interactuar en el comercio internacional.

Dichas acciones preocupan tanto a la Aduana México como a los importadores y exportadores, transportistas y Agentes Aduanales, pues buscan que se agilice el proceso de importación y exportación para lograr ser competitivos de tal forma que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder a mercados extranjeros y así generar nuevas fuentes de empleo pero aún falta mucho por hacer ya que actualmente las grandes empresas son las que aprovechan más las oportunidades que las pequeñas y medianas empresas pues no saben cómo incursionar en otros mercados; y en México es complejo y lento el proceso que se debe seguir para recibir la ayuda y orientación que ofrece el gobierno.

Este aspecto es importante de resolver, ya que al no contar las pequeñas y medianas empresas con los conocimientos respecto a las operaciones comerciales éstas resultan susceptibles a incurrir en errores que son considerados como prácticas desleales o evasiones de impuestos que los pueden hacer caer en un PAMA, el cual es importante tratar de evitar pues tiene como objetivo garantizar

que las mercancías que se introducen al país cumplan con lo dispuesto en la Ley Aduanera y demás ordenamientos aplicables por lo que las autoridades aduaneras están facultadas para verificar y comprobar que las mercancías se ingresaron de manera legal cumpliendo con los requisitos y formalidades que se establecen en nuestro país con lo que se pretende proteger el mercado interno y por ende nuestra economía.

A causa de lo importante que es resolver este problema y con el propósito de brindar una visión general de la *“Importancia de la capacitación y logística como acciones preventivas del Embargo Precautorio en Operaciones de Comercio Exterior Mexicano (2000 – 2005)”*, se desarrolló el presente trabajo de tesis mediante el que se puede observar que las deficiencias que el país tiene respecto a la actividad comercial son varias y tienden a aumentar sino se toman medidas para darles pronta solución.

Razón por la cual es importante entender que la capacitación y la logística son fundamentales para la realización de operaciones comerciales pues en la actualidad se sabe que un ambiente de logística de comercio deficiente en su funcionamiento, así como la combinación de los factores que componen los costos de transacción, el costo del despacho aduanal, los costos de transporte y los requisitos de documentación no aduanera del comercio, han contribuido al fracaso de muchos países en desarrollo para integrarse exitosamente a la economía mundial y desafortunadamente aunque en nuestro país se han realizado acciones al respecto aún nos falta mucho por hacer y un claro ejemplo es que los involucrados en el comercio cada vez se interesan más en no cometer errores que los hagan caer en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Tal interés en el tema se debe a que desafortunadamente las autoridades con el afán de proteger el mercado nacional y reducir la introducción irregular de mercancías cobrando aranceles pretenden asegurarse de que en las administraciones aduaneras se paguen los impuestos oficiales a las importaciones

para que exista una semejanza de precios entre productos nacionales y extranjeros, medida que lejos de agilizar el comercio en México lo ha obstaculizado, pues no se ha podido solucionar el problema del comercio informal que ofrece productos introducidos de manera irregular o de contrabando al país y provoca que se pierdan fuentes de empleo afectando así nuestra economía.

Acciones que provocan que las autoridades aduaneras en ocasiones exageren sus funciones lo cual entorpece la operación pues en lugar de reducir tiempos y costos de la operación los incrementan y dan opción a que se cometan actos de soborno y corrupción.

Por lo que con el propósito de evitar cualquier contratiempo durante el desarrollo de operaciones de comercio exterior los importadores y exportadores deben prestar especial atención en seguir de manera adecuada cada uno de los pasos que conforman el despacho aduanero de las mercancías partiendo por verificar:

- La clasificación arancelaria, que habrá de determinar la contribución a pagar y la existencia de permisos y autorizaciones previas al despacho.
- La valoración aduanera, que habrá de determinar la base de las contribuciones y posibles infracciones.
- El régimen aduanero, que habrá de establecer condiciones espaciales para cada embarque.
- El origen de las mercancías a fin de determinar descuentos aplicables a los aranceles así como el pago de cuotas compensatorias y requisitos especiales.
- La Aduana que se pretende utilizar.

Además de inculcar al proveedor que la aduana mexicana es de alta precisión por lo que la declaración en la factura debe coincidir con el embarque y requerir que la factura corresponda a la normatividad en México aunado a que hay que

seleccionar al Agente Aduanal por la calidad y capacidad de su servicio; lo que permitirá prevenir y detectar errores durante el desarrollo de cualquier operación comercial reduciendo así el margen de posibilidades de incurrir en infracciones o incluso caer en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera; claro sin olvidar que una vez terminada la operación es recomendable que se revisen a detalle los documentos que le sean entregados a los responsables y se realice una auditoría aduanera para que de ser necesario se rectifique lo conducente o cuando menos se esté consiente de posibles infracciones que les puedan ser determinadas y por supuesto se organicen perfectamente los expedientes de tráfico internacional, sugiriendo que se lleve un expediente por cada operación y que en él se guarden los documentos originales con una hoja de chequeo de documentación y en su caso se anexe el reporte de la auditoría interna.

Motivo por el cual es urgente tener pleno conocimiento de cuales son los servicios, obligaciones y derechos aduaneros a los que los usuarios tienen acceso de acuerdo a los lineamientos legales aplicables al ámbito comercial y aduanero; ya que de esta forma al sumarlos a un plan logístico correcto pueden mejorar la calidad de operaciones de comercio exterior en México y aprovechar los recursos que se han empleado para la modernización de las aduanas en nuestro país sin tener que incurrir en acciones que a la larga produzcan sólo pérdidas tanto a los involucrados como al país en general, pues al existir irregularidades en las operaciones comerciales se da pie a que se generen prácticas desleales que afectan directamente a la economía nacional.

Hecho que es importante porque hay que recordar que la operación ineficaz en las Aduanas agrega costos considerables a las actividades comerciales, lo cual pone en clara desventaja a la industria nacional frenando así el potencial de crecimiento de la economía nacional.

Razón por la que hoy en día es vital procurar la reducción de costos para el comerciante que se derivan de procedimientos más fáciles de aduana y una

correcta planeación logística, ya que éstas se producen en gran parte por la posibilidad de reducir inventarios y el monto de capital de operaciones y permite a los comerciantes satisfacer los cada vez más rigurosos requisitos de entrega y producción justo a tiempo requeridos.

Hecho que cobra mayor importancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pues esta institución a través del Servicio de Administración Tributaria y la Aduana México es responsable de la administración efectiva y eficiente de las fronteras para facilitar el comercio, que hoy en día es un factor importante de la competitividad internacional de las naciones y aún más en el caso de México que cada día necesita más fomentar sus exportaciones e importaciones legales de productos que no afecten nuestra economía para que así se puedan generar y no reducir más fuentes de empleo que favorecen al incremento de productos en el mercado informal.

Como se puede ver es urgente que conozcamos detalladamente todas y cada una de las causas y supuestos que la Ley Aduanera tiene contemplados para considerar que se es acreedor a un embargo precautorio, porque como se ha venido planteando en la medida que estemos bien capacitados y conozcamos como planear una operación comercial estaremos en condiciones de evitar caer en irregularidades aduaneras, que nos permitirá actuar con base a los lineamientos establecidos y por ende garantizar una operación de comercio exterior exitosa y aprovechar los beneficios que los lineamientos aplicables y los países con los que mantenemos tratados de libre comercio nos ofrecen, sin tener que afectar nuestra economía.

Para tal efecto las empresas mexicanas han decidido auxiliarse de la capacitación logística y aduanera para ser más competitivos en calidad y precio de sus productos sin tener que ser blanco de trucos ilícitos que los puedan hacer cometer infracciones al momento de realizar el despacho aduanal aún cuando el encargado de este acto sea el Agente Aduanal, pues cabe recordar que el Agente

Aduanal no se encarga de realizar todo el proceso logístico y la autoridad aduanera tiene hasta 5 años para detectar cualquier anomalía en las operaciones de comercio exterior y un PAMA se puede dar durante la práctica del primer y segundo reconocimiento aduanero, en la verificación de mercancías en el transporte o en la práctica de visitas domiciliarias.

Así, encontramos que es preciso señalar que sí los involucrados e interesados en incursionar en operaciones de comercio exterior desean realizar operaciones comerciales seguras deben prestar especial atención en su planeación logística aún cuando se decida subcontratar dichos servicios, pues cabe hacer mención que para contratar cualquier tipo de transporte hay que considerar todas las variantes que incluye un producto para poder así dar las instrucciones correctas para la manipulación y transportación de las mercancías.

Por lo que es prudente conocer lo referente al PAMA, pues su conocimiento brinda la posibilidad de no incurrir en uno y así dar un correcto uso a los instrumentos necesarios para atenuar en lo posible sus efectos; ya que este procedimiento implica un embargo precautorio de la mercancía e incluso de los medios en que se transportan con el propósito de garantizar el interés fiscal hecho que permite que en ocasiones la autoridad aduanera pueda realizar el embargo precautorio del resto del embarque aún cuando éste no sea sujeto a observación alguna por el simple hecho de que se presentan con otras mercancías que son motivo de infracción porque se considera que sus poseedores han cometido infracciones graves a la Ley Aduanera, como lo es el contrabando.

Todo esto para que se realice una entrega en tiempo y forma que les permita ser competitivos frente a productos extranjeros pues como ya se mencionó al agilizar el proceso de las operaciones comerciales y reducir costos innecesarios derivados de errores en la ejecución del plan logístico y pérdidas ocasionadas por la retención o decomiso de las mercancías se puede ofrecer un mejor precio al

consumidor final sin caer en practicas desleales ni tener que sacrificar la calidad del producto.

Hecho que favorece a la creación de empleos y diversificación de mercados pues aunque México tenga muchos TLC actualmente nuestro comercio se ha enfocado al mercado estadounidense, lo cual nos hace vulnerables, pues mientras las exportaciones mexicanas se enfocan a este mercado los demás países aprovechan la oportunidad que tienen para introducirse a nuestro mercado lo cual ya empieza a tener efectos negativos en nuestra economía que demuestra un balanza comercial deficitaria.

Así, encontramos que para poder diversificar nuestro comercio con otros países y se generen fuentes de empleo sólidas en el país todos los involucrados en la actividad comercial deben trabajar en conjunto para que las dependencias encargadas de brindar capacitación y ayuda a las pequeñas y medianas empresas las otorguen de manera ágil y eficaz, para que una vez contando con la capacitación necesaria las empresas mexicanas decidan incursionar en el extranjero auxiliados de personal capacitado; lo cual hace más complejo el tema pues para tener gente capacitada es preciso mejorar los niveles educativos en el país además de fomentar una cultura del comercio con las bases necesarias para su desarrollo.

Con base a lo ya expuesto se puede ver que la hipótesis del presente trabajo es cierta pues la capacitación en procedimientos aduaneros y en el proceso de logística en operaciones de comercio internacional como acciones preventivas evitan costos económicos y de oportunidad para las empresas mexicanas por la ejecución de embargos precautorios.

Pues actualmente las habilidades para clasificar los bienes, determinar su valor y su país de origen, y aplicar los procedimientos apropiados para procesar mercancías, son requeridas por la Aduana para cumplir con lo estipulado en los ordenamientos legales aplicables y las convenciones internacionales, en las que

actualmente participa México y pretenden se cumpla con las expectativas de la comunidad del Comercio Internacional.

Motivo por el cual la capacitación y la logística son indispensables para corregir las deficiencias que al respecto se tienen en el comercio exterior mexicano, pues tal incumplimiento puede tener como resultado costos y demoras adicionales o incluso sanciones como lo es el embargo precautorio de mercancías que afecta a los importadores, los exportadores, los transportistas, las industria domésticas y los consumidores, pues les reduce capacidad de competencia y ganancia en las operaciones de comercio exterior.

Lo cual puede ocasionar que la comunidad internacional sancione tales fracasos transfiriendo la inversión extranjera directa a otros países donde el ambiente de importación y exportación esté conforme con los estándares internacionales y se afecte el desarrollo y crecimiento económico del país.

Por lo que una posible alternativa para hacer más eficiente el servicio en las Aduanas del país es que se continúe con el enfoque que se ha adoptado en los últimos años que consiste en que la atención de las Aduanas se enfoque menos en el control físico sobre la importación y más en la verificación posterior a su liberación utilizando controles basados en auditoría. Por lo que auxiliándose del registro de cumplimiento con las normas de comerciante individuales así como del intercambio de información e inteligencia se pueda facilitar la reingeniería de los procesos y los requisitos regulatorios más importantes que a la larga implicará también una relación más coherente con comerciantes, así como un incremento en la cooperación en los niveles nacionales, regionales e internacionales haciendo sólidas las relaciones entre los países con los que actualmente tenemos diferentes tratados comerciales.

Por ello no está de más fomentar el conocimiento en materia aduanera para que así se logren propuestas de reforma aduanera, pues nuestro marco jurídico aduanero aún requiere un conocimiento nuevo de los desarrollos en el comercio,

por lo que es preciso empezar con un diagnóstico real de la situación actual; ya que hay que considerar que los aumentos en el comercio internacional en décadas recientes han implicado demandas crecientes sobre la Aduana por lo que ésta necesita ajustarse a los nuevos requerimientos y su trabajo es más complejo por la cantidad de acuerdos comerciales regionales y bilaterales con los que cuenta México.

Lo anterior ha causado que actualmente los inversionistas, los operadores internacionales, marítimos, aéreos y terrestres busquen que se empleen servicios uniformes, previsibles, de uso fácil y coherentes con los estándares y convenciones internacionales, ya que hoy en día el comercio internacional aumenta y constituye un factor vital en la economía hecho que provoca que la importancia de la Aduana se incremente y sea imprescindible que administre estos acuerdos complejos de manera uniforme, profesional, justa y transparente.

Razón por la que para realizar estas funciones, la Aduana debe contar con profesionales bien entrenados y bien remunerados que posean la experiencia internacional en las áreas de logística, comercio, transporte y jurídica. Pues las compañías multinacionales han invertido en los últimos años para modernizar y asegurar sus cadenas internacionales de suministro adquiriendo sistemas modernos y sofisticados de logística que les proporcionan a las compañías la capacidad de rastrear, trazar y controlar embarques desde la puerta de fábrica hasta su destino final.

Sin embargo, los flujos físicos y de información se ven afectados por la Aduana lenta, inadecuada o mal entrenada y equipada que aumenta los costos de transacción, con lo cual incrementa los costos de bienes exportados para la industria y los consumidores, haciendo al país menos competitivo.

Motivo por el que es necesario que se busque un impulso a la capacitación para que se pueda ayudar a la aduana a ser un facilitador del comercio en un mundo

que cambia rápidamente, así como para ser un proveedor eficiente de ingresos presupuéstales y lograr que tanto los pequeños y grandes empresarios se vean beneficiados de procesos más transparentes y rápidos; además de que así se puede ayudar a sanar las necesidades que tiene México en diferentes sectores.

Razón por la que es importante tratar de hacer valer las ventajas que trae ser el socio comercial de tantos países y hacer que se dé un ambiente de confianza para poder atraer nuevos capitales; sin olvidar que también se debe brindar seguridad a los empresarios mexicanos por lo que una herramienta de gran valor para México es la capacitación en el comercio exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ AQUINO, Cruz Daniel. *Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional*. Ed. PAC, S.A. de C.V. México, D.F. 1997. pp. 278
- ❖ ARBONES, Malisani Eduardo A. *La Empresa Eficiente. Aprovisionamiento, Producción y Distribución física*. Ed. Alfaomega grupo editor, S.A de C.V . México, D.F. 1999. pp. 157
- ❖ ÁVILA, Marcué Felipe. *Estrategias de Promoción en Comercio Exterior*. Ed. Trillas. México, D.F. 1997. pp.156
- ❖ BAENA, Josep. *Transporte Internacional*. Ed. Logis Book. España, Barcelona 2002. pp.63
- ❖ BALLOW, Ronald H. Traducción Pérez Muñoz Ramón. *Logística Empresarial Control y Planificación*. Ed. Ediciones Díaz de Santos, S.A. España, Madrid 1991. pp. 655
- ❖ CABELLO, Pérez Miguel. *Las aduanas y el Comercio Internacional*. Ed. ESIC. España, Madrid 2000. pp. 281
- ❖ CHRISTOPHER, Martín. *Logística: Aspectos Estratégicos*. Ed. Limusa, México, D.F. 2000. pp. 327
- ❖ CALAIACOVO, Juan Luis. *Canales de Comercialización Internacional*. Ed. Macchi, Buenos Aires – Bogota – Caracas – México, D.F. 1996. pp. 297

- ❖ CALAIACOVO, Juan Luis. *Comercialización Internacional y Desarrollo de Exportaciones*. Ed. Macchi, Buenos Aires – Bogota – Caracas – México, D.F. 1996. pp. 332

- ❖ CAMPANA, Enzo. *El Desafío de Exportar*. Ed. Macchi Grupo Editor S.A., México 2001. pp. 281

- ❖ CARVAJAL, Contreras Maximo. *Derecho Aduanero 10^{ma} edición*. Ed. Porrúa, México. 2002. pp. 505

- ❖ CARRANZA, Octavio et al. *Logística: Mejores Prácticas en Latinoamérica*. Ed. Thomson, México 2004. pp.426

- ❖ CASTAN, Farrero José María et al. *Logística en la Empresa*. Ed. Pirámide. España, Madrid 2000. pp.159

- ❖ DIEZ, de Castro Enrique. *Distribución Comercial 3^a edición*, Ed. Mc Graw Hill. España, Madrid 2004. pp. 504

- ❖ DIGIER, Agustín E. *Como Exportar e Importar 2^a edición*. Ed. Valletta Ediciones, Argentina 2001. pp. 105

- ❖ DE WULF, Luc et al. *Manual de Modernización de Aduanas*. Ed. Banco Mundial. Colombia, Bogotá 2005. pp. 291

- ❖ ENRIQUEZ, Rosas José David. *Transporte Internacional de Mercancías. Una introducción al régimen jurídico general del transporte de mercancías*. Ed. Porrúa, México 1999. pp. 763

- ❖ GARCÍA, Fonseca Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*. Ed. Trillas, México 2004. pp.328

- ❖ GARCÍA, Saldaña Gorki. *México Ante el Reto de la Competitividad. Qué hacer y que no hacer para estar entre los grandes*. Ed. Castillo, México 1995. pp. 154

- ❖ HERNÁNDEZ, de la Cruz. *Estudio Práctico de los PAMAS 2ª edición. Cómo evitar caer en un embargo Precautorio de Mercancías*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2003. pp.178

- ❖ JAGDISH, Bhagwati. *Obstáculos al Comercio Internacional*. Ed. Gernika, México, D.F. 1994. pp. 170

- ❖ LEDESMA, Carlos A. et al (coord.). *Negocios y Comercialización Internacional. Comercio Exterior*. Ed. Macchi, Buenos Aires – Bogota – Caracas – México, D.F. 1995. pp. 718

- ❖ LERMA, Kircher Alejandro Eugenio. *Comercio y Mercadotecnia Internacional 3ª edición*. Ed. Thomson, México, D.F. 2003. pp. 436

- ❖ LEYVA, García Eugenio Jaime. *Importaciones y Exportaciones. Tratamiento Jurídico 2004*. Ed. ISEF. México, D.F. 2004. pp. 292

- ❖ MACHBETH, Douglas K. et al. *Alianzas con los Proveedores , un enfoque integrado de la cadena de suministros*. Ed. Financial Times, Barcelona 1994. pp. 252

- ❖ MARCEL, Merle. *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza, Madrid 1982. pp. 461

- ❖ MÉNDEZ, Ladron de Guevara Maricruz. *Contribuciones y aprovechamientos derivados del comercio exterior*. Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), México 2004. pp. 267

- ❖ MERCADO, H. Salvador. *Comercio Internacional II 5ª edición*. Ed. Limusa, México 2002. pp. 443
- ❖ MORENO, José María. *Manual del exportador. Teoría y Práctica Exportadora 4ª edición*. Ed. Macchi Grupo Editor S.A., México 1993. pp. 596
- ❖ OCCHIPINT, Roberto D. *Conciencia Exportadora*. Ed. Macchi Buenos Aires – Bogota – Caracas – México, D.F. 1998. pp. 64
- ❖ ORTIZ, SAINZ Y ERREGUERENA. *Tratados Internacionales Comerciales en Materia Aduanera. Análisis y Comentarios*. Ed. Themis, México, D.F. 2003. pp. 315
- ❖ ORTIZ, Wadgyamar Arturo. *Comercio Exterior de México en siglo XX*. Ed. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México 2001. pp.68
- ❖ PACHECO, Martínez Filiberto. *Derecho de Comercio Exterior*. Ed. Porrúa. México, D.F. 2005. pp. 172
- ❖ PEDROZA, Escandón José Enrique et al. *La Promoción Internacional para Productos y servicios. Con un enfoque práctico para la asesoría de los pequeños y medianos exportadores*. Ed. ISEF, México 2005.
- ❖ PERIS, Salvador Miguel et al. *Distribución Comercial 3ª edición*. Ed. ESIC. España, Madrid 1999. pp. 299
- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *Comercio Exterior Principios y Bases 3ª edición*. Ed. International Target, México, D.F. 2002. pp. 145
- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *El Despacho Aduanal*. Ed. Tráfico Corporativo, México, D.F. 2003. pp.137

- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *Aduanas: Operación en México*. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México 1994. pp. 230
- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *Sistema Aduanero Mexicano 1995*. Ed. Bufete Internacional Asesores en Negocios Internacionales, México, D.F. 1995. pp.255
- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *La Mentalidad Exportadora*. Ed. Bancomext, México 1993. pp. 185
- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *El Futuro del Comercio Exterior Mexicano* . Ed. Bufete Internacional Consultores y Abogados, México, D.F. 2005. pp.123
- ❖ REYES DÍAZ, Leal Eduardo. *El Agente Aduanal, el notario aduanal*. Editado por la Universidad de Asuntos Internacionales, México, D.F. 2000.pág. 102
- ❖ ROCA, Felipe. *Tramites y Documentos en Materia Aduanera*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2004. pp. 256
- ❖ ROHDE, Ponce Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Ediciones Fiscales ISEF, México 2002. pp. 543
- ❖ SÁNCHEZ, Gómez Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*^{4ª} edición. Ed. Porrúa, México 2004. pp. 613
- ❖ SANDOVAL, Sandoval Eduardo. *Aduanas: Puertas de México. Archivos de un Agente Aduanal*. Ed. Edamex, México, D.F. 2005. pp. 192
- ❖ SIERRA, Carlos J. et al. *Historia y Legislación Aduanera de México*. Boletín Bibliográfico, SHCP. México 1973. pp. 325

- ❖ SORET, los Santos Ignacio. *Logística Comercial y Empresarial*. Ed. ESIC. España, Madrid 1994. pp. 413
- ❖ SORET, los Santos Ignacio. *Logística y Marketing para la distribución comercial*. Ed. ESIC, España, Madrid 1996. pp.285
- ❖ SORET, los Santos Ignacio. *Logística Comercial y Empresarial* . Ed. ESIC, Madrid 1994.pp. 408
- ❖ SULSER, Valdez Rosario Alejandra et al. *Exportación Efectiva. Reglas básicas para el éxito del pequeño y mediano exportador*. Ed. ISEF, México 2004. pp.174
- ❖ TREJO, Vargas Pedro et al. *Comercio Exterior Sin Barreras 2004 4ª edición. Todo lo que usted necesita saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior* . Ediciones Fiscales ISEF, México 2004. pp. 305
- ❖ TREJO, Vargas Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, Ed. S.H.C.P. México 2003. pp. 470
- ❖ WITKER, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1995. pp. 511
- ❖ WITKER, Jorge et al. *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo*. Ed. Mc Graw-Hill Interamericana, México 1996. pp. 189

HEMEROGRAFIA

- ❖ CAAREM. Aduanas; Japón, Malasia, Nueva Zelandia: Oportunidades en Oriente. núm. 15, México, enero de 2003.
- ❖ BANCOMEXT. Comercio Exterior: 12 mitos de la Globalización. México, octubre de 2004, vol. 54, núm. 10
- ❖ BANCOMEXT. Comercio Exterior: 20años de apertura comercial. México, junio de 2004, vol. 54, núm.6
- ❖ BANCOMEXT. negocios Internacionales: Asia: ¡ Nos toca venderles! núm.148, México, julio 15 de 2004.
- ❖ ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS. Aduana México Acciones 2004. núm.11,México, marzo de 2005.
- ❖ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Una Sola Hacienda: La fortaleza de la estabilidad mexicana. núm.2, México, febrero/ marzo de 2005.
- ❖ ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS. Los servicios en la aduana moderna. núm.1, México, junio de 2005.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- ❖ <http://www.economia.gob.mx>

- ❖ <http://www.nexomexico.com.mx>

- ❖ <http://www.cronica.com.mx>

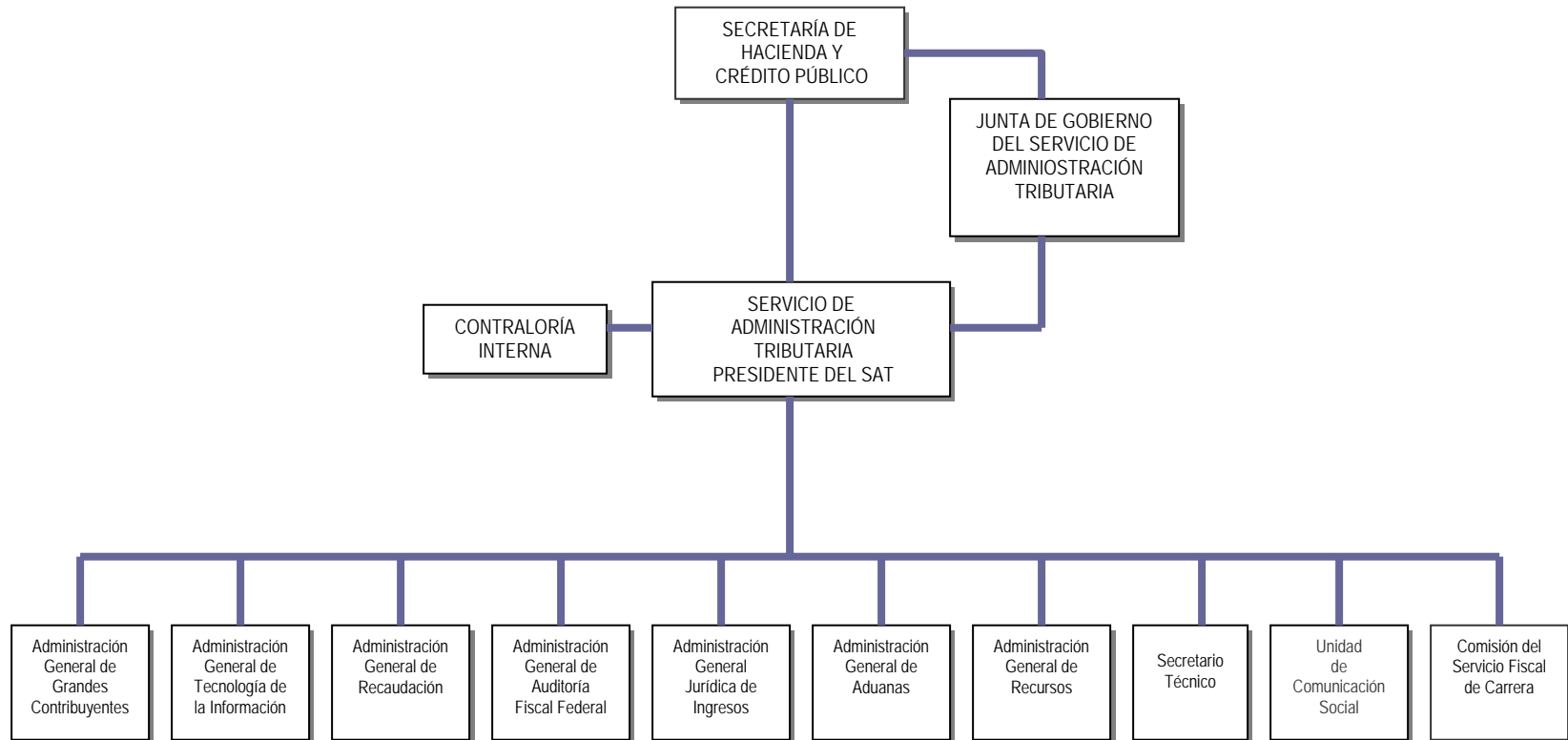
- ❖ <http://www.inegi.gob.mx>

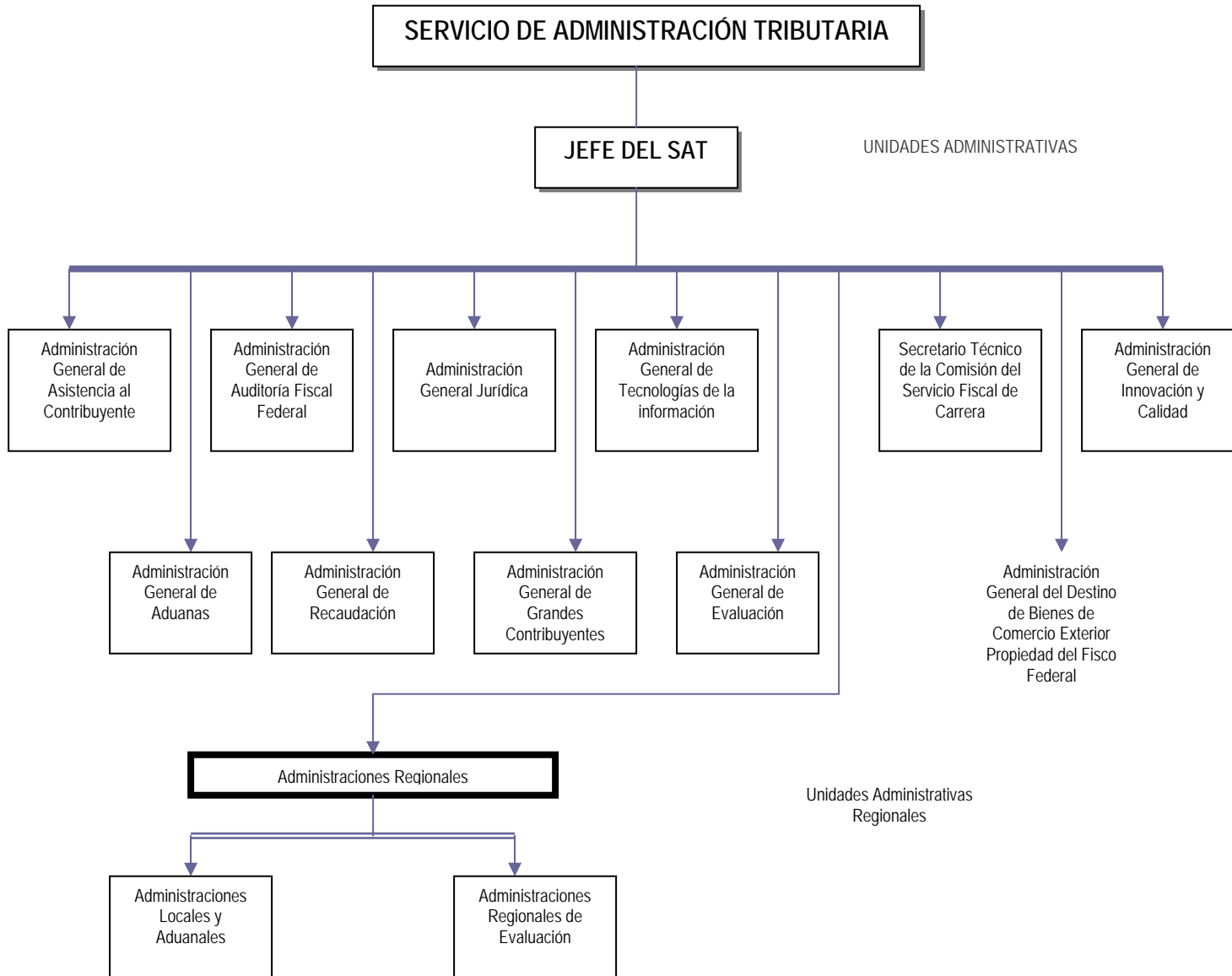
- ❖ <http://www.aduanas.sat.gob.mx>

- ❖ <http://www.aduanas.gob.mx>

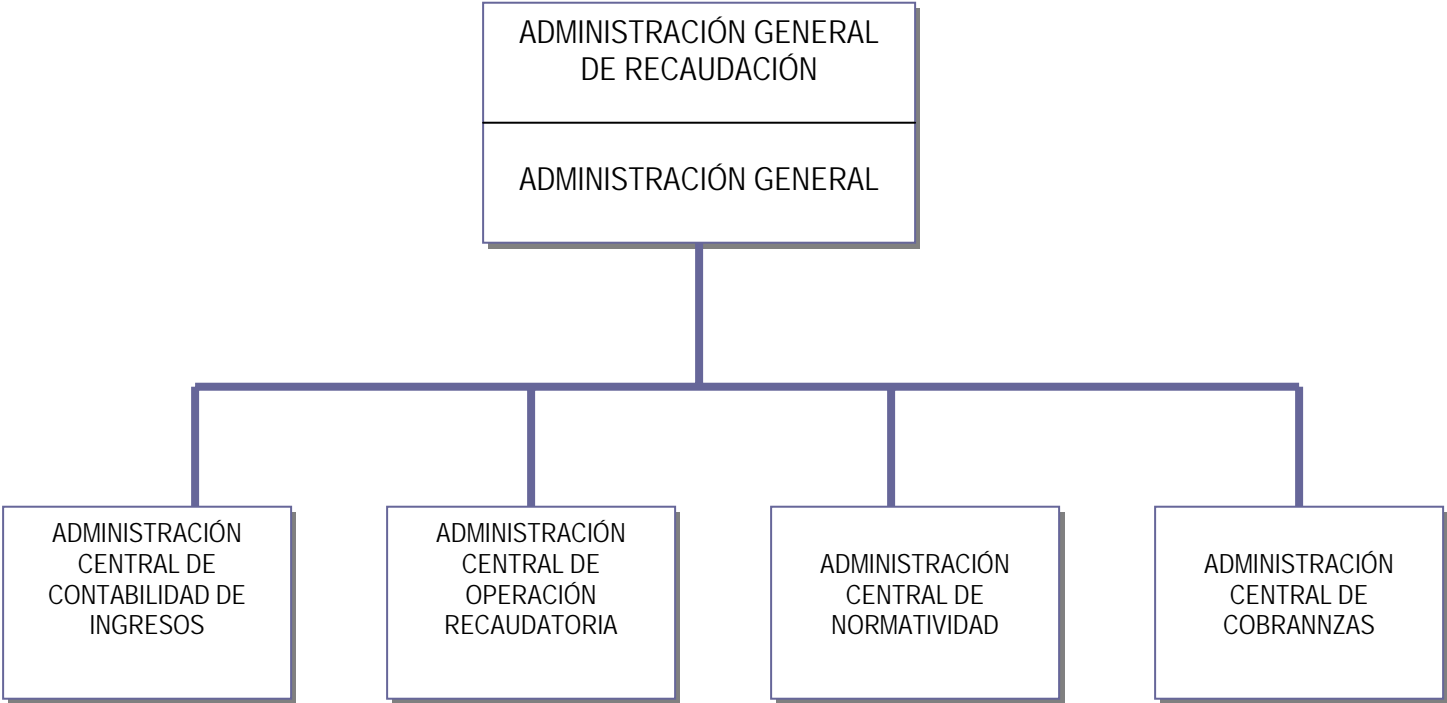
ANEXO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

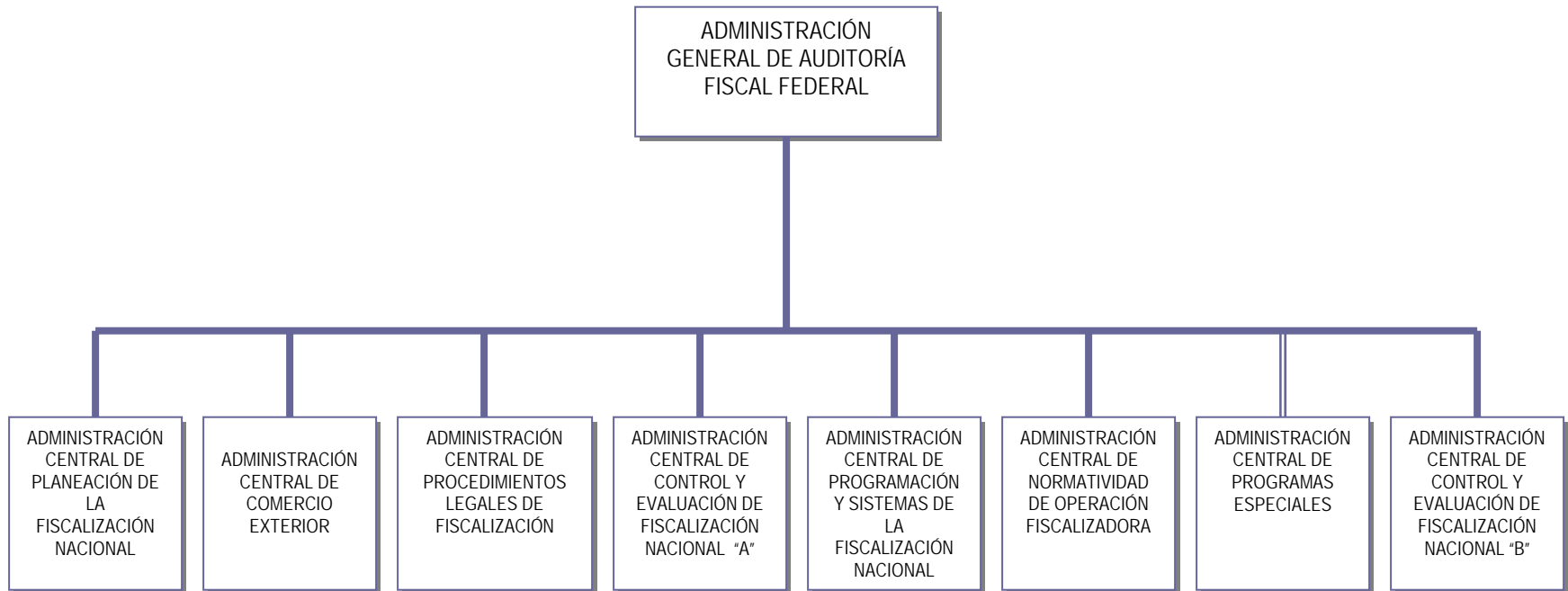




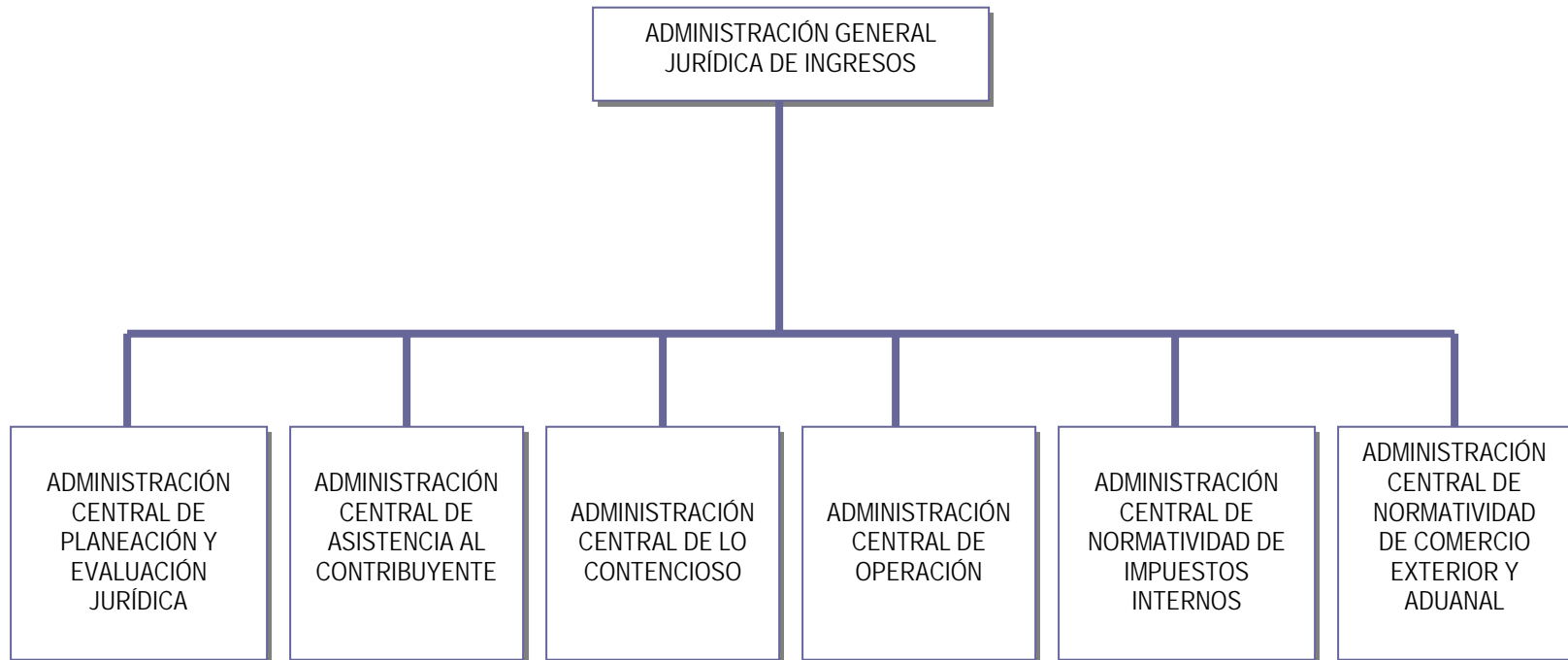
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN

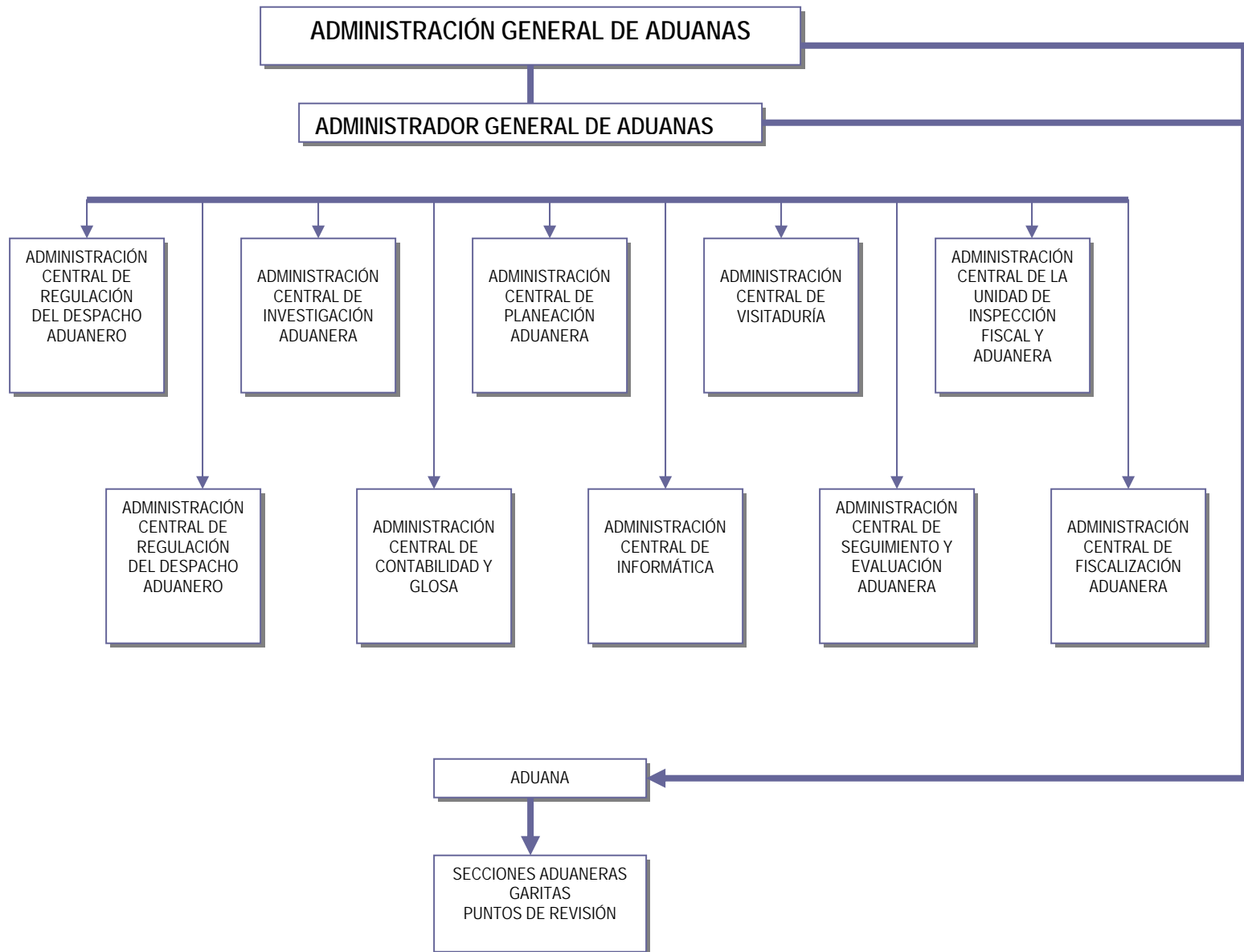


ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE AUDITORÍA FISCAL FEDERAL

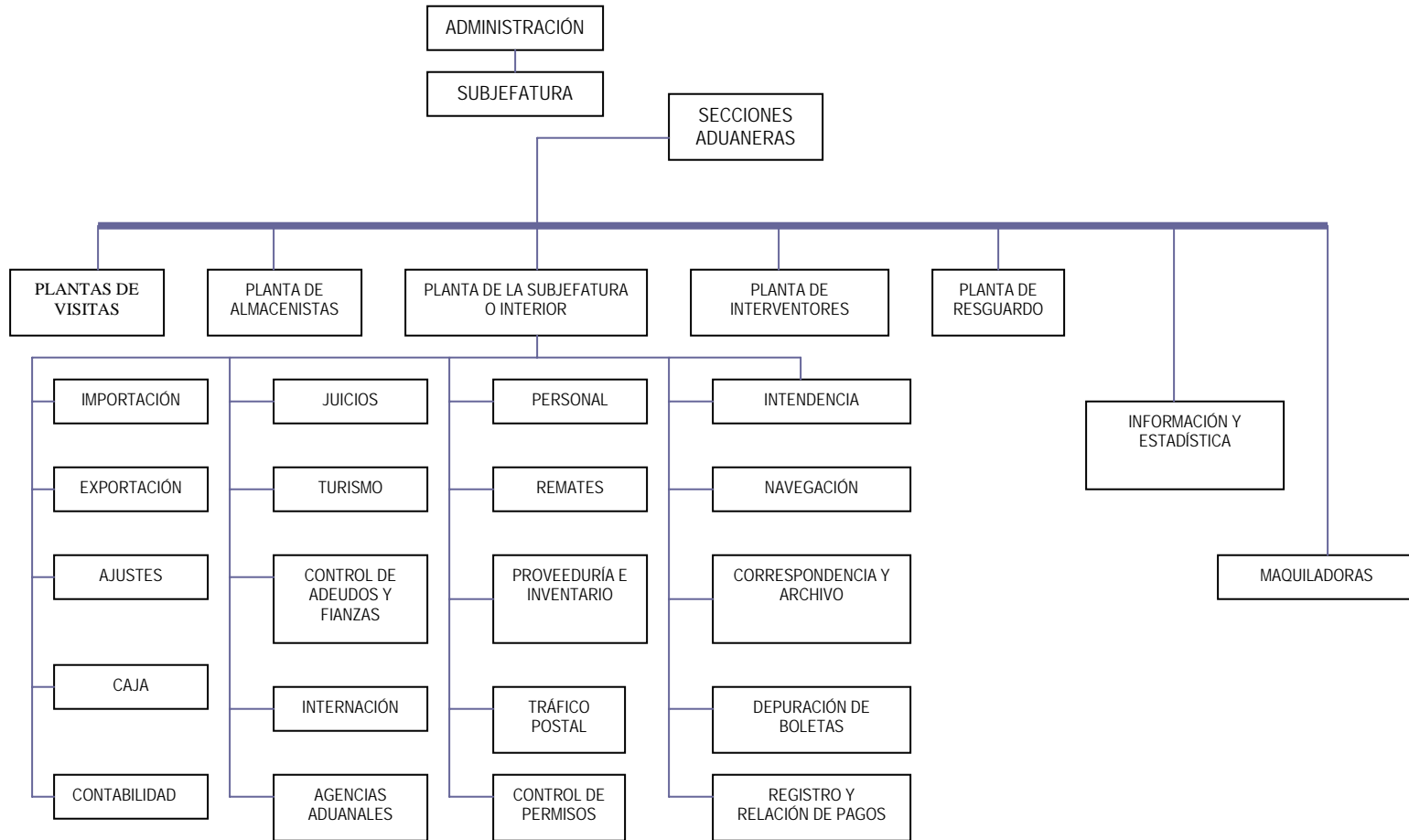


ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA DE INGRESOS





ADUANA TRADICIONAL



ADUANA MODERNA

