



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE  
EL COMERCIO EXTERIOR**

**PLANTEAMIENTO JURÍDICO DEL  
CUADERNO ATA, PARA LA ADMISIÓN  
TEMPORAL DE MERCANCÍAS Y SU  
TRATAMIENTO EN MÉXICO.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:  
**JORGE BAUTISTA ALCOCER**



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA NOVIEMBRE 2009



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**

**Gracias a Dios,  
todos los Santos y los muertos,  
por llenar e iluminar mi vida de espiritualidad,  
amor, paz, salud, felicidad y bendiciones**

**Gracias Mami, por todo tu amor  
cariño, paciencia, apoyo, por estar incondicionalmente  
conmigo, por sacar siempre lo mejor de mi  
y por darme todo lo bueno que tengo en esta vida,  
además de la vida misma,  
te amo con toda mi alma  
y este éxito es completamente tuyo, así como  
todos los que logre hasta el fin**

**Gracias Papá, por hacerme ver  
siempre la realidad de las cosas y darme  
las bases para poder enfrentar la vida  
y salir adelante, te amo**

**Gracias Tío José Luis, por acercarme a Dios,  
acompañarme en los momentos más difíciles de mi vida,  
darme la fortaleza para superarlos y así poder  
encontrar también mis mejores momentos**

**Gracias Tío Mario, por tu cariño y  
la enseñanza maravillosa que me das para  
encontrar a Dios, la felicidad y todo  
lo bueno de la vida**

**Gracias Analuz, por darle ese  
toque de alegría a mi vida,  
te amo hermanita**

**Gracias Irving, por compartir este andar  
siempre juntos como hermanos y vivir  
momentos inolvidables que nos acompañarán  
más allá de lo imaginable, aunque sabemos  
que lo mejor siempre está por venir...**

**Gracias a Gaby y a Tere, por su amistad, ayuda  
y por formar parte de mi familia ahora,  
a ti Gaby por cuidar de mi hermano  
y a ti Tere por haber sido un gran impulso  
en este maravilloso momento de mi vida**

**Gracias a mi familia en general y  
a mis grandes amigos que han caminado  
y compartido conmigo grandes momentos de mi vida**

**Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México,  
por representar dignamente a nuestro país como la Institución  
más importante de Iberoamérica y siempre estar en la  
búsqueda de formar excelentes profesionistas y seres humanos  
en beneficio de México... Por mi raza hablará el espíritu**

**Gracias a la Facultad de Derecho,  
la mejor escuela de abogacía en México  
y promotora de mi quehacer jurídico,  
y a todos mis maestros proveedores  
de mi enseñanza como abogado**

**Gracias al Dr. Filiberto Pacheco Martínez,  
por su invaluable apoyo, su amistad  
y su fineza en la asesoría de mi tesis**

**PLANTEAMIENTO JURÍDICO DEL CUADERNO ATA, PARA LA  
ADMISIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS Y SU TRATAMIENTO  
EN MÉXICO  
CAPITULADO**

Introducción.....	1
-------------------	---

**CAPÍTULO I. COMERCIO EXTERIOR**

1. Derecho y Comercio Exterior.....	7
1.1 Política Nacional del Comercio Exterior (1910-2009).....	28
1.2 El Estado y la Aduana.....	55
2. Aduana.....	58
2.1 Antecedentes históricos de la Aduana en México.....	59
2.2 Concepto de Aduana.....	65
2.3 Organización y clasificación de las Aduanas.....	68
2.3.1 Servicio de Administración Tributaria.....	69
2.3.2 Administración General de Aduanas.....	73
2.4 Competencia y función.....	80

**CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DEL COMERCIO EXTERIOR  
EN MÉXICO**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	86
2. Marco Jurídico Internacional- Convención de Estambul.....	97
3. Ley Aduanera-Importación y Exportación Temporal de Mercancías.....	104
4. Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías.....	109

### **CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO ACTUAL DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS**

1.	Concepto Teórico de Importación.....	124
2.	Importación Temporal de Muestras y Muestrarios destinado a dar a conocer Mercancías.....	132
3.	Importación Temporal de Equipo Profesional.....	135
4.	Importación Temporal de Mercancías destinadas a Convenciones y Congresos Internacionales.....	140
5.	Exportación Temporal de Mercancías.....	143
6.	Reglas Y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2008.....	148

### **CAPÍTULO IV. CUADERNO ATA (ADMISSION TEMPORAIRE-TEMPORARY ADMISSION)**

1.	Definición del Cuaderno ATA.....	154
1.1	Contenido de los Cuadernos ATA.....	155
2.	Asociación Garantizadora Y Expedidora De Cuadernos ATA.....	160
3.	Obtención De Cuadernos ATA.....	174
3.1	Sujetos y Objetos.....	179
4.	Importación Temporal de Mercancías a través de Cuadernos ATA...	186
5.	Exportación Temporal de Mercancías a través de Cuadernos ATA...	194
6.	Cancelación.....	197
7.	Sanciones.....	200
	Conclusiones.....	204
	Anexo.....	208
	Bibliografía.....	238

## INTRODUCCIÓN

El Derecho ha acompañado al hombre desde el principio de su historia, llevando una evolución conjunta a través del tiempo, regulando cada vez de forma más precisa su conducta, extendiendo su ámbito de aplicación hacia todos los actos que realiza y creando normas jurídicas que hacen posible la paz, la igualdad, la libertad, el bienestar social, otorgando seguridad jurídica necesaria dentro del marco de justicia. Con base en lo anterior, vemos que el Derecho se encarga de regular la conducta del hombre, por medio de normas jurídicas fundamentadas en principios que buscan armonizar las actividades que realizan los individuos dentro de la sociedad. Sabemos que el Derecho es tan extenso que debe dividir su estudio para poder regular las diferentes materias que lo componen, dentro de las cuales encontramos la materia Aduanera y el Comercio Exterior.

El comercio por su parte, es un acto que consiste en realizar un intercambio de bienes y servicios en el que intervienen varios sujetos, dentro de los cuales, encontramos comerciantes, consumidores, proveedores, productores, empresas, etc., con la finalidad de satisfacer necesidades por un lado, y por el otro obtener una ganancia, lo que nos indica que al ser un acto realizado por diferentes individuos, resulta natural que el Derecho se encargue de crear los instrumentos jurídicos necesarios para su regulación.

La importancia que el comercio ha tenido a través de los tiempos es determinante para la satisfacción de las necesidades humanas. Conforme las transacciones comerciales han crecido en forma vertiginosa, ya que las

necesidades mundiales referentes al crecimiento, al fortalecimiento económico, al desarrollo, y a la competitividad comercial dentro de los mercados mundiales así lo requieren, también ha crecido la necesidad de que los procedimientos de las transacciones sean lo más rápido y simple posibles.

Al encontrarnos en un panorama donde la competencia comercial se vuelve cada vez más importante, es necesario establecer jurídicamente los medios necesarios en los que se encontrará la normatividad encargada de lograr que el ámbito comercial sea el idóneo para satisfacer de forma rápida y precisa las necesidades de la comunidad internacional. Por esa razón observamos la necesidad de los Estados de crear alianzas comerciales para llegar a las diferentes etapas establecidas dentro del *Derecho de la Integración Económica* (sistema general de preferencias, áreas de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica), por lo que es natural que se busquen los medios necesarios para cumplir con objetivos que “unifiquen, simplifiquen y armonicen” los criterios comerciales y aduaneros para obtener el crecimiento económico basado en la competitividad frente a los demás Estados y dentro de un marco jurídico que contemple diferentes instrumentos jurídicos, como las Convenciones Internacionales, para cumplir con ello. Sumado a esta enorme expansión, mejor conocida como globalización del comercio mundial, se ha observado un crecimiento considerable en las exportaciones e importaciones temporales de mercancías, convirtiéndose el traslado de bienes, en forma rápida y sin obstáculos, como una gran ventaja competitiva para los sujetos del comercio internacional, encontrando sustento jurídico dentro del Derecho Internacional y

Nacional referente a los regímenes aduaneros de importación y exportación temporal de mercancías.

En esta tesitura, México ha adoptado medidas para seguir siendo un país competitivo, estableciendo normas jurídicas en las que se otorgan diversos beneficios en materia aduanera y de comercio exterior, estipulando principios basados en la eliminación, simplificación, automatización y reforzamiento de los procesos aduaneros y del comercio exterior, sin perjuicio del control y cumplimiento de las disposiciones aduaneras y del comercio exterior.

Un instrumento jurídico Internacional enfocado a la búsqueda de la simplificación, unificación y armonización de los criterios aduaneros para lograr la integración y agilización de procedimientos en materia del Comercio Exterior, es el Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission) por sus siglas en francés e inglés, para la admisión temporal de mercancías, el cual surge en el ámbito del Derecho Internacional, y que México, por medio de un Decreto, busca implementar dentro del Derecho Nacional.

Este documento Internacional lo ubicamos dentro del Comercio Exterior y la materia Aduanera, pues algunas de las facultades que el Derecho le otorga, se encuentra el de amparar cierto tipo de mercancías como equipo profesional, muestras y/o muestrarios, para exhibiciones y ferias, convenciones, congresos, entre otras, con la finalidad de agilizar su tránsito por la Aduana con base en los regímenes aduaneros de admisión temporal.

El objetivo de este trabajo es el de analizar si el documento internacional cumple legalmente con los principios de unificación, simplificación y armonización de los criterios comerciales y aduaneros, tanto en el plano internacional como en

el nacional, y así poder comprobar la factibilidad de la utilización de los Cuadernos ATA en México, basándonos en el estudio del Convenio Aduanero Sobre Cuadernos ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission), para la admisión temporal de mercancías, el cual estipula su uso, y la forma en la cual en México se puede utilizar al ser Parte Contratante del Convenio ya mencionado, ubicándolo dentro del ámbito de aplicación de las normas jurídicas Nacionales que le dan validez, partiendo desde la base Constitucional y determinando su ubicación dentro del Comercio Exterior y sobre todo en la actividad Aduanera.

La utilización de los métodos de investigación inductivo-deductivo, histórico, analítico, dogmático jurídico, explicativo y derecho comparado, con base en el estudio sistematizado de las normas jurídicas aplicables, además de su interpretación, serán, junto con las técnicas de investigación documentales, bibliográficas, hemerográficas, legislación y páginas de Internet, la base para el desarrollo de nuestro tema.

El primer capítulo se encuentra orientado a la definición y comentarios de conceptos fundamentales de derecho, comercio exterior y aduana, observando las políticas comerciales que se han implementado en nuestro país desde finales del siglo antepasado hasta nuestros días, así como una breve semblanza histórica del Comercio Exterior y la Aduana en México, además de exponer la organización, clasificación, competencia y función de la Aduana Mexicana.

Dentro del segundo capítulo se establece el marco jurídico encargado de regular a los Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías en México, partiendo en orden jerárquico, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio Internacional sobre Cuadernos ATA, la

Ley Aduanera y el Convenio Aduanero Sobre Cuadernos ATA, ordenamientos jurídicos que validan su utilización dentro del territorio nacional.

En el tercer apartado se describen los procedimientos actuales de importación y exportación temporal en México del tipo de mercancías que contempla el régimen ATA, con la finalidad de conocer sus conceptos y el procedimiento con el que se trata a las mercancías dentro de éstos regímenes, con base en la legislación Nacional.

Por último, el cuarto capítulo está volcado al estudio y análisis del Cuaderno ATA, desde su definición, contenido, los sujetos que participan en él, los objetos que ampara, la forma en que se realiza la importación y exportación de las mercancías amparadas bajo el régimen ATA, su cancelación y sanciones, para finalmente dar paso las conclusiones y sugerencias resultantes de esta investigación.

# **CAPÍTULO I**

## **COMERCIO EXTERIOR**

El Comercio Exterior se refiere a la actividad comercial realizada entre diferentes países y/o personas (tanto físicas como jurídicas) de diferente nacionalidad dentro del plano Internacional, por lo que podemos decir que se encuentra integrado por actividades comerciales externas, las cuales constituyen parte de la economía nacional, y que por ende, se encuentran reguladas por el ente público. Al Estado, como ente público, le corresponde el regular y vigilar la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional, tarea que desempeña a través de la aduana.

La aduana es un órgano perteneciente a la administración pública federal que se encarga, a grandes rasgos, de verificar que las mercancías que forman parte del comercio exterior, cumplan con lo que establece la ley con respecto a los regímenes aduaneros para la entrada y salida de las mismas.

Por lo anterior, cabe resaltar que corresponde al Derecho regular todas las acciones realizadas por el hombre, tomando como fundamento diversos principios, normas, instrumentos y bases jurídicas encaminadas a lograr su desarrollo, y que en nuestro país se encuentran principalmente establecidas dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de ahí jerárquicamente en demás ordenamientos jurídicos, por lo que el Derecho del Comercio Exterior y el Derecho Aduanero son fundamentales para regular las actividades comerciales internacionales de nuestro país.

En este capítulo se establecerán los lineamientos jurídicos del Comercio Exterior en México, las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, los Estados y los derechos de los ciudadanos en la materia; además encontraremos conceptos de derecho, comercio exterior y aduana que nos ayudarán a identificar la forma en que se regulan y se llevan a cabo las actividades comerciales. También se observa la evolución del Comercio Exterior en México, desde la época prehispánica hasta la actualidad, junto con algunas de las políticas nacionales relativas al comercio exterior implementadas desde la época de Porfirio Díaz hasta nuestra actualidad.

Una parte muy importante del Comercio Exterior, es la relativa a la Aduana, por lo que estudiaremos sus antecedentes históricos en México, su concepto, la forma en que se organiza y clasifica, así como establecer su competencia y función, con la finalidad de ver cómo vigila y regula la actividad comercial actualmente.

## **1. Derecho y Comercio Exterior**

Las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, con la finalidad de regular el Comercio Exterior, las encontramos consagradas en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de forma más específica en el artículo 4° de la Ley de Comercio Exterior, las cuales consisten en crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, así como regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

También establece medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías, la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación; conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría de Economía, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal; además de coordinar, a través de la misma Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados en las actividades de promoción del Comercio Exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Al observar las facultades que la Constitución le otorga al Ejecutivo Federal, vemos que su tarea consiste en establecer una muy buena coordinación con las dependencias que se encuentran a su cargo, para llevar de forma correcta la dirección que se requiere para fortalecer el desarrollo económico nacional, a través del establecimiento adecuado de aranceles, de restricciones pertinentes a las importaciones y exportaciones, cuando así lo ameriten, además de promover la actividad comercial en el país.

En lo que respecta al Congreso de la Unión, dentro del artículo 73 de la Constitución, fracciones VII, X, XXIX y XXX se establecen las facultades consistentes en legislar en materia de comercio, establecer contribuciones sobre el comercio exterior, y crear todas las leyes necesarias para cumplir con estos propósitos.

Al Congreso de la Unión, corresponde la actividad legislativa, encaminada a establecer los medios jurídicos necesarios que ayuden a cumplir con el buen desempeño del comercio exterior.

Los Estados únicamente podrán imponer contribuciones o derechos sobre importaciones exportaciones, con el consentimiento del Congreso de la Unión, sin este consentimiento, dicha facultad les queda prohibida, como se establece en el artículo 118 de la Constitución. En el artículo 124 de la Carta Magna, se dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Los derechos que tienen los ciudadanos se encuentran consagrados en el artículo 1º constitucional, en el que se estipula que dentro del territorio nacional, todo individuo gozará de las garantías que otorga, las cuales, no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Cabe señalar que dentro de este artículo de la Constitución, no solamente se considera a los ciudadanos, sino que cualquier individuo que se encuentre dentro del territorio nacional gozará de sus garantías. Para efectos de la materia, en el artículo 5º se establece que cualquier persona podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sea lícito, con lo que podemos observar la libertad que tienen los individuos para dedicarse al comercio. Con estos preceptos, se establece la protección a la libertad que tiene cualquier individuo, dentro del territorio nacional para poder realizar cualquier acto de comercio, siempre y cuando no contravenga la ley.

Los principios rectores del comercio exterior en México los encontramos en el artículo 1º de la Ley de Comercio Exterior, consisten en regular y promover el

comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población; con base en estos principios jurídicos es como el Poder Ejecutivo dirige y ejecuta la política exterior en materia de comercio, estableciéndose en el artículo 2º de la misma Ley, que estas disposiciones son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, y cuya aplicación e interpretación corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Economía, para efectos administrativos.

En el párrafo anterior observamos los principios sobre los cuales se establece la base jurídica del Comercio Exterior en nuestro país, y que son los encargados de lograr la competitividad comercial que el país requiere ante la comunidad internacional, lo cual generará un incremento en la actividad comercial del país dentro del mercado internacional, fortaleciendo la economía nacional y elevando el nivel de vida de la población, a través del buen desarrollo económico que se pueda alcanzar con el buen desempeño del Comercio Exterior.

Con los artículos Constitucionales que hemos mencionado, establecemos el marco jurídico que tiene el Comercio Exterior en México, a continuación estableceremos los conceptos de Derecho y Comercio Exterior.

Recordemos que el Derecho nace con el hombre mismo, pues se encarga de regular su conducta externa, por medio de un conjunto de normas jurídicas.

Es por eso que existe una estrecha relación entre el derecho y el comercio, pues en el momento que el hombre tuvo la necesidad de intercambiar sus productos con otros seres humanos, se ve obligado a reglamentar estas transacciones, para dar la seguridad jurídica necesaria a las personas que intervienen en esta actividad.

A continuación observaremos diversos conceptos y opiniones de la palabra Derecho, para así obtener la información necesaria y tener una visión lo suficientemente amplia, que nos ayude a comprender y analizar la necesidad humana que se tiene para delimitar cualquier tipo de acciones frente a otros individuos.

Existen infinidad de definiciones del vocablo Derecho, analizaremos algunas cuantas, tomando en cuenta que cada una de ellas nos ayudará a formar un concepto más completo de su significado.

Derecho: Del latín *directus*, directo, de *dirigere*, enderezar o alinear. Desde este prefacio etimológico, en que la voz española, y la más o menos emparentadas de las otras lenguas vivas de mayor difusión, como el francés (Droit), el italiano (Diritto), el inglés (Right), el catalán (Dret), el alemán (Recht), el portugués (Direito), se aparta por completo de la equivalente latina, que es “*Jus*”. El derecho expresa rectitud, el proceder honrado, el anhelo de justicia y la regulación equitativa en las relaciones humanas.<sup>1</sup>

Desde la raíz latina la, palabra derecho significa directo, recto, que se encuentra en línea recta, además de *dirigo* que significa poner en línea recta, así

---

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1986, p. 99.

como disponer, ordenar, arreglar, con lo que podemos decir que el derecho busca un proceder basado en la rectitud de las acciones humanas con apego a su disposición, orden y arreglo, sin embargo, la palabra *ius* ya significaba derecho, y sobre todo, justicia, por lo que podemos decir que la rectitud que busca el derecho debe encaminarse hacia la justicia.

Ahora observaremos diferentes aportaciones que nos otorgan distintos juristas.

Celso nos dice que, el derecho es “el arte de lo bueno y lo justo”.<sup>2</sup>

Al referirse al arte, nos encontramos con la palabra virtud que significa la disposición constante del alma que nos incita a obrar bien y evitar el mal, el arte es una virtud que nos lleva a conseguir, mediante un conjunto de reglas, de algo, en este caso se refiere a la bondad por medio de la justicia. Esto también nos lleva a identificar que esta definición encuentra su base en la moral, lo que significa que concierne al fuero interno de las personas, encaminado al respeto de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia.

Observando el párrafo anterior, de esta definición distinguimos que, unifica los valores morales y sociales que lo jurídico implica, y como es bien sabido que el hombre crea el derecho, es necesario para el hombre cabal, que el jurista que redacta las leyes y el juez que las interpreta y aplica, dirijan su tarea a conseguir el bienestar social con base en la justicia.

Castán distingue al derecho como el sistema de normas fundadas en principios éticos y susceptibles de sanción coercitiva, que regulan la organización de la sociedad y las relaciones de los individuos y agrupaciones que viven dentro

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 100.

de ella, para asegurar ella misma el conseguimiento armónico de los fines individuales y colectivos.<sup>3</sup>

Esta definición considerara al derecho como un conjunto de normas y principios, los cuales están fundamentados en la ética, lo que significa que encuentran su base en la moral, además de estipular obligaciones para el hombre, las cuales consisten en observar su cumplimiento, pues de no ser así, su inobservancia tendría como consecuencia una sanción. Aquí el jurista se refiere al derecho como un conjunto de normas sistematizadas, dotadas de fuerza pública para hacer cumplir su objeto, además de contemplar la regulación de la organización social y de las relaciones individuales, con la finalidad de asegurar la armonía entre la consecución de los fines individuales y colectivos.

Kant, en su definición de derecho, se caracteriza por partir del concepto de libertad individual, que sólo debe ser condicionada a otra libertad igual: es decir, el derecho es “complejo de las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el arbitrio de todos los demás, según una ley universal de libertad”.<sup>4</sup>

Este concepto de derecho simplemente atiende a la libertad de los individuos, por lo que podemos decir que un individuo es libre mientras que en el ejercicio de esta libertad no invada la esfera de libertad de algún otro individuo.

---

<sup>3</sup> idem.

<sup>4</sup> MASCAREÑAS, Carlos E., Dirigida por Buenaventura Pellisé, Prats. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Tomo. I, Editorial Francisco Seix, España, 1985, p. 4.

Rafael de Pina Vara nos dice que derecho es: “todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la del derecho positivo y derecho natural. Estas normas se distinguen de la moral”.<sup>5</sup>

De aquí tomamos al derecho como un conjunto de normas, concentradas en dirigir su aplicación a regular la conducta de los hombres, normas distintas a la moral que encuentran una clasificación en normas de derecho positivo y normas de derecho natural, lo que significa el ya tener ordenamientos vigentes que las estipulen, además de tener la directriz del derecho natural que implica el deber ser del derecho.

Al ver los conceptos anteriores, podemos darnos una idea del significado que tiene el derecho a nuestro entender, por lo que podemos decir que el derecho es un conjunto de principios y normas jurídicas encargados de regular la conducta externa del hombre, que otorgan la seguridad jurídica para la protección de la libertad, la igualdad y la paz de los individuos en la búsqueda del bienestar social y dentro del marco de la justicia.

Siguiendo este orden de ideas, debemos avocarnos a distinguir el significado de la palabra comercio, tomando en cuenta la importancia que ha tenido a lo largo de la historia, no sólo en su relación con el hombre, sino también en lo destacado que ha sido en su actividad para la economía en general.

La palabra comercio (del latín *commercium*, de *cum*, con y *merx-cis*, mercancía, es decir, con mercancías) se refiere a una actividad que persigue un fin de lucro consistente en el intercambio de bienes o servicios entre productores y consumidores y que facilitan la circulación de la riqueza. En términos jurídicos a

---

<sup>5</sup> DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1999, p. 228.

esta característica se incluye además la actividad de empresas, de la industria, los títulos de crédito, las patentes, las marcas y todo aquello que el legislador haya querido reputar como tal y sea plasmado en el derecho positivo.<sup>6</sup>

Al ver la raíz latina de la palabra comercio simplemente lo distinguimos como derecho de tráfico, mercancía o lugar donde se lleva a cabo el comercio (mercado), lo que constituye una actividad que consiste en el intercambio de bienes y servicios con la finalidad de obtener un lucro, que implica la intervención de las personas que producen los bienes u ofrecen sus servicios y las personas que los consumen, con lo que desde el punto de vista económico hacen circular la riqueza.

Las siguientes definiciones ven al comercio como un acto de intermediación entre lo que se produce y lo que se consume:

B. Vidari define al comercio como el “conjunto de los actos de intermediación entre el productor y el consumidor ejercidos habitualmente y con propósito de especulación”, lo que promovía y desarrollaba la circulación de la riqueza con el objeto de facilitar y acelerar la demanda y la oferta.<sup>7</sup>

Con esta definición, observamos que se considera el comercio como la serie de actos que se realizan desde que el bien se produce y hasta que llega al consumidor final, basando su lucro en la especulación, lo que basa la obtención y la circulación de la riqueza de acuerdo a la demanda y oferta de los productos.

Juan Bautista Say, introduce un elemento más en los componentes de la idea de comercio, ya que consideró que el comercio, más que cambio, es

---

<sup>6</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Moreno Castellanos, Jorge A., Moreno Valdez, Hadar. *Comercio Exterior sin Barreras*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p. 17.

<sup>7</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Editorial Bibliográfica, Argentina, 1967, p. 307.

aproximación; su misión esencial está en poner los productos al alcance del consumidor que en el hecho de la mutación en sí. Concluyó “comercio es actuar como intermediario entre el que consume y el que produce”.<sup>8</sup>

Esta definición conceptúa al comercio como una actividad únicamente encaminada a poner al alcance de los consumidores los productos que necesiten para satisfacer sus necesidades.

Desde el punto de vista, tanto económico como jurídico, nuestro concepto de comercio, lo podemos definir como la actividad encaminada a la intermediación en el intercambio de bienes o servicios entre productores y consumidores, que preponderantemente persigue un lucro para quien lo realiza, basado en la oferta y la demanda, y cuyos actos se encuentran regulados en la legislación mercantil, con la finalidad de facilitar la circulación de la riqueza.

Ahora veremos las formas en que se clasifica esta actividad económica, y que se da en función de las características que tienen las personas que participan en ella, ya sean compradores o vendedores.

La siguiente clasificación atiende primordialmente a los individuos que en ella intervienen, pues es con el intercambio de bienes y servicios entre ellos con el que surge.

Con base en lo anterior, podemos dar la siguiente clasificación:

---

<sup>8</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *EL Comercio Exterior de México*. Editorial Porrúa, UNAM, México, 1989, p. 3.

1. Comercio Interior: se entiende como el conjunto de transacciones de cualquier género que se celebra entre los individuos de un mismo estado o nación.

2. Comercio Exterior: es el que realiza un país con relación a las diferentes naciones con las cuales comercia, respondiendo a las particularidades determinadas por los intereses nacionales de dicho Estado, y que en manos de su gobierno modulan su inserción con los principios del comercio multilateral o internacional, además de permitir que una nación aproveche la producción indirecta menos costosa de aquellas mercancías que saldrían más caras si fueran producidas directamente. Es así como el comercio exterior completa las provisiones del país y da salida al exceso de producción.

Pero para Torres Gaytán, el Comercio Exterior sólo es una ampliación del comercio interior que se trata por separado debido a las características específicas que originan los fenómenos inherentes al mismo.<sup>9</sup>

De las dos clasificaciones que acabamos de mencionar, podemos notar la diferencia esencial entre ellas, la cual simplemente atiende a los individuos que intervienen en ella, haciéndolas totalmente distintas dado que en el comercio interior solo participan miembros de una misma nación, llevándose a cabo de acuerdo a las materias primas y necesidades propias del lugar.

Por el contrario, en la actividad comercial exterior participan personas de diferentes naciones, buscando satisfacer la necesidad de obtener productos que no existan en el país, o que su producción sea costosa dentro del mismo, al tiempo en que por otro lado, se da salida a los excedentes que produzca el país.

---

<sup>9</sup> TORRES GAYTÁN, Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*. Siglo XXI, México, 1980, p. 11.

3. Comercio internacional: “es aquel que se realiza entre los Estados que componen la comunidad internacional, ya sea por medio de organismos oficiales o de los particulares mismos. También debe de considerarse comercio internacional aquel que tiene lugar entre un Estado y una comunidad económica”.<sup>10</sup>

Así como las relaciones humanas han evolucionado, encontramos que las relaciones comerciales lo han hecho a la par a través del tiempo, por lo que nos vemos en la necesidad especificar la parte de comercio exterior; pues con el gran crecimiento del comercio, aunado a la creciente evolución tanto en medios de comunicación como en la informática, ha permitido que las transacciones de servicios y tecnología tomen una mayor importancia en nuestros días, incluso mayor que las transacciones tangibles, por lo que el derecho se vuelve dinámico ante la celeridad de los intercambios comerciales y se enfoca a la creación de diversos medios jurídicos, que sirvan para la realización armónica de la actividad comercial internacional.

El término “Comercio Exterior” es generalmente atribuido a John Stuart Mill, quien lo usó para sustituir el término “comercio internacional”. Este último, primeramente usado por Bentham en 1780, el cual puede crear ciertos problemas para la definición del concepto que nos interesa.<sup>11</sup>

Debemos puntualizar que el Comercio Exterior forma parte del sector externo de la economía, encargada de regular los intercambios de bienes y servicios entre proveedores y consumidores de dos o más países, registrando estadísticamente dichas operaciones en su balanza comercial, y rigiéndose bajo las políticas

---

<sup>10</sup> WITKER, Jorge, Hernández, Laura. *Régimen jurídico del comercio exterior en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 11.

<sup>11</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. Op. Cit., p. 8.

económicas del país al que pertenecen, resultando representativo de los objetivos de las mismas.

Dentro de la historia, podemos ubicar el surgimiento de las naciones en el Renacimiento (siglo XV y XVI); sin embargo, el término “comercio internacional”, refiriéndose al intercambio de bienes o servicios entre diferentes pueblos, surgió en la tardía época medieval.<sup>12</sup>

Sabemos que el comercio implica un intercambio de bienes y servicios, que es tan antiguo como la humanidad. Sin embargo, podemos ubicar su nacimiento desde el momento en que, el hombre a la hora de querer satisfacer sus necesidades le resulta imposible hacerlo por sí mismo. Esto se debe a diferentes cuestiones, por ejemplo, la desigualdad dentro de los mismos seres humanos en cuanto a sus habilidades, a la especialización en algún trabajo determinado, a la diversidad de los grupos de población, las diversas zonas geográficas en las que se encuentran, las condiciones climatológicas, en si a todos esos factores que influyen de forma directa o indirecta al comercio y que van a delimitar su alcance. Al ir evolucionando el hombre lo hicieron de igual forma las relaciones comerciales que éste tenía, a tal punto que se fueron creando comunidades, pueblos, ciudades, naciones, Estados, Federaciones, Confederaciones, por lo que su evolución pasó de un simple “trueque” o intercambio de mercancías, a formar mercados que comenzaron a formar parte esencial en la economía y que evolucionaron a formas tan complejas como lo son las de la Integración Económica. Dicha evolución resultó en una gran ampliación del comercio, manifestándose claramente en el volumen de los intercambios, logrando que éstos

---

<sup>12</sup> Idem.

fueran rebasando las fronteras nacionales, dando paso al surgimiento natural del comercio internacional.

A continuación hablaremos de forma muy general, de cómo esta actividad surge en nuestro territorio, y donde podemos apreciar la manera en que el comercio simplemente acompaña a la necesidad humana del intercambio de bienes y servicios, pues en esta parte del mundo ya existía y se daba entre los diferentes pueblos que en él habitaban. Es así como veremos la evolución que ha tenido desde entonces hasta nuestros días.<sup>13</sup>

#### Época Prehispánica (1325)

En esta época existe una intensa actividad comercial entre los pueblos Mesoamericanos; en la cual como forma de intercambio usaban el trueque, además de sistemas de valor como lo eran: algunas plumas de aves preciosas, carrizos que contenían polvo de oro y granos de una singular especie de cacao; que fungían como moneda y eran reconocidos en toda Mesoamérica.

Dentro de la cultura Azteca esta actividad estaba delegada a una clase que era equiparada en ocasiones con la nobleza, a los cuales llamaban “Pochtecas”. Eran estos los que intercambiaban los productos de la región con los de otras zonas geográficas, permitiendo ver a los gobernantes de los productos o mercancías de las cuales carecían, influyendo notablemente en las ideas de expansión de los imperios.

---

<sup>13</sup> Véase en los siguientes datos históricos a: TARDIFF, Guillermo. *Historia General del Comercio Exterior Mexicano*. Tomos I, II y III, Editorial Porrúa, México, 1968.

En el mundo azteca había dos clases de comercio: por una parte, el metropolitano o local y, por otra, el foráneo o exterior.

#### Época Colonial (1509- 17790)

El comercio que se suscitaba entre España y la Nueva España se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla, que además de ser la encargada de vigilar los intereses reales, desempeñaba otras funciones.<sup>14</sup>

La formalización del comercio en la Nueva España con sus Colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados.

Con el advenimiento de la Casa Borbón al trono de España en el siglo XVIII, Carlos III se percató que la política Comercial que había estado llevando la Corona española, representaba un gran perjuicio para la Hacienda Real, y decide junto con Bernardo Ward, ministro de Comercio y Moneda, instalar una política más liberal de España con sus colonias; pero sin abandonar el principio del monopolio de la metrópoli.

Esta situación para México no fue favorable, ya que subsistieron dos de los más importantes impuestos de ese tiempo: el almojarifazgo y la alcabala.

---

<sup>14</sup> Tales funciones eran: armar embarcaciones, planear y autorizar las embarcaciones y flotas que partían para América; regular la emigración de españoles que deseaban trasladarse a las colonias; investigar, enseñar y difundir conocimientos marítimos y de navegación; otorgar permisos para ejercer el comercio con la Indias, vigilar y regular el tráfico transmarino de todas las mercancías; imponer y recabar los impuestos y derechos que el tráfico originaba; planear y construir en las colonias caminos, puentes, posadas, ventas y demás obras inherentes y accesorias, conocer y resolver las controversias surgidas de los comerciantes y las violaciones a los reglamentos y disposiciones emitidas por el comercio americano; etcétera.

Con la muerte de Carlos III en 1778 se detiene esta política liberal, reduciéndose el volumen del comercio a tal grado que la Casa de Contratación de Sevilla termino por desaparecer en 1790.

#### Etapa Independiente (1821-1853)

El primer documento legal de México fue el Arancel General Interno para los gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio. Publicado el 15 de diciembre de 1821. Con este comercio se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especifico el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas; además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías prohibida y las libres quedaban a criterio de los administradores de las aduanas. En este año la sección de aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Ya una vez consolidada la situación política del país, se abrieron las puertas para comercializar con toda nación que así lo quisiera. Con la Constitución de 1824 queda estructurado el país con su forma de gobierno, por tanto con su calidad de soberano el Congreso aprueba el 14 de febrero del mismo año, el Tratado de Comercio entre México y Colombia, posteriormente en octubre de 1827 con Gran Bretaña.

Siendo Vicepresidente Bustamante en 1832, se da un acontecimiento de gran importancia para la reglamentación del comercio exterior; en ese año se firma el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el país vecino del norte.

En 1843 se firmó el Tratado de Amistad, Navegación y Comercio entre México y Austria.

Para 1845, Joaquín Herrera, presidente interino decretó las bases del Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

En 1852 fungiendo como presidente Santa Anna, los hombres de gobierno consideraron que para allegarse fondos y salvar la situación fiscal era necesario revisar y modificar el arancel vigente de Aduanas Marítimas y Fronterizas, por lo que se expidió en 1853 un nuevo arancel, sobre aduanas marítimas y fronterizas.

#### Etapas de la Reforma (1854-1857)

Momento histórico que sin lugar a dudas, es importante para la evolución del comercio exterior de México. En 1854 se creó el primer Código de Comercio, en 1856 se creó la Ley para la Deuda Pública y la Administración de Aduanas. Se faculta al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio exterior e impedir que el comercio entre estados establezca restricciones onerosas.

Ya en la época del presidente Juárez, se dictan varias medidas relacionadas con el comercio exterior. Por ejemplo: un decreto que declaraba libre de todo derecho la exportación de piedras minerales de toda clase, otro decreto en el que declara libre de todo derecho los libros impresos que entraran por cualquier puerto o frontera de la República, entre otros.

Ya en el último tercio del siglo XIX, México presentaba una estructura sólida, la cual asentaba sus bases en la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

### El Porfiriato (1870-1910)

En los años siguientes a 1870, se inició conscientemente el periodo constructivo del país, con técnicos llamados científicos y estadistas incipientes; surgiría la economía nacional tratando de resolver los problemas ingentes del país con proyección al exterior. Bajo el porfiriato se darían los primeros pasos a la integración económica encausando la vida del país.

Durante 1878 se promulga la ley para la represión del contrabando y el reglamento para que los derechos por la exportación de dinero puedan ser pagados en los puertos o en el lugar de la extracción a voluntad del contribuyente.

Porfirio Díaz es nuevamente electo en los comicios de 1884, por lo que el Congreso lo declaró presidente constitucional para el periodo del 1º de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888. Presenta su primer informe al abrir sesiones el Congreso en abril de 1885, comunicando que se había firmado un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con los Reinos Unidos de Suecia y Noruega. De este modo las relaciones con las demás potencias amigas se fomentan buscando el desarrollo mutuo del comercio, firmándose posteriormente nuevos tratados con Francia, Guatemala, Ecuador y Japón.

En 1903 el senado aprobó para su promulgación el Tratado de Amistad y Comercio entre México y Nicaragua que se celebró en 1900.

### Etapas Revolucionarias (1911- 1922)

Etapas que comprende de 1911 a 1922, que con relación al comercio exteriores caracterizó por la disminución de la renta de aduanas. Sin embargo, se intentó

superar la coyuntura comercial exterior mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos.

En 1917 se pretendió facilitar el comercio entre México y los Estados Unidos de América, provocando que las relaciones mercantiles quedasen suspendidas.

#### Etapa Posrevolucionaria (1924- 2000)

El 8 de octubre de 1924 fue firmado entre México y Japón el Tratado de Comercio y Navegación, partiendo del respeto a las legislaciones de ambos países y renunciando a reclamaciones provenientes de disturbios sociales.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas, en materia de comercio exterior, urgía que se racionalizara la política arancelaria con objeto de permitir a México incrementar sus exportaciones, asimismo adquirir los elementos que requería del exterior.

En 1935 el gobierno decidió sustituir los signos monetarios circulantes, es decir, emitir una mayor cantidad de papel moneda. Medida que salvaguardo el comercio exterior, pues los precios de exportación no aumentaron.

En 1936 se expide la Ley de Expropiación. Un año después, en el mes de junio de 1937, se expide el acuerdo expropiando los Ferrocarriles Nacionales de México, y el 18 de marzo de 1938 se acuerda la expropiación petrolera. Hecho importantísimo para México, en lo relacionado al comercio con las demás naciones.

Se crea el Consejo Superior del Comercio Exterior en 1941. Uno de los primeros frutos de este organismo fue el arreglo comercial concertado el 15 de julio de 1941 con los Estados Unidos de América.

El 23 de diciembre de 1942 se firma el primer Tratado de Comercio de México y los Estados Unidos.

Entre las leyes promulgadas en 1964, se encuentra la reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional en materia de control sobre comercio internacional en relación con los recursos económicos del país.

México participa en la reunión de cancilleres de los países miembros de la ALALC, que tuvo lugar en la ciudad de Montevideo a principios de 1965.

En 1968 se celebra el convenio comercial con el Japón, cuyo objeto fue facilitar y desarrollar las relaciones comerciales existentes entre los dos países. Se crearon también, en materia de intercambio comercial de mercancías, misiones comerciales entre México y Brasil con el trato de “nación más favorecida”.

Para estrechar las relaciones económicas y comerciales, México convino el establecimiento de comisiones económicas mixtas con Argentina, Brasil y Venezuela.

El Congreso de la Unión aprobó la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, publicado el 31 de diciembre de 1970 en el DOF.

A partir del primero de julio de 1979, México introdujo un nuevo sistema de valoración en aduana basado en la definición en la Definición de Valor de Bruselas, con excepciones a cierto número de productos.

Con el propósito de allegarse de recursos internacionales necesarios para el desarrollo del país, se firmaron acuerdos globales de cooperación con: Brasil, Canadá, República Federal Alemana, Suecia; Japón y España.

En 1983 se simplificaron y agilizaron los trámites al comercio exterior y se fortaleció el apoyo financiero y crediticio en ese sector, en donde la exportación fue la más alta prioridad.

En 1985 se abrogó la ley que creó el IMCE, en donde se estableció que las funciones realizadas por éste pasarían a la SECOFI y en cuanto a las funciones de promoción y arbitraje pasarían al Banco Nacional de Comercio Exterior.

En el mes de enero de 1986 entro en vigor la Ley reglamentaría del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior que proporciono el marco legal actualizado para regular y proteger esta actividad. En ese mismo año se ubicaron las negociaciones llevadas a cabo en la Adhesión del país al GATT, después de contar con la opinión del Senado. Se concluyo en junio con la firma Ad referéndum del Protocolo de Adhesión, que fue sometido al Senado de la República para su ratificación.

Con el objeto de vincular a México en una forma más estrecha y eficaz con otras partes del mundo se instaló en abril de 1988 la Comisión Nacional de la Cuenca del Pacífico.

México se incorpora en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hecho que marca el inicio del nuevo modelo económico mexicano lo cual se confirma con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1995.

Los sucesos relacionados al comercio exterior en los años siguientes, los podemos observar en el siguiente punto, encaminado a las políticas comerciales que México ha practicado hasta nuestros días. Así como también los Planes

Nacionales de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox Quezada y nuestro actual presidente Felipe Calderón Hinojosa.

### **1.1 Política Nacional del Comercio Exterior 1910-2009**

México, al observar la rapidez del crecimiento económico global, siempre ha procurado una estabilidad económica, con el objetivo primordial de mantener una balanza comercial equilibrada, por lo que a través del tiempo ha implementado una variedad de políticas económicas, que han ido encaminadas a lograr su crecimiento. Para México el Comercio Exterior implica el reflejar el grado de desarrollo de la planta productiva y la capacidad que tiene para generar los recursos que requiere para alcanzar el crecimiento económico deseado.

A partir de 1884, época de Porfirio Díaz, la política comercial estuvo sustentada en tratar de evitar el tráfico clandestino de mercancías por los litorales despoblados, por medio de una adecuada organización aduanera. Además, era preocupación del gobierno federal, la protección de la moneda nacional, evitando su exportación.<sup>15</sup>

De 1911 a 1924, una gran actividad del comercio exterior, fue la importación de productos agrícolas, con lo que comenzó a contratarse empréstitos con el exterior, logrando un significativo aumento en las importaciones, que en aquel entonces abarcaban todos los sectores económicos, especialmente el industrial.

La política comercial del país dentro del periodo comprendido entre los años de 1924 a 1934, no fue del todo clara, por lo que dentro de dicho periodo, el comercio

---

<sup>15</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. Op. Cit., p. 144.

exterior sufrió un estancamiento, aunque dentro de lo rescatable se crearon leyes nuevas, así como una Comisión Nacional de Exportación, que sirvió como antecedente para la creación de órganos enfocados al estudio del Comercio Exterior. En el año de 1932 surge el llamado Plan Sexenal, que fue el primer plan de desarrollo económico nacional que se aplicó.

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la economía política y comercial tuvo un cambio radical, para lo cual, paralelamente al desarrollo de las actividades productivas, se propuso al incremento de la circulación y consumo de bienes, se nacionalizó la política arancelaria con el objetivo de incrementar las exportaciones; se modificó el criterio para el ingreso importaciones exentas de impuesto, además de impulsar créditos por medio de la creación de instituciones bancarias.

En la época de Ávila Camacho, Miguel Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz (1940-1970). El país presentaba una balanza comercial negativa, la cual conllevaba un gran atraso en el sector agrícola. Por tanto las políticas económicas y comerciales llevadas en este tiempo fueron:

- Protección arancelaria a la industria nacional.
- Estímulos a la importación de materias primas y maquinaria.
- Se aplicó un sistema de subsidios y de sustitución de importaciones restringiéndose el ingreso de productos no necesarios.
- Eliminación de obstáculos e impuestos a los artículos manufacturados para exportación.
- Otorgamiento de crédito para la importación de bienes de capital.
- Adquisición de créditos externos para la diversificación de los mercados.

- Inversión en infraestructura de industrias fundamentales.
- Nacionalización de recursos básicos y posibilidad de aceptar inversión directa sujeta a la legislación nacional que fuera complementaria a la nacional.<sup>16</sup>

José López Portillo en el periodo que comprendió su gestión (1976-1982), inició una nueva política comercial, consistente en la sustitución de importaciones principalmente manejado a través del mecanismo de permisos previos, reemplazando se por el uso más flexible de los aranceles, procurando que la liberación comercial no fuera en detrimento de la producción<sup>17</sup>.

Desde la década de los años 80, con la eliminación del modelo de sustitución de importaciones, y con base en un modelo de apertura comercial, en México se sentaron las bases para la política económica que nos rige actualmente.

La política mexicana, respecto al exterior, tiene determinadas finalidades y ella, estará a la materia en donde se actuara, teniendo en cuenta los distintos elementos y factores de cualesquier naturaleza. El Ejecutivo Federal el 17 de abril de 1990, durante la audiencia que concedió a los miembros de la Cámara de Senadores en la residencia oficial de los Pinos manifestó: Mantenemos la firmeza en los principios, la claridad de los objetivos y la flexibilidad de las estrategias, México tiene que adecuar sus respuestas con flexibilidad y eficacia a las diferencias que muestran los nuevos bloques en formación. En Europa se avanza hacia un mercado común; en el caso de Canadá y Estados Unidos se ha llegado a un acuerdo que circunscribe exclusivamente a asuntos comerciales y de

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 145.

inversión; en la Cuenca del Pacífico se forma un bloque basado en el fortalecimiento de las relaciones entre clientes y proveedores de distintos países, con el fin de constituir una base exportadora más amplia hacia el resto del mundo, y de América Latina, por medio de la A.L.A.D.I., los países se otorgaran preferencias mutuas, con el fin de promover los intercambios intra-regionales.

Por tanto México frente a los bloques comerciales y económicos que se formaban, tenía tres opciones: la primera, cerrarnos a su desarrollo; la segunda, abrirnos sin límites a ellos, y la tercera participar de manera inteligente oportuna y fundadamente nacionalista. Esta tercera es el camino de México: ni la cerrazón imposible ni la apertura irresponsable.

De esta política se desprenden cinco premisas sobre las relaciones comerciales con el exterior que son las siguientes:

Primera. Las relaciones comerciales de México se apegarán estrictamente a nuestra Constitución. No se someterá jamás la soberanía de la nación ni su propiedad exclusiva sobre los recursos naturales de México. Por eso, no aspiramos a ser parte de mercado común alguno, en la cual la concepción es ceder autonomía fiscal y, en algunos casos, hasta legislativa. Este modelo, como se lleva a cabo en Europa, no es al que aspiramos los mexicanos.

Segunda. Los acuerdos comerciales deben siempre elevar el bienestar de la población, sobre todo la que menos tiene, y cuidar en particular a la pequeña y mediana industria, así como el equilibrio industrial.

Tercera. En los acuerdos debemos asegurar el bienestar de los trabajadores mexicanos y el respeto a sus organizaciones y, también los derechos humanos y

laborales migratorios mexicanos hacia Estados Unidos y hacia otras regiones del mundo.

Cuarta. Los acuerdos comerciales de México deben reconocer la naturaleza tan diferente de los cuatro bloques básicos del comercio mundial. Estados Unidos y Canadá, América Latina, la Cuenca del Pacífico y la Europa del 92. Es necesario definir estrategias de negociación con cada una de las regiones que otorguen reciprocidad a nuestra apertura comercial ya en marcha; vigoricen, al mismo tiempo, las similitudes económicas y los complementos que puedan tener en nuestro país, y atiendan los propósitos del sistema multilateral del comercio internacional.

Quinta. Las estrategias Comerciales de México serán graduales en su instrumentación. Evitaremos así repercusiones sorpresivas sobre nuestra economía.<sup>18</sup>

Estos criterios son plenamente vigentes en todos y cada uno de los acuerdos que nuestro país ha suscrito con diferentes países.

Por tanto es responsabilidad de México actuar en el marco de legalidad que le permita la Constitución, resguardando siempre la soberanía y seguridad nacional.

Siguiendo el orden cronológico de las políticas de comercio exterior que México implementa en la actualidad, habrá que mostrar los Planes Nacionales de Desarrollo de Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada y de nuestro actual presidente Felipe Calderón Hinojosa.

---

<sup>18</sup> PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto. *Derecho de la Integración Económica*. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 109-111.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (Fragmentos que tienen relación al comercio exterior y la política comercial)<sup>19</sup>

Los nuevos vínculos de la política interior y exterior.

América del Norte.

Las naciones de América del Norte son nuestros principales socios económicos y con ellas se producen las principales interacciones de nuestro país con el exterior. México tiene un interés estratégico en esta región. Es indispensable asegurar una fluida y respetuosa cooperación en todos los ámbitos de las relaciones y disminuir los riesgos que conlleva la intensidad de los intercambios.

En la cooperación con Canadá y con los Estados Unidos se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promuevan el interés nacional; en lo económico, deberemos asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio; en lo social, se promoverán y preservarán las capacidades creativas y el patrimonio cultural de los mexicanos.

Centroamérica y el Caribe

Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre

---

<sup>19</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.

#### América del Sur

Buscaremos consolidar el libre comercio y los acuerdos financieros que aseguren una más intensa integración con las naciones del Pacto Andino. Con Venezuela y Colombia, buscaremos dar impulso al G-3, como un factor de primera importancia para los esfuerzos de integración con Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, se impulsarán los mecanismos de coordinación para el perfeccionamiento de los acuerdos de libre comercio que hemos firmado y para aproximarnos al Mercosur. Alentaremos los acercamientos y la estrecha cooperación con Brasil y Argentina. Apoyaremos el ingreso de Chile al TLC, fortaleceremos el diálogo político con esta nación y se consolidará el tratado comercial firmado con ese país, que ha generado un aumento considerable en nuestros intercambios.

En general, habremos de actualizar los mecanismos que faciliten los intercambios e impulsen el desarrollo en América Latina. Buscaremos fortalecer la Conferencia Cumbre Iberoamericana para asegurar el diálogo político que acerca a nuestras naciones, promueve la integración realista y la cooperación efectiva.

#### Diversificación de nuestras relaciones con el mundo

- Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro del dinamismo mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de

cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.

- En el Pacífico Asiático, aprovecharemos cabalmente la pertenencia de México a los principales foros económicos de la región, como la APEC, para promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con sus países miembros, entre los cuales se encuentran algunas de las economías más dinámicas del mundo y cuyo papel internacional será creciente en el futuro. Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular de China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.

- En el Medio Oriente, el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar. En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.

Promoción de las exportaciones de bienes y servicios.

Las condiciones para el desenvolvimiento eficiente y sobre bases de equidad incluyen, de manera preponderante, el trato justo en las relaciones comerciales con el exterior. Se cuidará que los distintos niveles de apertura no propicien el abuso de algunas empresas que no están sujetas a la competencia externa, mediante precios excesivos y calidad defectuosa de los bienes y servicios que ofrecen. Con ese propósito y tomando en cuenta las condiciones de cada rama productiva y la reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países, se reducirá la dispersión arancelaria entre las distintas mercancías.

En la actualidad, México dispone de amplias oportunidades para que sus exportaciones penetren a los mercados mundiales. Para aprovecharlas hace falta un impulso decidido a las exportaciones. Los esquemas de promoción de las exportaciones, en particular los de tipo fiscal, continúan en muchos casos siendo poco oportunos y muy complejos, sobre todo para las empresas medianas y pequeñas. También es preciso promover, para los exportadores nacionales, el acceso al crédito en condiciones competitivas con las que gozan sus contrapartes del exterior.

En atención a esas consideraciones, las acciones en materia de comercio exterior se enfocarán a:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones a sus mercados; continuar el proceso de negociación de los tratados comerciales con los países centroamericanos; e intensificar las relaciones comerciales con el Mercosur, los países de la Cuenca del Pacífico y los de la Unión Europea.

- Alcanzar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. Sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el contrabando.

- Procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, en los términos señalados antes para la conducción de la política cambiaria.

- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.

- Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas.

- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones.

- Promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior, cuidando que al endeudamiento externo corresponda un aumento de la generación de divisas para servir la deuda contratada.

- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.

- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de coinversión foránea en el país.

- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma, y que afectan al desempeño del resto de la economía.

- Propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en un marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros.

Antes de continuar, hay que mencionar que el año 2000 quedará marcado en la historia de México.

Fue el año en el que después de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, en un acto de democracia pura, los mexicanos decidieron optar por un cambio de poder al dar su voto de confianza al Partido Acción Nacional, acto que tiene injerencia total con lo que respecta a la política Nacional.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Fragmentos del plan relacionados con la materia en estudio)<sup>20</sup>

#### La Transición Económica.

La globalización y la nueva economía crean oportunidades para México y los mexicanos de avanzar en su desarrollo, pero también presentan enormes riesgos que podrían recrudecer la situación actual de rezago económico y tecnológico. La competencia ha entrado en todos los ámbitos de la actividad económica permitiendo a personas de todo el mundo tener acceso a servicios y productos que anteriormente eran bienes no comerciables.

#### La Política Económica

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos

---

<sup>20</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

- Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas.
- La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.

- Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos.

- Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

Las instancias de gobierno están obligadas a asegurar el logro de objetivos sociales valiosos mediante el ajuste de los alcances, del sentido y del contenido de las políticas públicas. Los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores, social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado, son un aspecto particularmente importante de las políticas públicas.

Las transiciones demográfica, social, económica y política, a las que ya se ha hecho referencia, exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas en México. En este sentido, desde el primer día de esta administración se han anunciado reformas, se han puesto en juego palancas, se ha trabajado para establecer alianzas y se han emprendido procesos de diálogo.

El Ejecutivo federal se ha comprometido a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad. De esta manera se facultará y habilitará a los actores sociales y económicos para que actúen en beneficio de la sociedad y para que puedan avanzar en la satisfacción de sus intereses legítimos, sin perjuicio del interés general. Serán reformas que implicarán la descentralización de facultades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios. Estarán

dirigidas a que la economía crezca con estabilidad, a disminuir la pobreza y a avanzar en la igualdad, en el acceso a oportunidades, a expandir la educación, a consolidar el avance democrático, a profundizar la transparencia y la rendición de cuentas, a abatir la inseguridad y a cancelar la impunidad.

El Ejecutivo federal sabrá poner en juego palancas, esto es, acciones directas del gobierno, que permitan utilizar su gran capacidad de ejecución, con el propósito no sólo de cumplir sus propios fines, sino también de fomentar y potenciar las acciones de los actores sociales y privados. En el proceso de su propia organización, el gobierno actúa conforme a un rumbo que permite la programación de acciones por los particulares y los actores sociales. Así lo hace de manera señalada en cuestiones relativas al empleo, a la educación y al desarrollo regional.

El Ejecutivo federal continuará impulsando el proceso de construcción de convergencias que dé lugar a alianzas que se traduzcan en acciones concertadas entre el gobierno y los actores sociales y económicos en ámbitos en que se requiere la acción concurrente y coordinada entre gobierno y sociedad, para cumplir los objetivos comunes. Se han planteado alianzas para impulsar la eficacia y la transparencia en los tres órdenes de gobierno, para avanzar de la marginación al desarrollo, para promover la unidad, la concordia y el acuerdo entre mexicanos, para transitar de la arbitrariedad al Estado de derecho.

Los procesos de diálogo continuarán guiando la acción del Ejecutivo federal y servirán para hacer frente a la creciente complejidad y diversidad que caracterizan al México de hoy. Por medio del diálogo, el Ejecutivo busca conocer la opinión de la sociedad, la escucha y valora, aprende de ella y la considera como precedente

antes de tomar las decisiones que la Constitución y las leyes asignan a su responsabilidad. Las autoridades no pueden rehuir la responsabilidad de tomar aquellas decisiones que dan razón a su existencia y para las cuales fueron instituidas. Sin embargo, aun en los casos en los que corresponde a la autoridad decidir de manera unilateral, el diálogo es útil en el proceso de persuadir a actores sociales respecto a decisiones adoptadas por el Ejecutivo con una lógica de interés público. El gobierno ha declarado su vocación de dialogar con respeto en cuestiones tales como el trabajo, el desarrollo social, los grupos más vulnerables o la competitividad. Ha reconocido la necesidad de dialogar con el Congreso de la Unión, de mantener comunicación con el Poder Judicial sobre aquellas cuestiones que puedan contribuir a su fortalecimiento, así como de dialogar con las autoridades de otros órdenes de gobierno.

#### La Política Exterior

El sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante el decenio pasado. El deshielo bipolar ha tenido un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera en que éstas se relacionan entre sí. Todos los países y todas las regiones del mundo han tenido que enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas transformaciones. México no es una excepción. Su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo nos obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.

El sistema internacional que ha ido conformándose desde el fin de la guerra fría es desagregado, atomizado y plenamente globalizado, y exige diseñar nuevas

estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a nuestro país en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad. Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

En el ámbito interno, México también atraviesa por un periodo de cambios profundos. Las elecciones del 2 de julio de 2000 demostraron la madurez política y la voluntad democrática del pueblo de México. Fueron una prueba para nuestras instituciones que fue superada con éxito. Dentro y fuera de México se ha reconocido la fortaleza de nuestras instituciones democráticas. Gracias a ello, el gobierno de México dispone hoy de una legitimidad que da mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional.

Consecuentemente, hoy podemos promover la imagen de un México democrático, tolerante y seguro, la cual refleje la transparencia, la pluralidad y el vigor de nuestros procesos políticos, económicos, sociales y culturales. El interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país, deben servirnos como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado. No se trata de un mero ejercicio de relaciones públicas, sino de un esfuerzo por reflejar con fidelidad la realidad nacional y modificarla en aquellos aspectos, como la defensa y promoción de los derechos humanos, que requieren un cambio sustantivo.

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. Estos intereses pueden enunciarse en forma general de la siguiente manera:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.

- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.

- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.

- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Si bien tanto los intereses como los principios generales de la política exterior, por su nivel de abstracción y su generalidad, constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana también deben reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Fragmentos del plan relacionados con la política exterior en materia de comercio)<sup>21</sup>

Continuar con la apertura comercial así como reducir el costo y los trámites de las operaciones de comercio exterior.

Esto permitirá la obtención de insumos a menores precios, así como un menor costo para los exportadores mexicanos.

Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.

Aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana.

Para elevar el potencial de crecimiento de la economía mexicana y su productividad, es esencial continuar con el proceso de apertura, como ha sido demostrado por las ventajas que han derivado otros países de su inserción ordenada en la globalización. El comercio internacional permite un mayor acceso para los productos mexicanos en otros mercados, y favorece la entrada de bienes de capital e insumos en términos más económicos. La inversión extranjera directa

---

<sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

lleva a la generación de empleos y permite una transferencia de tecnología de punta.

En materia de comercio internacional, aún existen barreras que limitan el intercambio internacional de bienes y servicios. Además, las disparidades en las disposiciones de los distintos acuerdos comerciales del país y los trámites excesivos incrementan los costos de transacción en las operaciones de comercio exterior y dificultan la operación aduanera.

Por su parte, las inconsistencias arancelarias limitan la inversión en diversos sectores al propiciar, entre otros problemas, que los insumos para producir ciertas mercancías se importen con un arancel más alto que el que se aplica al producto final. Con base en lo anterior, la estrategia se implementará con base en los siguientes lineamientos:

- Fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial mediante, entre otras medidas, el impulso al desarrollo de un sistema de comercio multilateral más sólido que favorezca el mayor intercambio de bienes y servicios a través de una participación más activa en el proceso de negociación de la Ronda de Doha para el Desarrollo; impulsando los trabajos corrientes emanados de los distintos comités de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y mejorando la participación en los trabajos desarrollados en la OCDE y en el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).
- Empezar un esfuerzo integral de mejora en los trámites y procedimientos en materia de comercio exterior y reducir los costos de la operación aduanera, así como corregir las incongruencias arancelarias.

- Mejorar el aprovechamiento de los tratados de libre comercio que México ha suscrito mediante una mayor difusión de las oportunidades de comercio e inversión. También se administrará y vigilará el cumplimiento de los tratados y acuerdos comerciales en vigor, actualizándolos y profundizándolos para mejorar su aprovechamiento.
- Promover la convergencia de los tratados de libre comercio, así como de las agendas de competitividad y cooperación.
- Llevar las negociaciones de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones para dar seguridad jurídica a las inversiones de los países signatarios y así lograr una mayor captación de flujos de inversión.
- Instrumentar políticas para promover la facilitación comercial, el desarrollo de manufacturas y servicios de alto valor agregado.
- Promover reformas que detonen la atracción de inversiones, mediante instrumentos modernos de promoción y regulación de la actividad económica.
- Concentrar todos los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de promoción de exportaciones así como de atracción de inversión extranjera directa con la finalidad de hacer más eficientes las operaciones en la materia.

#### Política exterior responsable

El proceso de transformación del ámbito internacional se aceleró e intensificó en los últimos dos decenios. Esta dinámica sitúa a México ante la necesidad de actuar en un ambiente incierto de cambio y reacomodo constante de reglas,

actores y escenarios de interrelación. La globalización de los procesos productivos, la conformación de mercados regionales o incluso mundiales, la expansión de la sociedad de la información, la difusión instantánea de acontecimientos a través de los medios de comunicación, los cambios en la transportación de bienes y personas, la provisión de servicios con alcance universal, así como el incremento de los flujos y patrones de migración, son algunos de los signos que caracterizan a un mundo cada vez más complejo.

La labor internacional de México se ve fortalecida por la participación cada vez más activa de las comunidades de mexicanos en el exterior, por la intensa y extensa participación de las empresas mexicanas de alcance global, por la decidida actuación del Congreso de la Unión a través de la diplomacia parlamentaria y por el desarrollo de vínculos transnacionales de las entidades federativas. Estos son nuevos apoyos para la política exterior, porque pueden ser potenciados mediante esquemas de consulta y coordinación para fortalecer las posiciones nacionales y ampliar la capacidad del Estado mexicano para proyectar sus intereses en el ámbito internacional.

Actualmente, el lugar que México ocupa en la escena internacional no refleja su magnitud económica y comercial, la riqueza de sus recursos naturales, su privilegiada ubicación en el continente o su importancia demográfica y cultural.

México puede y debe ocupar un espacio en la comunidad internacional, en los niveles regional y global, acorde con su importancia real y con su verdadero potencial y capacidades.

México ha transitado, en pocos años, de ser una economía esencialmente cerrada a ser una economía abierta a los flujos de comercio en bienes, servicios y

capitales, cuya estrategia de vinculación internacional le ha permitido elevar el valor de su economía de 263 mil millones de dólares en 1990 a 840 mil millones en 2006. El crecimiento de las exportaciones en dólares corrientes durante el periodo 1993-2006 fue de 382%, lo que ubica al país en el sexto lugar mundial en incremento de ventas al exterior.

La participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento. México ha suscrito 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América del Norte, Europa, América Latina y Asia. Igualmente, el país participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Organización Mundial de Comercio y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Por otro lado, México destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales, al formar parte de más de 130 foros, aproximadamente, y contar con alrededor de 300 funcionarios internacionales. Hoy en día, el país es el décimo contribuyente mundial, y el primero de América Latina y el Caribe, al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. De hecho, el 52% de las contribuciones de la región a la Organización son cubiertas por México.

#### América Latina y el Caribe

En virtud de la herencia histórica e identidad cultural mexicanas, y porque el país comparte retos y aspiraciones con América Latina y el Caribe, la región será siempre prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región. Es necesario fortalecer, de manera responsable, los espacios de

interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico en el continente que tiene el país.

### América del Norte

América del Norte es la región del mundo que tiene mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en términos humanos, económicos, comerciales y políticos. En más de diez años de vigencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha probado ser exitoso en la promoción y diversificación de la oferta exportable. Sin embargo, por la manera en que se han ido modificando los paradigmas y patrones productivos en el mundo, hoy es necesario perfeccionar sus mecanismos de resolución de controversias.

La región de América del Norte debe adecuar sus dinámicas de interacción institucional para responder a los nuevos retos de la competencia, la regionalización y el desarrollo compartido, avanzando hacia etapas superiores de concertación económica.

### Europa

México tiene en Europa una ventana abierta de oportunidades para promover el intercambio comercial, el turismo y las inversiones. Europa es una fuente natural de conocimiento, tecnologías y mejores prácticas de gestión en varias áreas. Por otro lado, por su dimensión dentro la economía internacional y su avanzado proceso de integración, la Unión Europea constituye un socio estratégico de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación de México. La Unión Europea es un actor relevante en la construcción de consensos y convergencias en foros multilaterales. Europa en su conjunto es hoy el segundo socio económico del país,

con el cual se mantiene una estrecha relación de varias dimensiones: en el plano bilateral, con cada uno de sus miembros, en lo multilateral, con los mecanismos de cooperación política y económica vigentes en el continente, y las relaciones entre América Latina y Europa.

Dentro de este dinámico entramado destaca el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea firmado por México en 1997, en el cual se han establecido las bases para un mayor intercambio comercial y flujos de inversión, así como para sostener una concertación política permanente que beneficie a ambas partes. Este instrumento, sin embargo, no ha materializado aún todo su potencial en los distintos segmentos de la relación, tarea pendiente que deberá abordarse conjuntamente con los sectores productivos en ambos lados del Atlántico.

Con los países de Europa del Este y Rusia, México tiene el reto de aprovechar las ventajas que ofrece un mercado que es complementario para las exportaciones, inversiones e industria cultural del país, y que es a la vez una región natural para incrementar la presencia política mexicana.

Por invitación de Francia, Reino Unido, Rusia y Alemania, en sus respectivas presidencias del Grupo de los Ocho, México ha participado en el Diálogo Ampliado de este grupo con cinco países de economías emergentes. El llamado diálogo G8-G5 es un reconocimiento a nuestra condición de actor global.

#### Asia-Pacífico

Con el 57% de la población mundial, la región de Asia-Pacífico se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones

nacionales. Entre 2000 y 2006, el comercio total entre México y la región creció en casi un 240%, para totalizar 69 mil millones de dólares.

El gran potencial de diversificación económica de esta zona fue advertido por México tiempo atrás, desde que el país se incorporó al

Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1993, en cuyo marco se mantiene una participación activa y permanente. Hoy en día, la estrategia regional incluye vínculos cada vez más estrechos con países como China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, cuyo desarrollo y potencial económico están convirtiendo a esa región en motor de crecimiento global.

El Acuerdo de Asociación Económica firmado con Japón en 2005 incluye las bases para generar una mayor complementación en áreas estratégica, de tecnología, comercio e inversión, en beneficio de ambos países. México ha iniciado un proceso de ampliación del marco jurídico bilateral con la República de Corea, con el fin de fortalecer los intercambios comerciales y dar mayor sustento a la concertación en foros multilaterales. Por su sólido dinamismo económico, fincado en avances tecnológicos, productivos y agrícolas, India constituye un ejemplo de inserción exitosa en las tendencias actuales de crecimiento global. China es un nuevo poder económico con el que se mantiene una cada vez más sólida relación, basada en el diálogo político institucional y en un creciente intercambio comercial, lo que habrá de permitir el fortalecimiento de los vínculos bilaterales hacia el futuro.

## África y Medio Oriente

Razones históricas y geopolíticas explican que la relación de México con África y Medio Oriente se haya circunscrito, hasta ahora, a objetivos de coyuntura. En la actualidad, el creciente potencial económico de las naciones de África y Medio Oriente, el fortalecimiento de los mecanismos de concertación multilateral regionales en el marco del sistema de Naciones Unidas y la abundancia de recursos naturales no renovables deben ser motivo de un renovado interés de México por participar en la importante evolución de estas regiones. Por el interés nacional y por la responsabilidad internacional que el país busca asumir, es necesario acompañar los esfuerzos de la comunidad internacional para promover el desarrollo y la paz en estas dos regiones del mundo.

### La política exterior, palanca del desarrollo nacional

México ha desarrollado una intensa política de vinculación con las asociaciones regionales más importantes y de mayor potencial en todos los continentes. Asimismo, mantiene una presencia cada vez más activa en los foros internacionales y en los organismos comerciales y financieros multilaterales. Con una población de más de 103 millones de habitantes, México es hoy la octava economía mundial por el volumen de su comercio exterior, y la decimocuarta por su producto interno bruto (PIB)<sup>7</sup>. Las condiciones están dadas para incrementar el potencial productivo y comercial de México en beneficio de su población. De ahí la necesidad de trabajar con intensidad renovada en el perfeccionamiento de los instrumentos de la política exterior para fortalecer su capacidad impulsora del desarrollo nacional.

Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.

Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país.

De ahí que esta estrategia se proponga aprovechar ventajosamente los instrumentos de cooperación internacional para promover las exportaciones, los destinos turísticos nacionales, el fortalecimiento de las capacidades productivas de los mexicanos, la inversión productiva y la colaboración para la seguridad nacional e internacional.

Promover activamente las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país, e identificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.

Al mismo tiempo, se procurará una mayor presencia de las grandes empresas mexicanas en el exterior. La ampliación de oportunidades para las empresas mexicanas con presencia regional y global contribuirá al fortalecimiento de la economía.

Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México.

A la fecha, México mantiene 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América Latina, América del Norte, Europa, y Asia. Asia se ha convertido en uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones mexicanas. Sin descuidar la importancia de los lazos de vecindad con dos de las economías más fuertes del

planeta, la apertura comercial mexicana debe seguir asignando a América Latina la más elevada prioridad por los lazos de identidad, cultura e historia que unen a México con esta región. La diversificación de las relaciones comerciales del país fortalece su soberanía y respalda la conducción independiente de su política exterior.

Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo.

En un mundo globalizado y cada vez más interdependiente, la libertad de comercio es la fórmula que ha probado mayor eficacia para impulsar el crecimiento de las economías nacionales. No obstante, en la práctica, la tendencia natural a la complementariedad económica en el mundo sigue enfrentando barreras que reducen las oportunidades de los países más pobres o en desarrollo, en beneficio de los más ricos. El freno a la libre circulación de mercancías y el proteccionismo son obstáculos que la política exterior mexicana seguirá empeñada en remover.

## **1.2 El Estado y la Aduana**

La palabra Estado se deriva de *stato*, *stare*, *status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

El Estado desde el momento en que es independiente, soberano y tiene la facultad de autodeterminarse, tiene la capacidad de una persona jurídica siendo susceptible de derechos y obligaciones con lo que obtiene personalidad jurídica propia.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro Estado se constituye en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

La forma de gobierno del Estado Mexicano es Presidencial, y la forma de gobierno de la Federación se ejerce a través de sus poderes que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial Federal.

La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos. Se identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que dependen de él, se constituye por el Presidente de la República, los Departamentos Administrativos, Secretarías de Estado, órganos

centralizados, Procuraduría General de la República, sociedades mercantiles del Estado, empresas públicas, fideicomisos públicos, y órganos desconcentrados.

Al ver cómo se organiza la Administración Pública Federal, observamos que la Secretaría de Estado es un órgano superior político-administrativo, auxiliar del Presidente para el despacho de los asuntos de alguna rama de la actividad del Estado. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo Federal interviene directamente en la Administración Pública Federal.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de sus facultades estipuladas en el artículo 89 de nuestra Constitución, la fracción I, le otorga la facultad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y por otro lado, la fracción XIII le confiere la facultad de establecer aduanas.

Para nuestro estudio es importante mencionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues es el órgano que tiene la facultad de organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fracción XII, entre otras tantas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece la creación de órganos administrativos desconcentrados con base en los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, que estarán jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, teniendo facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determinen por las leyes.

Dentro de los órganos desconcentrados encontramos al Servicio de Administración Tributaria, cuya responsabilidad principal es la de aplicar la legislación fiscal y aduanera. El SAT cuenta con la Administración General de Aduanas, que será el organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país.

## **2. Aduana**

Hoy en día, el comercio exterior forma parte esencial para el desarrollo económico del país, por lo que uno de los instrumentos más importantes para su desarrollo, lo podemos encontrar en la aduana.

La aduana surge de la necesidad humana de crear un instrumento capaz de supervisar la entrada y salida de bienes y servicios de un territorio a otro. Conforme el comercio evoluciona a través de los tiempos, la aduana, poco a poco va encontrando su nacimiento y evolución de la mano del comercio mismo, destacando su principal función que es la de reglamentar el intercambio de transacciones entre diferentes pueblos, naciones, países, territorios aduaneros, etc.; como también lo es el servir como instrumento recaudador de bienes y riquezas provenientes de los impuestos creados para esta actividad; funcionando de ésta forma a través del tiempo, hasta llegar a convertirse en lo que es ahora el órgano denominado aduana y que analizaremos a continuación.

El organismo denominado aduana, será el encargado de aplicar la legislación concerniente a esta actividad, velando por el interés del país al cual representa, tanto en su aspecto económico como social, político, jurídico y cultural.

## 2.1 Antecedentes Históricos de la Aduana en México

Comenzaremos este punto, analizando las raíces etimológicas de la palabra aduana, proviene del árabe “*adayuán*”, término que significa registro o libro de cuentas.<sup>22</sup>

Para Felipe Acosta Roca la palabra aduana tiene dos vertientes en su origen etimológico, la primera “*divan*”, que proviene del vocablo persa, cuyo significado era “el lugar de reunión de los administradores de finanzas”, llega hasta nosotros como “*diovan*” del vocablo árabe, posteriormente pasa al italiano como “*dogana*” finalizando en “Aduana”.<sup>23</sup>

El jurista mexicano Máximo Carvajal Contreras, menciona que la mayoría de los investigadores que han profundizado sobre este tema coinciden en afirmar que su origen es arábigo.

Algunos autores manifiestan que se deriva de la palabra “*divanum*” que significa: “La casa donde se recogen los derechos”; de allí empezó a llamársele “*Divana*”, luego “*Duana*” y por último “Aduana”.<sup>24</sup>

Es el momento de ver los antecedentes históricos de la Aduana en nuestro país, comenzando desde la era prehispánica.

Antes de la conquista, los señores denominados del Anáhuac, (México, Texcoco y Tlacopan), tenían a los “Calpixquis” que eran cobradores de los

---

<sup>22</sup> BASALDUA, Ricardo Xavier. *Introducción al Derecho Aduanero*. Editorial Abeledo- Perrot, Argentina, 1994, p. 10.

<sup>23</sup> ACOSTA ROCA, Felipe. *Trámites y Documentos: En Materia Aduanera*. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 40.

<sup>24</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa, México, 1997, p. 49.

tributos, éstos consistían en servicios personales y en especie; tales como mantas, enaguas, camisas y telas bordadas.

Hernán Cortés, refiriéndose a la organización de los indígenas en la conquista de México y con relación a la ciudad de Temixtitlán (México) expresa: “en todas las entradas de la ciudad, y en las partes donde descargaban las canoas, que es donde viene la más cantidad de los mantenimientos que entran a la ciudad, hay chozas hechas donde están personas por guardas y que reciben certum quid de cada cosa que entra. Eso no sé si se lo llevan al señor o es propio de la ciudad, porque hasta ahora no lo he alcanzado: pero creo que para el señor, porque en otros mercados de otras provincias se ha visto coger aquél derecho para el señor de ellas.”<sup>25</sup>

La formalización del comercio de España con sus colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados. Para tal efecto se instalaron en Nueva España las Casas de Contratación, instituciones creadas desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias. En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

El comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila. Cabe recordar que las islas Filipinas formaban parte también del Virreynato de la Nueva España. En 1593, la Real Cédula de Felipe II ordenó restringir el volumen de la carga comercial para

---

<sup>25</sup> BASALDUA XAVIER, Ricardo. Op. Cit., p. 123.

limitar las mercancías no filipinas, los llamados "productos de la China", procurando así evitar daños al comercio español. Dado que en el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, la revisión aduanal se realizaba en Acapulco.

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación).

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

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

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

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

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

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

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

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

El 19 de febrero de 1900 se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones.

El 17 de octubre de 1913 se firmó el decreto por el cual se crearon ocho secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

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

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

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

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

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los

recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

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

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

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

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

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

Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el

15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año. Los cambios consistieron en la introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado (inteligente); se reforzaron los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

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

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

## **2.2 Concepto de Aduana**

Observaremos algunas definiciones de lo que se considera hoy en día lo que es la aduana, comenzando por la que nos ofrece el Consejo de Cooperación Aduanera (actualmente Organización Mundial de Aduanas), en su Glosario de Términos Aduaneros, define a la Aduana como “los servicios administrativos

especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías.<sup>26</sup>”

De esta definición podemos observar que la aduana tiene a su cargo la aplicación de la ley con respecto a la entrada y salida de mercancías, además de recaudar los impuestos relativos a dichas mercancías.

Dentro del Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos, aduana es “el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y la exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomiende.”<sup>27</sup>

Aquí ya se considera a la aduana como un órgano de regulación y aplicación de la ley con respecto a los regímenes aduaneros, aparte de su función recaudadora.

Dentro del marco nacional se destaca la definición dada por el jurista mexicano Máximo Carvajal Contreras, el cual señala que la aduana es:

“El órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con lineamientos y prohibiciones que las leyes fijan a las mercaderías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm>

<sup>27</sup> Véase: <http://www.aladi.org/nsfaladi/glosario.nsf/>

<sup>28</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op.Cit. p. 5.

Atendiendo a las definiciones anteriores, se considera a la aduana como oficina recaudadora, aunque hoy en día es cada vez menos importante esta función. Debido a la suscripción que el país ha hecho de los diversos convenios y acuerdos internacionales de comercio, la función meramente recaudadora de la aduana ha dejado de ser la más importante para convertirse en una “oficina facilitadora” del comercio internacional, por lo que, sin dejar de cumplir con la función de aplicar la legislación que regula la entrada o salida de mercancías al territorio nacional, lo haga de una manera sencilla, eficaz, eficiente, y con el mínimo de trámites, procedimientos y documentos.

Ya que consideramos que la aduana se ha convertido en una oficina que facilita el comercio internacional, también ha cambiado el concepto que se tiene de ella, por lo tanto, podemos establecer una definición que abarque todos los elementos que han sido destacados.

“Aduana es el órgano de la Administración Pública Federal encargado de la aplicación de la legislación relativa a los regímenes aduaneros, así como de verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones de mercancías de comercio exterior, con el objetivo de aplicar las políticas establecidas por el gobierno del país para regular la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como la de asegurarse del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por las citadas mercancías de comercio exterior”.

---

## 2.3 Organización y Clasificación de las Aduanas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es un órgano superior político-administrativo que pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada, encargada de auxiliar al Poder Ejecutivo de la Unión en el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios administrativos, además de tener encomendado realizar el cometido aduanero en nuestro país, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el artículo 31 de la Ley Orgánica se establecen sus funciones, para nuestro estudio destacan las siguientes fracciones: XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; y XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

En la actualidad la SHCP, tiene la siguiente estructura.



29

<sup>29</sup> Véase: <http://www.aduanas.gob.mx>

De acuerdo a su estructura observamos a los órganos desconcentrados, específicamente al Servicio de Administración Tributaria, al cual trataremos en el siguiente punto.

### **2.3.1 Servicio de Administración Tributaria**

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de Derecho Administrativo, la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, a la cual se le otorgan, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, con el objeto de permitirle actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Con fundamento en el artículo 89 Constitucional, en el que se establecen las facultades y obligaciones del Presidente, atendiendo la fracción I. Concerniente a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, además de la fracción XIII en la que se contiene la facultad de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación en él, encontramos la base jurídica a nivel Constitucional para crear estos organismos.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 13 se establece que todos los reglamentos, decretos y acuerdos, expedidos por el

Presidente de la República, para su validez deberán ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe de Departamento administrativo respectivo; en su artículo 17 estipula la eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de la competencia que deberán tener las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, por lo que podrán contar con órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados, que tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y el artículo 31 en el que se establecen las facultades que se otorgan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con esto observamos que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con el carácter de autoridad fiscal además de tener autonomía de gestión, presupuestal y técnica con la posibilidad de emitir resoluciones, y de contar con la competencia que la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior le confieren.

El SAT se encarga de aplicar las leyes fiscales y aduaneras, con el objetivo de que las personas físicas y morales contribuyan de manera proporcional y equitativa al gasto público; debiendo también fiscalizar a los contribuyentes, para que se les den las facilidades e incentivos necesarios para que de forma voluntaria cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, además de generar y proporcionar la información necesaria correspondiente al diseño y evaluación de la política tributaria Federal.

Tendrá a su cargo el recaudar las contribuciones federales, además de controlar la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, debiendo garantizar la exacta aplicación de la ley para el cumplimiento oportuno y voluntario de las obligaciones establecidas, de forma eficiente, eficaz y orientada a los contribuyentes, por medio de procesos integrados basados en la honestidad, el profesionalismo y el compromiso de servicio con los mexicanos.

La integración del SAT se compone por una Junta de Gobierno, que es su órgano principal de dirección, por las Administraciones Generales y unidades que lo conforman, y por un jefe que es nombrado y promovido por el Presidente de la República.

La junta de gobierno estará integrada por su Presidente, que será el mismo Secretario de Hacienda y Crédito Público, que al mismo tiempo elegirá a tres consejeros de entre los empleados superiores de Hacienda, en tanto que el Presidente de la República elegirá otros tres consejeros independientes, siempre y cuando dos de ellos hayan sido propuestos por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la cual sesiona por lo menos una vez al año por convocatoria del Secretario de Hacienda y con base en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria fungirá como el enlace entre la institución y las demás entidades gubernamentales, en cualquiera de sus niveles, ya sea federal, estatal o municipal, además de los sectores social y privado en las funciones que el propio SAT le encomienda.

El Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:

- Junta de gobierno;

- Jefe del SAT;
- Administración General de Aduanas;
- Administración General de Servicios al Contribuyente;
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal;
- Administración General de Grandes Contribuyentes;
- Administración General Jurídica;
- Administración General de Recaudación;
- Administración General de Recursos y Servicios;
- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información;
- Administración General de Evaluación;
- Administración General de planeación;
- Las Unidades Administrativas Regionales, divididas en Administraciones Regionales y Locales; y
- Aduanas.

Su organigrama lo podemos observar de la siguiente forma:



30

<sup>30</sup>Idem.

Su patrimonio se encuentra conformado con recursos financieros y materiales, que en su momento le son transferidos por la Subsecretaría de Ingresos y con los que anualmente reciben por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de coordinadora sectorial.

El Servicio de Administración Tributaria es el órgano público administrativo desconcentrado, encargado de aplicar las leyes fiscales y aduaneras, por lo que deberá vigilar y controlar la entrada y la salida de las mercancías en el país, valiéndose de todos los instrumentos jurídicos necesarios para observar la exacta aplicación de las leyes, además de lograr de forma eficiente y eficaz el tránsito de las mercancías.

Al ser un organismo desconcentrado, se le encomiendan funciones específicas, una de ellas es la de administrar las aduanas, en este sentido, podemos observar el vínculo que existe entre la materia Aduanera y el Comercio Exterior, pues es facultad del Poder Ejecutivo dirigir la política exterior del país, donde se incluye al comercio, también tiene facultad establecer leyes o decretos con la finalidad de crear un organismo público administrativo desconcentrado, como el Servicio de Administración Tributaria, que controla y vigila la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, actividades que forman parte del Comercio Exterior.

### **2.3.2 Administración General de Aduanas**

Las Administraciones Generales se encuentran integradas por sus titulares, Administradores Centrales, Coordinadores, Administradores, Subadministradores,

Jefes de Departamento, Enlaces, Supervisores, Auditores, Ayudantes de Auditor, Inspectores, Abogados Tributarios, Ejecutores, Notificadores, Verificadores, personal al servicio de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera, y por los demás servidores públicos que se señalan en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, así como por el personal requerido para satisfacer las necesidades del servicio.

En el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria<sup>31</sup>, la Administración General de Aduanas, se define como una unidad administrativa que se encuentra a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, además de varios Administradores Centrales y las diversas aduanas del país. Cada de una de estas unidades tiene su propia competencia y facultades delimitadas en la legislación aduanera.

Se designa Administración General de Aduanas (AGA), al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo las facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.<sup>32</sup>

La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), cuya principal

---

<sup>31</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de octubre de 2007.

<sup>32</sup> TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*. Aduana, México, 2003, p. 123.

función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.

Por lo que podemos decir que la Administración General de Aduanas, es la autoridad competente para: participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros y en los grupos de trabajo que se establezcan al amparo de los tratados internacionales suscritos por México en materia de aduanas y reglas de origen; proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, así como aprobar las instalaciones que se pondrán a su disposición para el despacho aduanero de mercancías, su reconocimiento y demás actos o hechos que deriven de los mismos; mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales de su competencia; Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional; aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que

deben sujetarse las aduanas; y demás que se establecen en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

De esta manera la Administración General de Aduanas como parte integrante del SAT, se estructura por un titular de la Administración General, 8 administradores centrales, 38 aduanas y varios puntos de servicio, dentro de los cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

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

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



33

<sup>33</sup> Véase: <http://www.aduanas.gob.mx>

Cada una de estas administraciones centrales están a cargo de un administrador central y depende de cada uno de ellos, respectivamente los administradores de áreas, subadministradores, jefes de departamento y personal de base.

Las Aduanas están estratégicamente distribuidas en todo el país, tanto en las fronteras, puertos marinos y aéreos, esto conforme a las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica de los diferentes polos de desarrollo, parques industriales, corredores industriales, muelles, infraestructura del transporte, etcétera, contándose con 19 aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 aduanas marítimas y 10 aduanas interiores. Algunas aduanas cuentan con secciones aduaneras, garitas de revisión o puntos de revisión en los aeropuertos internacionales.

Cada una tiene como titular un Administrador de Aduana y cuenta con unidades administrativas (a cargo de subadministraciones, jefaturas de departamento o de secciones aduaneras), que funcionan armónicamente entre sí acorde a las necesidades de cada una.

En el siguiente mapa se muestra la manera en que se encuentran distribuidas las aduanas en todo el territorio nacional.

Aduanas por región:

19 Frontera norte.

2 Frontera sur.

17 Marítimas.

10 Interiores.



Existen Varias clasificaciones de Aduana, las cuales obedecen a sus diferencias y rasgos particulares. Después de realizar un estudio de las diferentes clases de aduanas se encontró que la clasificación que hace Máximo Carvajal es la más completa, pues introduce las distintas clases de aduanas que existen.<sup>35</sup>

Así encontramos que la aduana se puede clasificar de la siguiente manera:

Por su ubicación

a) Marítimas: Son aquellas que reciben mercancías que ingresan a un país a través de sus mares. b) Fronterizas: Son aquellas que están ubicadas en las fronteras con otros países. c) Interiores: Son aquellas que se encuentran en el interior del país.

---

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., p.187.

#### Por su Tráfico

a) Marítimas. b) Terrestres: Son aquellas que reciben mercancías que son transportadas por algún medio terrestre. c) Aéreas: Son aquellas que están en los aeropuertos. d) Postales: Son aquellas que revisan la mercancía transportada por correo. e) Fluviales: Son aquellas que reciben mercancías que ingresan al país por medio de algún río o lago.

#### Por su Régimen

a) De Zona Gravada: Son aquellas en donde se reciben las mercancías que pagan gravamen. b) De Área de Desgravación: Son aquellas en donde pasan mercancías que estén exentas de gravamen.

#### Por su Movimiento

a) De Despacho: Son aquellas donde únicamente se reciben mercancías. b) De Personas y Despacho: Son aquellas que permiten el paso de personas con mercancías.

#### Por su Transito

a) De carga. b) De Destino. c) De Paso. d) De entrada. c) De Salida.

#### Por su Competencia

a) Principales o Subalternas. b) Mayores o Menores. c) Generales o Menores. d) Generales o Especiales.

#### Por su habilitación

a) De Importación. b) De Exportación. c) De Transito. d) De Transbordo. e) De cabotaje.

Por su Servicio

a) Nacionales. b) Yuxtapuestas.<sup>36</sup>

Por Tanto las aduanas son oficinas públicas administrativas, establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas; asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; haciendo cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

## **2.4 Competencia y Función**

La Administración Pública Federal centralizada o paraestatal se establece en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado, además de definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. En su segundo párrafo del mismo precepto se señala que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

---

<sup>36</sup> Idem.

El artículo 80 de la Carta Magna señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En este sentido, y de conformidad con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.<sup>37</sup>

Las Facultades que tiene el Poder Ejecutivo para promulgar y crear leyes que expida el Congreso de la Unión, además de establecer aduanas (artículo 89 fr. I, y XIII Constitucional), y las que le otorga a las Secretarías de Estado la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear órganos desconcentrados en el auxilio de sus funciones (artículo 17), es que podemos definir a la Administración General de Aduanas, como 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 integrante de la Administración pública Federal con la competencia que le establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

---

<sup>37</sup> SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio. *Centralización Administrativa*. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, T.A-C. Editorial Porrúa, UNAM, 1998, Pág. 519.

El funcionamiento de la aduana en la actualidad, implica una multiplicidad de actos, que la distinguen especialmente de las demás instituciones dentro del campo tributario, dentro de las cuales destacan las siguientes:

1. Vigilar.
2. Controlar.
3. Fiscalizar.<sup>38</sup>

Las principales funciones aduaneras son la de vigilar, controlar y fiscalizar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, además de recaudar los impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior en las aduanas. Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan, así como también hacer cumplir las leyes que se relacionen con el desempeño de su actividad.

Paralelamente a las funciones básicas se pueden ver las siguientes:

La función económica de la aduana que se observa en la transformación que ha llevado a cabo, y en que se ha ido convirtiendo en una facilitadora del comercio internacional, aclarando que por facilitadora se entiende que, sin dejar de aplicar la legislación correspondiente al comercio exterior, no lo obstaculice mediante trabas de trámites o procedimientos burocráticos. Aquí se encuentran todas las disposiciones y procedimientos legales y administrativos, que están dirigidos a promover agilizar, regular y otorgar seguridad jurídica para el ingreso de aquellas mercancías que permitan la rápida modernización y desarrollo de la industria nacional.

---

<sup>38</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit, p.178.

El sector social va ligado con la función económica, ya que promueve la creación de empleos, y da un trato especial a quienes promueven el abasto de productos de primera necesidad hacia las regiones territoriales más alejadas de las zonas de abastecimiento de productos nacionales, cuidando así el bienestar de la población, que habita en dichas zonas.

Los autores hablan también de una función social de la aduana que se concreta en el no-cobro y no-control de aspectos humanos que están por encima de los intereses fiscal y económico.

También nos podemos referir a que la aduana realiza una función política, poniendo como ejemplo al hecho de que los bloques enteros unidos aduanalmente, no compren a los países no democráticos sus productos y para ello se valgan de las Aduanas.

La aduana también ejerce la función de vigilancia para el debido cumplimiento de las funciones de regulación de la economía nacional y social, así como la de prevenir y combatir las violaciones a las disposiciones de Derecho Aduanero. Sobre todo en el combate al narcotráfico y al lavado del dinero (protección a la seguridad nacional), evitando el tráfico de armas y explosivos. Función que a la vez se ejerce para a protección al medio ambiente, evitando la importación de productos tóxicos; la protección al patrimonio cultural, evitando la salida de monumentos nacionales, arte o documentos de gran valor cultural; el trato especial a diplomáticos y cónsules en la protección contra la pornografía, son otras tantas actividades específicas que bien podrían agruparse en un apartado de función general de vigilancia que aprovechan la ubicación estratégica de los puntos de control aduanero.

Otra actividad de la aduana que resulta de gran importancia es la de contribuir a la salud nacional, vigilando que los productos de origen animal o vegetal cumplan con los requisitos sanitarios necesarios, para que no pongan en peligro a la población y no causen daño a la agricultura, ganadería, piscicultura, etc.; a esta tarea se le ha denominado función sanitaria, siendo de vital importancia que la aduana, como oficina auxiliar de la Secretarías de Estado encargadas específicamente de esta función, certifique que todos estos artículos o productos cumplan con las normas y requisitos sanitarios para su introducción en beneficio de la salud tanto de la población, como de la flora y fauna nacionales.

El adecuado funcionamiento de la aduana también le permite tener una actividad financiera, pues al poder utilizarse como mecanismo regulador de la balanza comercial y la balanza de pagos, a través de ella se puede regular la entrada de importaciones o exportaciones a través de cuotas de cupo.

En el momento en el que se regula la entrada de productos de importación, se impide al mismo tiempo la salida de divisas, y por el contrario, al facilitarse la exportación se facilita la entrada de divisas. También, permite que la importación sea más fluida y que la salida de productos nacionales esté más controlada.

La contribución de la aduana dentro de la estructura del Estado, no se limita a un solo concepto sino que interrelaciona varias actividades o funciones, que tienen la misma finalidad: contribuir al crecimiento y fortalecimiento del país en materia de comercio exterior.

La estadística aduanera día a día cobra mayor importancia por las razones siguientes.

- La aduana es la fuente inmediata y única de datos sobre el comercio exterior del país.
- Los datos de las aduanas para la política monetaria y la política cambiaria son fundamentales y de utilización cotidiana.
- Es vital para las autoridades portuarias y aeroportuarias que tienen que vigilar los volúmenes de carga que se mueven.
- Las cifras de la aduana ayudan en gran parte a las autoridades del transporte, los que cuidan la agricultura y la pesca, la minería y la ecología.
- Para la industria privada en todo proyecto de inversión, de importación exportación, etc., requiere de una información oportuna y veraz de lo que ingresa al país y de lo que sale de él.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO JURÍDICO DEL CUADERNO ATA (ADMISSION TEMPORAIRE- TEMPORARY ADMISSION)**

El Cuaderno ATA es un documento internacional aduanero, que nace de una Convención Internacional, con el objeto de sustituir a documentos aduaneros nacionales utilizados en los regímenes aduaneros para la admisión temporal de mercancías y cumple con los principios internacionales aduaneros para la simplificación y armonización de criterios en la materia.

En este capítulo realizaremos el análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención de Estambul de 1990, la Ley Aduanera y el Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías, a fin de determinar las facultades que tienen el poder Ejecutivo Federal, el Congreso, las Entidades Federativas y los ciudadanos en materia de Aduanera y de Comercio Exterior, con el objeto de conocer los principios jurídicos, tanto nacionales como internacionales, que constituyen la base jurídica para la utilización de los Cuadernos ATA en México.

#### **1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Una de las funciones principales del Cuaderno ATA consiste en establecer un control para la identificación de mercancías que se importan y exportan de manera temporal, por lo cual resulta de especial importancia el sustento jurídico de las facultades, tanto de la Federación como del Ejecutivo, en la materia.

En este sentido el artículo 131 de la Constitución dispone:

Artículo 131.- 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 el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera 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.

En este artículo queda manifiesta la facultad que tiene la Federación para establecer gravámenes y tarifas a las mercancías que se importen, exporten o estén en libre tránsito, además que, por cuestiones de seguridad, puede reglamentar y prohibir la circulación de todo tipo de efectos dentro del territorio nacional.

Lo más importante para nuestro estudio es que el Congreso de la Unión le otorga una serie de facultades al Ejecutivo con la finalidad de regular el Comercio Exterior y la economía nacional, entre las cuales se encuentran la de aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, y en caso de urgencia, restringir y prohibir la importación, exportación y el tránsito de mercancías.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En este artículo podemos observar la división de poderes del Estado mexicano (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), otorgando facultades extraordinarias al Presidente para suspender las garantías que puedan considerarse un obstáculo para atender de forma rápida y fácil un caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro supuesto que ponga en peligro o grave conflicto a la sociedad (esto de conformidad con el art. 29 Constitucional) y con respecto a la materia que nos ocupa, el precepto 131 de nuestra carta magna le otorga facultades al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, y crear otras; restringir y prohibir importaciones, exportaciones, tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la producción nacional o cualquier propósito en beneficio del país.

El artículo 89 versa sobre las facultades y obligaciones del Presidente, en específico la fracción X dispone lo siguiente:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la

solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

La interpretación del la fracción X del artículo 89 es muy clara, ya que el Presidente es el único facultado para suscribir Tratados, además de poder terminarlos, denunciarlos (la denuncia es el acto jurídico por medio del cual un Estado parte declara su voluntad para retirarse de un Tratado), modificarlos, enmendarlos e interpretarlos y es quien dirige la política exterior del país, lo que nos indica que dentro del Comercio Exterior, es el Ejecutivo el que establece los lineamientos que se tienen que seguir en la materia.

En la fracción I del artículo 89 de la Carta magna se establecen las facultades y obligaciones del Ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es con esta facultad que el Ejecutivo puede promulgar y ejecutar las leyes, lo que quiere decir que para nuestro objeto de estudio, es de esta forma que el Presidente de la República puede por medio de un decreto hacer válido el Convenio sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías, en nuestro país, por lo que con fecha del 5 de abril de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Promulgatorio del Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías y su Anexo.

Las facultades otorgadas por la Constitución al Congreso en materia de Comercio Exterior se encuentran ubicadas Constitucionalmente en los artículos 73 y 76.

Dentro del artículo 73, las fracciones X, XXIX y XXX establecen facultades para legislar en toda la república en materia de comercio, para tener la potestad de establecer contribuciones sobre el comercio exterior y para expedir todas las leyes que sean necesarias para cumplir con dichas facultades.

El Congreso es el poder legislativo, que es el encargado de la creación de leyes, y en específico el artículo 73 de la Constitución le otorga facultades para realizar su tarea legislativa en materia de Comercio Exterior, así como para establecer contribuciones generadas por esta actividad, por lo que podrá expedir las leyes que juzgue pertinentes para legislar sobre la materia.

En este sentido, el artículo 76 Constitucional dispone:

Son facultades exclusivas del senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.”

En este punto queda manifiesta una de las facultades exclusivas del Senado, destacando el análisis que debe realizar respecto de la política exterior que desarrolla el Ejecutivo, en donde va implícita la materia de Comercio Exterior; además de la no menos importante facultad que tiene frente a la aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritas por el Ejecutivo, pues cabe resaltar que sin la aprobación de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo

no puede promulgar ni ejecutar ningún Tratado o Convención para hacerlo válido dentro del territorio nacional.

En el artículo 124 de la Carta Magna, se dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Sin embargo, aunque pareciera que tienen amplias facultades para legislar dentro del interior de cada entidad federativa, la Constitución establece ciertas prohibiciones en cuanto a nuestra materia, las cuales analizaremos en el siguiente párrafo.

En el artículo 118 de nuestro máximo ordenamiento, se establece que las Entidades Federativas tienen prohibido imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, a menos que el Congreso de la Unión les otorgue dicha facultad. Dentro del artículo 117 del mismo ordenamiento, se estipulan las prohibiciones a los Estados para: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, siendo estas prohibiciones las que encuentran relación con el comercio exterior.

Por lo que respecta a los derechos de las personas, la Constitución en su primer artículo otorga a todos los individuos (no únicamente a los ciudadanos sino a cualquier persona), dentro de los Estados Unidos Mexicanos, el goce de todas las garantías que en ella se estipulan, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y bajo las condiciones que ella misma contempla. Derivado del artículo anterior, podemos observar que una de estas garantías a las que se refiere y que para objeto de nuestro estudio resulta fundamental, se encuentra en el artículo 5° Constitucional, el cual establece la libertad de las personas de dedicarse al comercio, siempre y cuando realicen esta actividad de forma lícita.

El artículo 133 Constitucional determina la jerarquía de leyes dentro de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglará a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De este artículo se desprende que si un tratado cumple con el requisito de no contravenir y estar de acuerdo con la Constitución, además de ser celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán válidos para la nación.

Lo más importante es que versa sobre la jerarquía de leyes, dejando claramente la supremacía constitucional, pero en lo que respecta a la jerarquización de tratados y leyes no se explica claramente, para ello debemos

atender al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para desentrañar el orden que guardan entre sí, lo que observaremos con la siguiente Tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES: SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para

otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.<sup>1</sup>

En el criterio anterior se observa que la Constitución es el máximo ordenamiento jurídico de la nación, estableciendo que los tratados tienen una mayor jerarquía que las leyes federales y éstas se encuentran en un mismo nivel que las leyes locales, en virtud de lo establecido en el artículo 124 constitucional al referirse que las facultades que no les sean conferidas a los funcionarios federales por el máximo ordenamiento, se entenderán reservadas a los Estados y así sucesivamente en orden jerárquico con los demás ordenamientos jurídicos.

El Cuaderno ATA surge por medio de un Convenio Internacional y es por esa razón que es necesario establecer los fundamentos legales con los que esta figura cuenta para su aplicación y validez en territorio nacional.

Esta Convención para ser válida en México requirió de enviar la suscripción del Ejecutivo a la Cámara de Senadores para su análisis y aprobación, y una vez aprobada, el Ejecutivo la promulgó por medio de un Decreto.

---

<sup>1</sup> Tesis: P.LXXVII/99, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p.46.

Siguiendo este orden de ideas debemos atender si se tratan de leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, por lo que debemos definir su diferencia.

Las leyes autoaplicativas con su simple entrada en vigor, crean, modifican o extinguen una situación concreta de derecho, o generan una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer, con lo que surge el vínculo entre determinadas personas con las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran, sin que el cumplimiento de esa obligación, o la sujeción a esa condición jurídica se encuentre condicionada por la realización de algún acto de individualización de la norma.

Para las leyes heteroaplicativas tiene que existir un acto de aplicación, como por ejemplo el cobro de algún impuesto, o el pago o traslado del mismo, en sí, requieren actualizar la afectación de la esfera jurídica del particular de un acto diverso que condicione su individualización.

Al respecto observaremos lo que expresa la siguiente tesis:

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto

jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>2</sup>

Con base en lo anterior, podemos decir que el Tratado en comento, es una ley heteroaplicativa ya que sus obligaciones no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que requiere de la individualización condicionada para actualizar la afectación en la esfera jurídica del particular, derivado de un acto diverso, el cual puede consistir en una diversa disposición de observancia general dirigida a todos aquellos destinatarios que se coloquen en la hipótesis legal; por tanto, la afectación en la esfera jurídica de los destinatarios de la norma, no se individualiza hasta que la autoridad determine a través de diversos ordenamientos jurídicos así como reglas de carácter general, los parámetros de su observancia.

Con esto concluimos el análisis de los preceptos constitucionales relacionados con nuestro tema y dejamos establecido el marco jurídico constitucional en el que se fundamenta la validez del uso de los Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías, en México.

---

<sup>2</sup> Tesis: P./J 55/97, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Julio de 1997, p.5.

## **2. Marco Jurídico Internacional- Convención ATA, Bruselas 1961 y Convención de Estambul 1990**

Antes de analizar la Convención ATA y la Convención de Estambul, es importante hacer referencia a algunos conceptos de Derecho Internacional Público, a fin de lograr un mayor entendimiento del marco jurídico internacional.

En el punto anterior desarrollamos la base Constitucional del Cuaderno ATA, sin embargo, lo relacionado con la admisión temporal de mercancías, jurídicamente nace en el Derecho Internacional Público.

Se puede entender al Derecho Internacional Público como “el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales.”<sup>3</sup>

Dentro del Derecho Internacional Público se considera primordialmente como sujetos internacionales a los Estados, Uniones de Estados, organismos internacionales, etc.

Podemos definir a un Tratado como todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional. En un principio, únicamente los Estados suscribían Tratados, sin embargo, con el paso del tiempo se da la creación de nuevas figuras jurídicas que ya forman parte de los sujetos de derecho internacional, por lo que podemos apreciar que no son los únicos que tienen la potestad para la creación de tratados.

La definición de tratado en el artículo 2 de la Convención de Viena establece lo siguiente: “Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por

---

<sup>3</sup>SEARA VAZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, 21ª. Ed., México, 2004, p.25.

escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.”<sup>4</sup>

En este sentido la palabra Convención deriva del latín *conventio, convenire, convenium*, y dentro del Derecho Internacional se considera como el acuerdo de voluntades entre dos o más Estados sobre una misma cosa, cuyo efecto puede construir, o no, una obligación.

Con las definiciones de tratado y convención, nos queda claro que para nuestra investigación, se le llama convención únicamente al acuerdo de voluntades que se da entre los Estados, pues en los tratados pueden intervenir, no sólo los Estados, sino también otros sujetos de Derecho Internacional, como las organizaciones Internacionales.<sup>5</sup>

Estos Tratados o Convenciones se rigen por los siguientes puntos:

1. Sólo son obligatorios para los Estados que los suscriben;
2. Crea obligaciones entre los Estados Partes; y
3. Se requiere el consentimiento de los Estados para realizarlo, que es la base de la obligación jurídica.

Existen varias clasificaciones doctrinales de los Tratados, sin embargo, nos enfocaremos en dos de ellas, ya que son de gran utilidad para nuestro análisis, la primera considera los Tratados como contratos (Tratados-contratos), cuya

---

<sup>4</sup> SALDAÑA PEREZ, Juan Manuel. Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico. Porrúa. México, 2005, p. 67.

<sup>5</sup> SEARA VAZQUEZ, Modesto, Op. Cit. p. 59.

finalidad se ve limitada a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del mismo; y la segunda que sería la de Tratado-ley, que son destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria, como es el caso de las Convenciones objeto de estudio en este marco jurídico internacional, pues la vigencia de ambas es por tiempo indefinido.

El surgimiento de la Convención ATA se da bajo el auspicio del Consejo de Cooperación Aduanera, por lo que es importante analizar la naturaleza jurídica del mismo.

El Consejo tiene personalidad jurídica propia, es un organismo técnico internacional con carácter intergubernamental y tiene su sede en Bruselas.

Dentro de sus objetivos, se encuentran el de proponer acciones de protección al bienestar económico nacional, la protección social de sus miembros, fomentar el comercio internacional legítimo, promover acciones en contra del comercio internacional desleal, impulsar el desarrollo y capacitación de los recursos humanos a través del intercambio de experiencias de los administradores de aduanas; promueve facilidades en el intercambio de comunicaciones oficiales y ayuda entre sus miembros y otras organizaciones internacionales en materia aduanera; así mismo los asesorará sobre las divergencias que representa el cambiante comercio internacional para que puedan afrontarlo con éxito.

Sin embargo, es importante señalar que su objetivo principal se encuentra en promover instrumentos y mecanismos internacionales para unificar, mejorar y armonizar los procedimientos y sistemas aduaneros.

Es en relación con éstos objetivos con los que el Consejo de Cooperación Aduanera, se ve en la necesidad de crear varios convenios, de entre los cuales destaca la Convención ATA, para la Admisión Temporal de Mercancías.

En el ámbito jurídico internacional la Convención ATA se llevó a cabo en Bruselas el 6 de diciembre del año de 1961 y para suscribirlo en México fue enviado a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación en 1996, publicándolo en 1997 y promulgándolo en 2001.

Se trata de un instrumento internacional destinado a facilitar la importación, de las mercancías que se conceden en admisión temporal y libre de impuestos.

Siendo una Convención crea obligaciones para los Estados que otorgan su consentimiento para formar parte de ella, y en consecuencia, surgen obligaciones entre ellos mismos.

Su clasificación es la de un Tratado-ley porque implica una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria a sus partes.

Para formar parte de esta Convención, se debe cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 20 de la propia Convención:

Cualquier Estado miembro del Consejo y cualquier Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados podrán llegar a ser Parte Contratante del presente Convenio:

- a) Firmándolo, sin reserva de ratificación;
- b) Depositando un instrumento de ratificación, después de haberlo firmado con reserva de ratificación; o
- c) Adhiriéndose al mismo.

2. El presente Convenio quedará abierto a la firma de los Estados a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, hasta el 31 de julio de 1962 en la sede del Consejo, en Bruselas. Después de dicha fecha, quedará abierto a la adhesión de los mismos.

3. En el caso previsto en el párrafo 1 b), del presente Artículo, el Convenio deberá someterse a la ratificación de los Estados signatarios, de conformidad a sus procedimientos constitucionales respectivos.

4. Cualquier Estado que no sea miembro de las organizaciones a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, al cual se haya dirigido una invitación a este efecto por el Secretario General del Consejo, a petición de las Partes Contratantes, podrá llegar a ser Parte Contratante del presente Convenio, adhiriéndose al mismo después de su entrada en vigor.

5. Los instrumentos de ratificación o de adhesión se depositarán en poder del Secretario General del Consejo.

Para efectos de nuestro análisis, existen tres formas para formar parte de la Convención, que es por medio de:

- La firma del Convenio;
- La ratificación, que es el acto jurídico por medio del cual un Estado firma la Convención, reservándose el Derecho para ratificar su voluntad de formar parte de la Convención mediante el depósito del instrumento que la ratifique; y
- Por la simple adhesión a la Convención, que de igual forma necesita del depósito del instrumento de adhesión ante el Secretario General del Consejo que funge como depositario en éstos casos.

México, por medio del Ejecutivo, tuvo que depositar el instrumento de adhesión ante el Secretario General de la Organización Mundial de Aduanas que fungió como depositario y así formar parte de la Convención, y que por otro lado, el convenio, por medio de la promulgación del decreto, adquirió validez en México.

Así es que, con el instrumento de adhesión aprobado por el Senado, México se vuelve parte contratante de la Convención ATA, dentro de la cual se autoriza el uso de un cuaderno para facilitar los procedimientos sobre la admisión temporal de mercancías; es así como el cuaderno ATA encuentra su fundamento legal en el marco jurídico Internacional, la Convención ATA de Bruselas, será analizada detalladamente más adelante.

La Convención de Estambul de 1990 versa sobre nuestro tema de estudio, y aunque México no es parte contratante, haremos una breve mención de ella, con el objeto de tener un panorama un poco más amplio del marco jurídico internacional en el que se desenvuelve el presente trabajo.

Se trata de un nuevo convenio o instrumento internacional en el que se han combinado todos los convenios existentes sobre la admisión temporal de mercancías, incluido el Convenio ATA, en el cual se prevé la simplificación y armonización de procedimientos en las Aduanas (incluidos los medios de transporte), con la finalidad de facilitar el acceso a las disposiciones internacionales que rigen la admisión temporal y que contribuye eficazmente al desarrollo del comercio internacional y de otros intercambios internacionales, ya que puede aportar beneficios sustanciales y garantizar un alto grado de simplificación y armonización de los diferentes regímenes aduaneros.

Esta Convención se creó el día 26 de junio de 1990 y consta de 34 artículos divididos en V capítulos que contienen: disposiciones generales, ámbito de aplicación, disposiciones especiales sobre documentos y seguridad, diversas disposiciones y disposiciones finales, además de contener los Anexos A, B1 al B9, C, D y E.

Es importante mencionar que el Anexo A de esta Convención, versa sobre la utilización de los Cuadernos ATA y consta de 18 artículos, dentro de los cuales se estipula que las Partes Contratantes deberán aceptar los documentos en ella previstos para la admisión temporal de mercancías (que no son otros más que los mismos Cuadernos ATA), en sustitución de los documentos nacionales aduaneros, por el plazo que les sea determinado, el cual no excederá un año.

La expedición de los Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías, quedará a cargo de alguna asociación autorizada por las autoridades aduaneras de cada país, estipulando una vigencia para este documento, que no excederá un periodo mayor a un año, además de tener la obligación de otorgar una garantía que, en caso de incumplir con las condiciones de la admisión temporal de mercancías, deberá cubrir el monto de los derechos de importación o exportación.

Los demás anexos se encargan de regular el tratamiento que tendrán diversos tipos de mercancías y los medios de transporte, dentro de las cuales encontramos los objetos personales, animales, etc., con lo que se busca obtener una regulación que sea lo suficientemente amplia y precisa, pero sobre todo uniforme, para lograr su exacta aplicación en los territorios de los Estados Parte que conforman la Convención de Estambul.

Con esto concluimos el análisis del marco jurídico Internacional y comenzaremos con el de la Ley Aduanera, enfocando nuestro estudio a los puntos que tienen relación directa con los Cuadernos ATA.

### **3. Ley Aduanera- Importación y Exportación Temporal de Mercancías**

La Ley Aduanera (Ley) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Es el ordenamiento jurídico encargado de regular la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, de los medios que las transportan, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven del mismo o de la entrada y salida de las mercancías, teniendo a su vez como propósito principal modernizar la estructura de las Aduanas, para hacer más eficientes los mecanismos de promoción y fomento al comercio internacional.

Persigue los siguientes objetivos fundamentales:

- Proporcionar seguridad jurídica, mediante la simplificación de los ordenamientos jurídicos aduaneros, para lograr tener una eficiente unificación de criterios en la materia.
- Promover la importación y exportación. En donde se pretende que las aduanas se consoliden como un instrumento que facilite las exportaciones, así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.
- Cumplir con compromisos internacionales. Se logra incorporando normas que sean consistentes con los Tratados comerciales Internacionales suscritos por México, y los tratados de libre comercio de los que es parte.

Con estos objetivos claros, podemos comenzar el análisis de algunos artículos de la Ley Aduanera en lo que respecta a la importación y exportación temporal, especificando algunos puntos que tienen relación directa con nuestro tema.

En el artículo 90 de la Ley Aduanera se establecen los regímenes aduaneros a los que se deberán destinar las diferentes mercancías que entren o salgan del territorio nacional.

Dentro del glosario de términos de Derecho Aduanero y de Comercio Exterior de la Asociación Latinoamericana de Integración, encontramos la definición de régimen aduanero, que significa el tratamiento aplicable a las mercaderías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación. Este término no significa más que el tratamiento jurídico que se le otorga a las mercancías que se encuentran dentro del despacho aduanero.

En el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros, celebrado en Kioto el año de 1973, se establece la definición de admisión temporal como el régimen aduanero que permite recibir en un territorio aduanero con suspensión total o parcial de los derechos y los impuestos a la importación, ciertas mercancías importadas para un propósito específico y con intenciones de ser reexportadas dentro de un plazo determinado, sin que hubieran sufrido una modificación, excepto su depreciación normal debida al uso que se hubiera hecho de ellas.

De la definición que nos otorga el convenio de Kioto con respecto a la admisión temporal, se desprenden cuatro premisas básicas que deben cumplir todas las mercancías que se encuentran bajo el régimen de admisión temporal.

1. La exención total o parcial de los derechos y los impuestos a la importación de las mercancías;
2. Que las mercancías cumplan con un objeto específico;
3. Las mercancías deben ser reexportadas en un plazo determinado; y
4. Las mercancías no debe sufrir ninguna modificación.

Sólo en caso de que las mercancías estén destinadas para elaboración, transformación o reparación, no deberán de cumplir con la premisa de no sufrir modificación alguna, pero sí deberán cumplir con las tres primeras condiciones.

Uno de los regímenes aduaneros en México y que para nuestro tema es determinante, es el de admisión temporal que se divide en:

- Temporal de Importación. Para retornar al extranjero en el mismo estado; y para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o exportación.
- Temporal de exportación. Para retornar al país en el mismo estado; y para elaboración, transformación o reparación.

A este respecto, el artículo 104 de la Ley Aduanera señala que en el caso de la importación temporal de mercancías, las mercancías que provienen del extranjero no pagarán impuestos al Comercio Exterior ni cuotas compensatorias, con excepción de algunas mercancías; además de señalar que se deberá de cumplir con las obligaciones en materia de regulaciones, restricciones no arancelarias y demás formalidades. Conforme avancemos en el tema, analizaremos que mercancías son a las que se les permite el uso de los Cuadernos ATA.

En el artículo 106 de la Ley Aduanera, encontramos la definición del régimen de importación temporal, entendido como la entrada al país de mercancías para

permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado.

Lo importante del texto es que estas mercancías sólo estarán por tiempo limitado, cumpliendo con una finalidad determinada dentro del territorio y que deberán regresar al extranjero en el mismo estado en el que ingresan, por lo que no se pueden modificar en ningún momento, prácticamente están de paso por el país.

Los tiempos que otorga la Ley para la importación temporal son los que se establecen en el mismo artículo 106, un mes en el caso de la fracción I, seis meses en la fracción II, un año en la fracción III, por el plazo que dure su calidad migratoria en la fracción IV y diez años en la fracción V.

La fracción II del artículo 106, inciso d), permite la importación temporal de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Estas muestras y muestrarios, como lo veremos más adelante, pueden utilizar Cuadernos ATA, así como también las mercancías destinadas a convenciones y congresos internacionales, hasta por un año, según la fracción II del mismo artículo.

La exportación temporal de mercancías se regula en el Título IV, Capítulo III, Sección Segunda de la Ley Aduanera, particularmente el artículo 113 establece que las mercancías nacionales o nacionalizadas que se exporten temporalmente no pagarán impuestos al comercio exterior y que deberán cumplir con las

obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades.

Se observa, que al igual que en la importación temporal, en la exportación temporal también se exenta del pago de impuestos al comercio exterior cumpliendo con las obligaciones que les son establecidas.

Para definir lo que se entiende por exportación temporal, nos debemos remitir al artículo 115 de la Ley y que expone lo siguiente:

“ARTICULO 115. Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.”

Casi no existe diferencia con la importación, sólo que en la exportación las mercancías salen del territorio nacional hacia el extranjero; y al igual que en la importación, lo hacen por un tiempo limitado, con un fin específico y para regresar en el mismo estado en el que se fueron.

En el artículo 116 se establecen los plazos para la exportación temporal, en las fracciones I, II, III y IV, por tres meses, seis meses, un año y por el periodo que mediante reglas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca respectivamente y por las mercancías que en las mismas se señalen cuando las circunstancias económicas así lo ameriten; además de autorizar la salida de mercancías del territorio nacional bajo el régimen de exportación temporal.

En la fracción II de este artículo, inciso c), encontramos la exportación temporal de muestras y muestrarios destinados a dar a conocer mercancías por un plazo de seis meses; y en la fracción III las destinadas a exposiciones, convenciones,

congresos internacionales o eventos culturales o deportivos, por un plazo de un año.

Estas mercancías contemplan el uso de Cuadernos ATA, es por eso que considero importante incluirlas, aunque durante el desarrollo de los capítulos siguientes serán analizadas con mayor detalle.

Vistos los objetivos que persigue la Ley Aduanera, nos queda claro el desarrollo vertiginoso de las relaciones comerciales entre los Estados, pues hoy en día, con el ritmo en que evoluciona la economía, resulta de vital importancia que los mecanismos jurídicos con los que se cuentan, sean completamente eficaces para satisfacer las necesidades que implica el buen desenvolvimiento del comercio internacional.

#### **4. Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA (Admission Temporaire, Temporary Admission), para la Admisión Temporal de Mercancías**

El 6 de diciembre de 1961, en la ciudad de Bruselas, se adoptó el Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la Admisión Temporal de Mercancías y su Anexo, por lo que en México, el Presidente lo suscribió, enviándolos a la Cámara de Senadores para su consideración, por lo que con fecha del 10 de diciembre de 1996 se aprobó conforme al decreto de aprobación del 28 de octubre de 1997, para después emitir el decreto promulgatorio de dicho Convenio y su Anexo el 5 de julio de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

Se encuentra estructurado por 28 artículos divididos en VIII Capítulos que contienen, su autorización, ámbito de aplicación, expedición, utilización, garantía, regularización (entre otras disposiciones).

Su objetivo es el de facilitar la admisión temporal de mercancías libres de impuesto, eliminando las dificultades que representa el papeleo en las aduanas nacionales de cada país al momento de la importación, además de garantizar el pago de cualquier impuesto y cualquier obligación que se genere en el caso de que las mercancías no sean reexportadas. Este objetivo se pretende alcanzar con los siguientes puntos:

- Expidiendo un documento internacional, como el Cuaderno ATA, el cual sustituya a los documentos nacionales requeridos por las aduanas nacionales para la admisión temporal de mercancías.
- Otorgando una garantía válida internacionalmente por las asociaciones que expiden los cuadernos ATA. Para cumplir con esta finalidad, dichas asociaciones garantizadoras, deberán ser autorizadas por la Aduana de cada Parte Contratante.

Además, esta Convención otorga mayores facilidades en otras actividades en las que el Cuaderno ATA también puede ser utilizado:

- Para cubrir el transporte de mercancías en tránsito aduanero dentro de un país y que estén bajo el régimen de importación temporal.
- En lugar de algún documento nacional para exportación temporal del país de salida.

Esta idea de introducir un documento internacional para las aduanas de los Estados Parte, en los que se cuente con un respaldo (garantía internacional) para

la admisión temporal de mercancías, no es algo nuevo, ya que podemos ubicar su antecedente en la forma oficial de aduana para la admisión temporal de vehículos, por lo que resulta obvio que se considerara el mismo procedimiento para otras mercancías, como las muestras comerciales, que al incrementarse el comercio de las mismas, se fue visualizando que sus procedimientos resultaban cada vez más problemáticos para los comerciantes y sus representantes, ya que cruzaban frecuentemente las fronteras con ellas.

Fue hasta el año de 1954, que se llevó a cabo un proyecto en Suiza y Austria, en el que se contemplaba la utilización de un tríptico para las muestras, por lo que el Consejo de Cooperación Aduanero tomó la decisión de realizar un borrador titulado “Convenio Aduanero que contempla el uso de cuadernos para muestras comerciales”, que fue adoptado en Bruselas el 1º de marzo de 1956. Este instrumento internacional creó el cuaderno ECS (Enchantillon Carnet Sample, Echantillon en francés quiere decir muestra, Carnet: cuaderno y Sample en inglés quiere decir muestra), que es el predecesor del Cuaderno ATA y que no sólo servía para la admisión temporal de mercancías de muestras comerciales, sino que también para material publicitario.

Los resultados que se tuvieron con el uso del Cuaderno ECS, fueron tan satisfactorios que la comunidad comercial pronto intentó implementar facilidades similares, buscando amparar otro tipo de operaciones para la admisión temporal. La Cámara Internacional de Comercio en 1958, hizo una recomendación en este sentido, la cual fue sometida al Consejo de Cooperación Aduanera, en la cual, abogaba por la implementación de un cuaderno o tríptico Aduanero para la

admisión temporal, que estuviera libre de impuesto para ciertos bienes o mercancías.

El Consejo llevó a cabo una investigación preliminar para ver la utilidad que podía tener dicho documento, con la asistencia del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y la Federación Mundial de Cámaras, las cuales mostraron su apoyo para la preparación de un documento bajo los lineamientos del Cuaderno ECS, que se pudiera utilizar para la admisión temporal de equipo profesional y mercancías para exposiciones, exhibiciones, ferias, etc. Desde que se estaban preparando las dos convenciones sobre la admisión temporal de éstos artículos, se reconoció la conveniencia que tendría que el Consejo adoptara dicho documento al mismo tiempo que las Convenciones, o tan pronto como fuera posible a partir de entonces.

La Convención ATA entró en vigor el 30 de Julio de 1963. Desde entonces el Cuaderno ATA se ha convertido en el documento aduanero internacional más importante para la admisión temporal de mercancías.

Esta Convención está diseñada para facilitar, principalmente, la importación de mercancías que concede la admisión temporal libre de impuestos; para ello, se debe especificar un modelo de Cuaderno ATA, el cual, será utilizado como el documento aduanero que permite la admisión temporal y en el que se establecen las responsabilidades y derechos de las asociaciones aprobadas para la expedición de los cuadernos, además del otorgamiento de las garantías para la admisión temporal de mercancías.

Con el objetivo de alcanzar uno de los principios de la Convención, en cuanto a la armonización y simplificación de los procedimientos para la admisión temporal, encontramos que para su viabilidad se debe contar con los siguientes puntos:

- Asociaciones garantizadoras y expedidoras afiliadas a un órgano internacional.
- Regulación nacional o internacional, con respecto a las operaciones de admisión temporal que utilicen Cuadernos ATA.

Una característica especial de la Convención ATA, es que está diseñada para facilitar el intercambio internacional de mercancías y cultura, lo que permite un procedimiento simplificado y uniforme para su aplicación dentro del territorio de cada parte contratante, sin embargo, no es obligatorio su cumplimiento para las personas que llevan a cabo operaciones de admisión temporal, por lo tanto son libres de aprovechar las facilidades que ofrece la Convención, o en su lugar, enviar sus mercancías conforme a los documentos Nacionales o cualquier otro documento internacional aduanero. A este principio se le conoce como el de libre elección. A pesar de las grandes ventajas que el Cuaderno ATA ofrece a todos los sujetos que podrían estar vinculados con su uso (exportadores, importadores, agentes, titular), puede ser que existan regulaciones nacionales que otorguen mayores facilidades, en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales, de ser así, los sujetos se encuentran en libertad de renunciar a él para solicitar la aplicación de las reglas o procedimiento que más le convenga. Los interesados también pueden optar por someterse a un procedimiento nacional en el que se asegura económicamente el total de sus operaciones aduanales, por lo que resultaría innecesario contraer un gasto que sería mayor con la obtención del cuaderno, esto

quiere decir que si el procedimiento nacional resulta más económico que realizar la operación a través del Cuaderno ATA, queda a elección de los interesados el procedimiento al que prefieran someterse.

Es necesario hacer hincapié en que el principio que otorga la libertad de elección, en ningún momento depende de las ventajas económicas o de cualquier otra que represente un beneficio de éste tipo a alguno de los interesados. Cualquiera que sea la razón por la que se tome la opción de someterse a un procedimiento de admisión temporal nacional, significaría el cumplir cabalmente con las obligaciones administrativas de la Aduana, aún si resultara administrativamente más conveniente la utilización del Cuaderno ATA. Como podemos observar, una vez que se tiene la libertad de tomar la decisión de que procedimiento llevar, se tiene que cumplir indefectiblemente con él.

Con lo anterior, es claro que la elección del procedimiento ATA, únicamente se encuentra disponible si la Parte Contratante se somete a las disposiciones que establece la Convención para aceptar al Cuaderno ATA con motivo de la admisión temporal de mercancías de que se trate.

Dentro de la Convención se estipulan tres diferentes grupos de operaciones para la admisión temporal que se refieren a mercancías importadas temporalmente reguladas por Convenciones para equipo profesional, exhibiciones y Ferias; las mercancías importadas temporalmente bajo el auspicio de cualquier otra Convención Internacional para la importación temporal como muestras comerciales, envases, etc. (art. 3 párrafo 2 de la Convención ATA); y las mercancías importadas temporalmente cuya regulación se da a nivel nacional y

bajo sus condiciones, contempladas dentro del artículo 3 párrafo 2 de la Convención.

En el artículo 3 párrafo 3, se hace referencia al tránsito de mercancías, entendiéndose por el mismo, el traslado de mercancías de una oficina de aduanas en territorio de una Parte Contratante, a otra oficina de aduanas en el mismo territorio, bajo las condiciones establecidas por las leyes y reglamentos de dicha Parte; es opcional el uso de Cuadernos ATA para el tránsito de mercancías, su aceptación se debe notificar bajo los términos especificados en el artículo 23. Cabe mencionar que en México no se aceptaron estas condiciones, por lo que no se permite el uso de Cuadernos ATA para el tránsito de mercancías.

Conforme a lo que estipula el artículo 10, se establece que no se cobrará ningún cargo por los servicios de Aduana, siempre y cuando las operaciones se hagan dentro de horas hábiles, lo que significa que los visados o certificaciones de los Cuadernos ATA no generan pago alguno.

En el caso de destrucción, pérdida o robo de un Cuaderno ATA, que ampare las mercancías que se encuentren dentro del territorio de una Parte contratante, deberán las autoridades aduaneras de la parte en cuestión, aceptar el repuesto del cuaderno a petición de la asociación aseguradora y bajo los lineamientos de dichas autoridades. La vigencia del nuevo cuaderno deberá ser la misma del cuaderno sustituido, esto de conformidad con el artículo 11 de la Convención.

Cuando se haya hecho un embargo a las mercancías importadas y no se puedan reexportar, la obligación de reexportación quedará suspendida durante el tiempo que dure el embargo, siempre que no se haya hecho a petición de particulares; si el embargo lo realizan las autoridades aduaneras, deberán informar

a la asociación garantizadora del mismo, además de las medidas que se van a tomar al respecto (artículo 12).

En el artículo 13 de la Convención se establece que los Cuadernos o partes de los Cuadernos ATA que sean enviados por la asociación expedidora correspondiente al país en el que se van a emitir, gozarán de la importación libre de impuestos y no estarán sometidos a ninguna prohibición o restricción de importación, se concederán facilidades análogas a la exportación.

En el caso de fraude, contravención o abuso, en el artículo 15 se establece la libertad de las Partes para iniciar procedimientos en contra de los titulares del cuaderno ATA, para cobrar los impuestos de importación o cualquier otra cantidad exigible e imponer sanciones a las personas que se hayan hecho acreedoras a ellas. Las asociaciones expedidoras deben coadyuvar a las autoridades aduaneras para lograr tal fin.

Los siguientes conceptos nos ayudarán a entender mejor las disposiciones de la forma en la que opera la Convención.

La firma tiene como función el reconocer, por parte de los representantes de un Estado, el contenido del Tratado y fijar el final del periodo de negociación, además de expresar el consentimiento de un Estado para obligarse a su contenido.

La ratificación es la manifestación del consentimiento y sólo se entiende si: el tratado así lo dispone, los Estados así lo acuerdan, el representante del Estado firma a reserva de ratificación, y si la intención del Estado es la de someter el Tratado a ratificación siempre que lo haya expresado durante la negociación. También se puede entender como la operación mediante la cual el Estado establece, en su derecho interno, los requisitos para obligarse interiormente; o

bien como la operación realizada en el ámbito internacional, con la finalidad de darle al Tratado su fuerza obligatoria por medio del intercambio de los instrumentos de ratificación o su depósito, debiendo tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Para tratados bilaterales, se requiere que un Estado comunique a otro sus instrumentos de ratificación, o se realice un intercambio de las cartas de ratificación, mediante un proceso verbal.
- En los tratados multilaterales se utiliza el depósito de los instrumentos de ratificación, donde un Estado fungirá como depositario y se encargará de comunicar todas las ratificaciones recibidas a los demás Estados. En los tratados auspiciados por las Naciones Unidas se designa como depositaria a la Secretaría General del organismo.
- Cuando se haya establecido que con la simple notificación a los Estados contratantes o al depositario es suficiente.

La adhesión representa el acto por medio del cual, un Estado puede formar parte de un Tratado que no haya firmado. Requiere que los Estados Parte la hayan aceptado de algún modo en el tratado o que se pongan de acuerdo en ello con posterioridad. Su consecuencia inmediata es formar parte del tratado automáticamente, en su totalidad o en parte. La adhesión bajo reserva de ratificación, condiciona la entrada en vigor del tratado a la aprobación de los órganos internos competentes para ratificar.

Cabe mencionar que para que México llegara a formar parte del Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías, mediante la adhesión bajo reserva de ratificación, tuvo que someter a la

aprobación de la Cámara de Senadores el Convenio en cuestión, para poder promulgar el Decreto que le diera validez en el país, de conformidad con nuestra legislación nacional.

Visto lo anterior, ubicamos la fecha oficial de la Convención el día 6 de diciembre de 1961, desde ese momento quedó abierta para la firma de los Estados miembros del Consejo y cualquier Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados, hasta el día 31 de julio de 1962, en la sede del Consejo de Cooperación Aduanera, en Bruselas. Los Estados que no son miembros de lo organismos antes mencionados, pueden ser Partes contratantes de la misma, por medio de la adhesión, después de su entrada en vigor y solamente con la invitación del Secretario General del Consejo y por petición de una de las Partes Contratantes.

Esta Convención entraría en vigor tres meses después de que cinco Estados (de los mencionados anteriormente) la firmaran sin reserva de ratificación o hubieran depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión, por lo que la entrada en vigor de la Convención ATA se dio el 30 de julio de 1963. Para cualquier otro Estado, la Convención surte efectos tres meses después de que ha depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Los instrumentos de ratificación y adhesión a los que nos referimos se deben depositar ante el Secretario General del Consejo de Cooperación Aduanera.

Debemos entender la notificación como un acto unilateral de la voluntad, por medio del cual un Estado pone en conocimiento de otros, hechos o actos que tienen consecuencias jurídicas, en este caso en particular, las notificaciones a que se refiere el artículo 23 de la Convención, en cuanto a la aceptación de las partes

contratantes del Cuaderno ATA para el tránsito y para las mercancías importadas temporalmente en aplicación de otros Convenios internacionales relativos a la importación temporal o para las operaciones de admisión temporal realizadas en aplicación de sus leyes y reglamentos nacionales, deberán ser dirigidas al Secretario General del Consejo, especificando el día exacto en que se hicieron. De la misma forma se harán las notificaciones para ampliar, anular o restringir el ámbito de aplicación de notificaciones anteriores.

La denuncia en el ámbito de Derecho Internacional se define como el acto jurídico en el que un Estado Parte declara su voluntad para retirarse de un Tratado, con base en las condiciones en él estipuladas. En un tratado bilateral la denuncia significa su extinción, pero en uno multilateral solamente significa el fin de los efectos del tratado respecto al Estado denunciante, ya que su observancia continúa para las otras partes. No se debe confundir la extinción con la denuncia, la diferencia se encuentra en que la denuncia constituye un derecho que se encuentra estipulado dentro del Tratado y la extinción implica un acuerdo que se realiza con posterioridad, por lo que son actos jurídicos diferentes.

El Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías tienen un término ilimitado, establecido dentro del artículo 22, para lo cual, la Parte Contratante que decida retirarse del mismo, lo podrá denunciar en cualquier momento por medio de la notificación hecha a la Secretaría General, que surtirá efecto hasta seis meses después de la recepción de dicho instrumento. En el momento en el que México ya no quiera formar parte del mismo, deberá depositar ante la Secretaría General, el instrumento de notificación de la denuncia.

Los Cuadernos ATA expedidos antes de la fecha en que surta efectos una denuncia o una notificación de restricción, seguirán siendo válidos.

Otro concepto importante para nuestro estudio es el de la reserva, la cual debe ser entendida como el acto jurídico unilateral por el que un Estado Parte, dentro de un tratado, rechaza la aplicación de ciertas disposiciones en él contenidas, o que les atribuye un sentido diferente. Este concepto se da únicamente dentro de tratados multilaterales, y para su ejecución debe estar expresamente autorizada en alguna disposición dentro del Tratado. En el momento en el que algún Estado hace efectiva una reserva, queda completamente desligado de la obligación que en ella se contiene, pero también derivado de esta acción, no podrá exigir el cumplimiento de la obligación que se reserva a otros Estados.

Las reservas se pueden formular en diferentes momentos:

- En la firma,
- En la ratificación,
- En la aprobación o aceptación, y
- En el momento de la adhesión.

El Secretario General del Consejo de Cooperación Aduanera fungirá como depositario de las reservas, y deberá hacerlas del conocimiento de las demás partes, para que externen su opinión al respecto.

A este respecto, dentro de la Convención la única reserva se refiere a la no autorización de los Cuadernos ATA para el tráfico postal, esta disposición se encuentra en el artículo 26 segundo párrafo, y se puede retirar en cualquier momento. Cabe resaltar que México hizo efectiva dicha reserva.

Uno de los objetivos que resulta esencial para la Convención, consiste en que todas las Partes Contratantes puedan interpretar y aplicar las condiciones, en ella planteadas, de forma uniforme, por lo que el Secretario General del Consejo, a petición de parte, será el encargado de convocar a las reuniones que sean necesarias para cumplir con este fin, que se llevarán a cabo en la sede del consejo, en este caso en Bruselas, salvo pacto en contrario de las Partes. Estas reuniones se llevarán a cabo de acuerdo a las condiciones que establezcan las Partes y las decisiones que dentro de las reuniones se acuerden deberán someterse a votación, para la que deberán estar presentes más de la mitad de las Partes Contratantes y serán válidas cuando se aprueben por mayoría de dos tercios de las partes que se encuentren al momento la votación, esto con base en el artículo 18 de la Convención ATA. Aquí se destaca la formalidad que deben cumplir las reuniones que las partes soliciten, además de establecer la validez de las condiciones que en ellas se establezcan, con apego al cumplimiento de las formalidades mencionadas, y sobre todo, la finalidad de cumplir con un principio internacional que es el de la unificación de criterios.

En cuanto a la interpretación o aplicación del Convenio, en el artículo 19 se establece que la diferencia que pudiera surgir entre las partes por esta cuestión, se dirimirá con base en negociaciones entre las mismas, de no llegar a un acuerdo, estas diferencias se resolverán en una reunión, con los requisitos ya mencionados, en la que someterán sus diferencias al examen y consideración de las demás Partes Contratantes, las cuales, llegado el momento harán sus recomendaciones buscando obtener la mejor solución.

Para realizar alguna reforma a la Convención, se deben seguir los lineamientos del artículo 24, en el que se menciona la reunión en la que los Estados Partes harán recomendaciones para realizar las reformas que consideren necesarias. Si se considera procedente alguna de ellas, el texto reformado se comunicará por medio del Secretario General del Consejo a todas las Partes contratantes, a todos los demás Estados signatarios o adheridos, al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, a las Partes contratantes del GATT y a la UNESCO. Si en el transcurso de seis meses a partir de la fecha en que la reforma se comunicó, ninguna Parte contratante ha informado a la Secretaría de alguna objeción o reserva de aceptación de las reformas recomendadas, se considerará que fueron aceptadas.

En un periodo de seis meses a partir de la comunicación de la reforma propuesta, se podrá presentar alguna objeción o la reserva de aceptación por alguna Parte Contratante.

La reserva de aceptación a la reforma propuesta se da porque en el derecho interno de la Parte Contratante que la comunica, aún no se reúnen las condiciones para su aprobación, si dentro de este periodo se notifica su aceptación queda aprobada, si este periodo de seis meses termina y no se ha comunicado su aceptación a la Secretaría General, se comenzará un periodo de nueve meses en el que se podrá presentar alguna objeción o la notificación de aceptación, y si dentro de ese periodo no se comunica alguna de las dos, a su vencimiento se considerará como aceptada.

Si se formula alguna objeción dentro de los periodos y las condiciones estipuladas, se considerará como no aprobada la reforma propuesta.

La reforma aceptada entrará en vigor seis meses después en que se consideró su aceptación. Cualquier Estado que ratifique o se adhiera a la Convención, se considera que ha aceptado todas las reformas que se hayan hecho al día en el que depositen su instrumento de ratificación o adhesión.

Podemos observar que el artículo 24 de la Convención establece todo lo referente a las reformas que se le pueden realizar al Convenio, estableciendo primeramente la formalidad que debe cumplir la reunión de las Partes, las recomendaciones que las Partes realicen, observando que las reformas que han sido aprobadas deberán darse a conocer a todas las Partes por medio del Secretario General del Consejo de Cooperación Aduanera, estableciendo un periodo de seis meses para que cualquier Parte pueda objetar o hacer reserva de las mismas, de no ser así se considerará aceptada y otro periodo de nueve meses al día en que se realizó la notificación de reserva, en el que, los países que la realicen deberán aprobar en su derecho interno el establecimiento de esta nueva reforma, por lo que en el caso de no presentarse alguna objeción dentro de este periodo, también se considerará su aceptación en el plano Internacional.

De esta manera, queda descrito el marco jurídico, sobre el cual, se fundamenta la validez de la utilización de los Cuadernos ATA en nuestro país, para funcionar como un documento aduanero reconocido internacionalmente, que conforme se da la unificación de criterios aduaneros en el mundo, puede considerarse su uso en sustitución de la documentación nacional, únicamente para el régimen de admisión temporal de mercancías.

## CAPÍTULO III

### PROCEDIMIENTO ACTUAL DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS

En el presente capítulo se conocerán los conceptos jurídicos de importación y exportación (Ley Aduanera), y se expondrá el tratamiento jurídico de los regímenes aduaneros de admisión temporal de mercancías, que actualmente se da en México a mercancías a las que también podría amparar un Cuaderno ATA, con el objetivo de establecer de forma detallada el procedimiento aduanero Nacional para estas mercancías.

#### 1. Concepto Teórico de importación

La importación es una actividad de gran importancia dentro del comercio, cuyos objetivos se encuentran enfocados a la competencia leal de mercancías extranjeras con las mercancías nacionales.

Para efectos de nuestra materia, sabemos que las mercancías o bienes y los servicios son los objetos del comercio, sin embargo, en lo que respecta a la importación hablaremos únicamente de mercancías.

La palabra importación viene del latín *importare* que significa “introducir en el país a través de un puerto”, se compone del prefijo *in-* y el verbo *portare* (portar o llevar). A continuación veremos varios conceptos o definiciones de importación.

De forma muy general podemos decir que la importación es la acción de introducir mercancías provenientes de un país extranjero al territorio nacional.

Una definición un poco más amplia de importación, es la introducción de mercancías de procedencia extranjera, para cumplir con diferentes fines, tales como: transformación, elaboración o consumo final en el país.

Jorge Witker la define como: “la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo.”<sup>1</sup>

El concepto anterior considera a la importación como una operación, la cual se concreta exactamente en el momento en que las mercancías traspasan la línea que delimita el territorio aduanero e ingresan al país. De acuerdo a su destino o a la función que vayan a desempeñar (uso, producción o consumo), se distinguen entre importación definitiva o importación temporal. Una vez que las mercancías ingresan al país deben cumplir con la regulación nacional y con las contribuciones que se le deban al Estado, para continuar con su finalidad.

La definición que encontramos dentro del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, realizado en Kioto en el año de 1973, considera a la “importación para el consumo” como: “el régimen aduanero que permite a las mercancías importadas entrar en libre circulación dentro del territorio aduanero, previo pago de los derechos y los impuestos a la importación exigibles y cumplimiento de todas las formalidades aduaneras necesarias.”<sup>2</sup> Al referirse a la importación para el consumo, se entiende como importación definitiva, ya que deben pagarse los aranceles exigibles y cumplir con

---

<sup>1</sup> WITKER, Jorge, Hernández, Laura, Op, Cit., p. 273.

<sup>2</sup> Véase: <http://www.aladi.org>

las restricciones no arancelarias establecidas para que las mercancías puedan circular libremente dentro del país.

Resulta difícil encontrar un concepto uniforme, ya que dentro de las legislaciones que regulan la materia de comercio exterior se limitan a señalar los actos o acciones propias de la importación.

En la ley Aduanera, encontramos los regímenes aduaneros, que son los definitivos, temporales, depósito fiscal y tránsito de mercancías. Dentro de los definitivos y temporales ubicamos a la importación y exportación.

La importación definitiva, como lo encontramos en el artículo 96 de la Ley Aduanera, es la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer dentro del territorio nacional por tiempo ilimitado. Este tipo de importación queda sujeta al pago de los impuestos de importación respectivos, así como al cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho aduanero (presentar el pedimento para su captura en el sistema, validarlo, pagar las contribuciones respectivas, llevar las mercancías a los módulos para ver si necesitan o no reconocimiento aduanero y verificar el destino de las mercancías para su internación).

Ahora definiremos la importación temporal que es la que nos ocupa en nuestro tema.

Podemos decir que es la entrada de mercancías al territorio nacional para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, ya sea para retornar al extranjero en el mismo estado o para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación.

Deben regresar al extranjero una vez que cumplen con su finalidad y dentro del plazo determinado en el momento de su importación, el cual especificaremos más adelante.

En las importaciones temporales no se pagan los impuestos al comercio exterior, ni las cuotas compensatorias, solamente se debe cumplir con las obligaciones de regulación y restricción no arancelaria, así como las formalidades del despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

Como complemento de nuestro concepto de importación temporal, analizaremos un poco este régimen, observando lo dispuesto en la Ley Aduanera, precisando los plazos que la determinan y las mercancías que ampara.

El régimen de importación temporal se divide en dos, las mercancías que se importan para retornar al extranjero en el mismo estado y las que se importan para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o exportación.

Los plazos que se establecen en el artículo 106 de la Ley Aduanera a la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero en el mismo estado, son los siguientes:

- I. Hasta por un mes, remolques y semirremolques incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

II. Hasta por seis meses:

- Importaciones que realicen los residentes en el extranjero, y que sean directamente utilizados por ellos o por personas con que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos.
- Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país.
- Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale la secretaria mediante reglas.
- Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, siempre que cumplan con los requisitos que señale la secretaria mediante reglas.
- Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o mas, siempre que comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses, cumpliendo con los requisitos que señale el reglamento.

III. Hasta por un año:

- Las destinadas a convenciones y congresos internacionales.
- Las destinadas a eventos culturales o deportivos.

- Las de enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero.
  - Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México.
  - Las de mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.
- IV. Por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas:
- Las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, visitantes locales y distinguidos, inmigrantes rentistas, siempre y cuando se trate de un solo vehículo, y para los que turistas y visitantes locales que importen un vehículo aunque no sea de su propiedad.
  - Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.
- V. Hasta por diez años:
- Contenedores.
  - Aviones y helicópteros, destinados a su utilización por líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros.
  - Embarcaciones dedicadas al transporte de pasajeros, de carga o a la pesca comercial.
  - Las casas rodantes que sean propiedad de residentes en el extranjero.

- Carros de ferrocarril.

En el artículo 108 de la Ley Aduanera se establecen los plazos de la importación temporal de mercancías para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación y que veremos a continuación.

Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la ley del impuesto sobre la renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la secretaria mediante reglas.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

- I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:
  - Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación.
  - Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación.
  - Envases y empaques.
  - Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailer.

Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos:

- Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.
- Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y computo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo, y
- Equipo para el desarrollo administrativo.

Para nuestro estudio resulta muy importante el saber los procedimientos actuales en lo que se refiere a la admisión temporal de algunas mercancías en específico, como son las muestras y muestrario, equipo profesional y las destinadas a convenciones y congresos internacionales.

El haber mencionado los regímenes, los plazos y mercancías nos precisa un poco más el concepto de importación temporal dentro de nuestra legislación y nos ubica de mejor forma en nuestro tema, por lo que procederemos a analizar el siguiente punto de este capítulo.

## **2. Importación Temporal de Muestras y Muestrario destinado a dar a conocer Mercancías**

El fundamento legal para la importación temporal de las muestras y muestrarios para dar a conocer mercancías, lo encontramos dentro del artículo 106 fracción II inciso d), que establece que la importación temporal será por tiempo limitado y con una finalidad específica, con un plazo determinado de seis meses para este tipo de mercancías, debiendo retornar al extranjero en el mismo estado en el que ingresan.

En el artículo 107 de la Ley Aduanera se estipula que para la importación temporal de muestras y muestrarios, se necesita el pedimento en el que se señale la finalidad para la que están destinadas así como el lugar en donde estarán y el estado que mantendrán.

Un pedimento aduanal es un documento fiscal en el cual el contribuyente declara la información, con la cual se le permite importar o exportar legalmente sus mercancías. En este documento se establece la base gravable de los impuestos al comercio exterior, la información suficiente que se requiere para la exacta identificación de las mercancías, así como también las fechas, facturas, operarios, remitentes, agente aduanal, cantidades, la valoración de los registros de entrada, medios de transporte, etc., que tengan que ver con las operaciones antes mencionadas. Este documento resulta de gran importancia para efectos fiscales y es elaborado por el agente aduanal.

De acuerdo a lo que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el pedimento es el documento fiscal que se elabora en un formato dinámico

aprobado por la Secretaría, conformado por bloques en los cuales los importadores, exportadores y agente o apoderado aduanal, deberán imprimir los que correspondan a la información que deba ser declarada, como la cantidad y tipo de mercancía, todos los datos que sirvan para la identificación de la mercancía, su origen, valor y base gravable, además del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, la aduana o sección aduanera de ingreso y la del despacho, el tipo de operación, régimen aduanero, entre otros datos y documentos que deban anexarse al mismo.

Cuando la importación temporal se realiza por personas residentes en el extranjero, dentro del pedimento de importación temporal, se deberá señalar el nombre de la persona residente en el extranjero junto con el de una persona física o moral residente en el territorio nacional, quien deberá proporcionar un escrito libre en el que asuma la responsabilidad solidaria por los créditos fiscales que se deriven de no retornar la mercancía al extranjero. Para poder llevar a cabo la importación temporal, deberán tener relación laboral con quien utiliza las mercancías que importan, con excepción de que ellos mismos las utilicen.

La importación temporal de las muestras y muestrarios, conforme al artículo 106, fracción II, inciso d) de la Ley Aduanera, tendrá como plazo para cumplir con la operación, seis meses.

Para entender a que nos referimos con muestras, podemos decir que son las mercancías que cumplen con lo siguiente requisitos:

- Aquellas mercancías cuyo valor unitario no exceda de un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente de la moneda que se trate.

- Las mercancías que se encuentren marcadas, rotas, perforadas o en cualquier estado, que nos indiquen o señalen específicamente que se encuentran descalificadas para su venta o cualquier otro uso que se les pretenda dar, diferente al de muestra o muestrarios. Las marcas deberán hacerse de forma clara, visible, legible y permanente mediante el uso de pintura.
- Mercancías que no se encuentren contenidas en empaques para su comercialización.

Por muestrario podemos entender la colección de muestras, que debido a su cantidad, peso, volumen, o cualquier otra especificación, nos indique que las mercancías únicamente pueden servir de muestras.

Las muestras y muestrarios se deberán importar mediante el pedimento de importación temporal.

Este pedimento para la importación temporal, se deberá presentar en original y tres copias, conforme a las instrucciones de llenado.

Una vez presentado el pedimento se captura para que sea validado, y después se imprime. El pedimento de importación temporal deberá presentarse junto con las muestras y muestrarios ante el mecanismo de selección automatizado, para ver si le corresponde desaduanamiento libre o reconocimiento aduanero.

Debido a sus condiciones, estas mercancías carecen de valor comercial, y por lo mismo no existe valor en aduana, por lo que los conceptos de fletes y seguros no forman parte de su valuación.

Las personas que realicen la operación de importación temporal de muestras y muestrarios, en ningún momento tendrán la obligación de inscribirse al padrón de

importadores. Además, a éstas mercancías tampoco les serán exigibles los impuestos al Comercio Exterior.

Cuando la importación de muestras está sujeta al cumplimiento de normas de carácter internacional, y se encuentren destinadas a análisis o pruebas de laboratorio, la persona que realiza su importación deberá proporcionar un escrito libre en el cual señale la descripción y calificación de la mercancía, el proceso de análisis o prueba a que se someterán, el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y Registro Federal de Contribuyentes del laboratorio al que se destinarán las muestras para efectuar el análisis o la prueba de laboratorio. Una vez que se autorice la importación temporal para estas mercancías, la autorización deberá anexarse al pedimento de importación temporal de las mismas. En estos casos, las mercancías o los residuos de los productos deberán retornar al extranjero o destruirse.

### **3. Importación Temporal de Equipo Profesional**

Comenzaremos este punto analizando que mercancías se catalogan como Equipo Profesional.

El término de “equipos profesionales” podemos entenderlo como:

- Equipos para la prensa, radiodifusión sonora o televisiva, necesaria para las organizaciones radiodifusoras o televisivas que se encuentran de visita en el país, con fines de la presentación de informes, transmitir o grabar material para programas específicos.

- Material cinematográfico necesario para una persona que visita el territorio nacional, con el objeto de realizar una o varias películas determinadas.
- Cualquier material necesario para el ejercicio del oficio o profesión de una persona que se encuentra de visita en el país, con la finalidad de llevar a cabo una tarea específica.
- Y cualquier aparato un auxiliar de los equipos mencionados, así como accesorios para los mismos.

Al ser realizada por residentes en el extranjero, esta importación temporal deberá cumplir con el pedimento establecido a este régimen, por lo que deberá contener el nombre del residente en el extranjero, y el nombre del responsable solidario, ya sea una persona física o moral residente en el territorio nacional, la cual suscribirá un documento que acredite dicha responsabilidad, para que en el caso de incumplir con la reexportación de las mercancías en el plazo establecido, pague los créditos fiscales que se deriven de esta acción. De acuerdo con el artículo 106 fracción II, inciso a) de la Ley Aduanera, el plazo referido será de seis meses.

Como hemos visto anteriormente, los residentes en el extranjero para poder llevar a cabo esta operación, deberán mantener una relación laboral con las personas que utilicen los bienes destinados a la importación temporal, a menos que sean utilizados por ellos mismos.

Las mercancías deberán someterse al mecanismo de selección automatizada, para saber si requieren o no, reconocimiento aduanero.

Cuando se trate de equipo e instrumentos musicales que pertenezcan a artistas extranjeros, que sean necesarios para realizar la actividad que desempeñan, el plazo para su importación temporal será de 30 días hábiles, por lo que en este caso no necesitarán pedimento, aunque deberán de cumplir con entregar una promoción, al momento de ingreso de las mercancías, realizada mediante escrito libre ante la aduana correspondiente, en la que establezcan su compromiso para retornar estas mercancías dentro del plazo establecido, además de indicar el motivo y la duración de su viaje, especificando la fecha en que regresaran al extranjero junto con la relación perfectamente bien detallada de la mercancía, así como el señalamiento del nombre, denominación o razón social, dirección y teléfono de su representante en México o el de su centro de operaciones.

Las personas dedicadas al periodismo para la prensa, radio, televisión o relacionadas con la cinematografía, cuya residencia se encuentra en el extranjero, no tendrá la necesidad de utilizar los servicios de un agente aduanal, por lo que tampoco tendrán que efectuar el pedimento, pudiendo realizar la importación temporal de las mercancías necesarias para el desempeño de sus funciones, siempre que acrediten los datos de identificación de los medios de difusión o de la empresa a los que representen, todo esto en una constancia que deberá ser expedida por el consulado mexicano.

Aquellas personas físicas que presten servicios profesionales de medicina y que pertenezcan a una brigada médica o ingresen al país en forma individual, con

la finalidad de realizar labores altruistas en sectores o poblaciones de escasos recursos, podrán importar temporalmente y por un plazo de 30 días hábiles, el equipo e instrumentos que les sean necesarios para cumplir con su objetivo. Por lo anterior, no será necesario utilizar los servicios del agente aduanal ni que la internación de las mercancías se realice mediante pedimento, siempre y cuando en el momento de ingreso al territorio nacional, presente la promoción mediante escrito libre, en la cual establece el compromiso de retornar la mercancía dentro del plazo señalado, así como de no realizar actos u omisiones que puedan constituir un delito o alguna infracción debido al mal uso de las mercancías, o al destino de las mismas. En este escrito también indicará el motivo, la duración de su viaje, la fecha en que retornará al extranjero, la relación detallada la mercancía, e igualmente deberá señalar el nombre, denominación o razón social, dirección y teléfono de su representante en México o el de la institución o centro donde realizará la prestación de sus servicios, anexando carta de la institución o dependencia de salud que organice o dirija la brigada de asistencia médica.

En el artículo 106 fracción III, inciso c) de la Ley Aduanera, se establece específicamente que los residentes en el extranjero podrán efectuar, hasta por un año, la importación temporal de enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica. Este plazo que se otorga, se podrá ampliar por un año más.

Esta operación se deberá realizar a través de pedimento, el cual se deberá capturar y validar, con sus tres copias respectivas, para posteriormente pasar el módulo y someterse al sistema automatizado para ver si les toca reconocimiento aduanero o no.

Es importante señalar que las personas que realicen esta operación, también podrán importar temporalmente los vehículos especializados que serán utilizados para la industria cinematográfica, por lo que antes de realizar la importación, deberán presentar un aviso mediante un escrito, en donde un residente nacional se declare responsable solidario de los créditos fiscales que pudieran causarse en el caso de incumplimiento de esta operación, así como el pedimento en el que se contengan dichos vehículos, como también la copia del aviso con el sello de recibido por parte de la autoridad competente.

Este aviso y los escritos, se presentarán ante la Administración Regional de Grandes Contribuyentes que corresponda a las circunscripciones del lugar donde se realizarán las locaciones, y en el supuesto en el que sean varias locaciones, se deberán presentar ante de la Administración General de Grandes Contribuyentes. Una vez que la lista sea recibida por la autoridad que corresponda, se sellará de recibido y la copia será entregada al interesado. El aviso deberá contener la indicación del uso específico a las que se destinarán los vehículos especialmente acondicionados para la filmación, el plazo que permanecerán y la cantidad de los mismos, indicando marca, modelo, año, número de serie o número de identificación vehicular como y los lugares o lugar donde se llevará cabo la filmación.

El Instituto Mexicano de Cinematografía, expedirá un escrito en el que avale la existencia de las empresas cinematográficas, como también el de la producción y el nombre del productor que sea responsable. El plazo antes referido que es por un año, se podrá prorrogar siempre y cuando se presente la rectificación el pedimento con anterioridad al vencimiento del mismo.

#### **4. Importación Temporal de Mercancías destinadas a Convenciones y Congresos Internacionales**

En el artículo 106 fracción III, inciso a) se establece la importación temporal de las mercancías por el plazo de un año, a las destinadas a convenciones y congresos internacionales.

Debemos entender por convenciones y congresos internacionales a las conferencias, simposios, encuentros y eventos similares, cuya finalidad sea la de reunir a un determinado número de personas en fechas ya preestablecidas.

Uno de los requisitos esenciales para la comprobación, ante la autoridad aduanera, de la autenticidad de la celebración de la convención o congreso, será la copia del contrato de arrendamiento del lugar en el cual se llevará a cabo el evento, junto con la publicidad del mismo.

El procedimiento de importación temporal de éstas mercancías se hará de la siguiente forma, al tratarse de importación temporal de mercancías, debemos recordar que no se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, pero se deberá determinar el cálculo de las mismas dentro del pedimento.

Las mercancías destinadas a convenciones y congresos internacionales, deberán seguir el procedimiento de importación temporal mediante pedimento, en el que se señalará la finalidad a la que estarán destinadas y el lugar donde se mantendrán para cumplir con la misma.

Es importante señalar que con base en el artículo 107 de la Ley Aduanera, se establece que no se requerirá efectuar la importación temporal de mercancía

mediante pedimento, ni será necesario utilizar los servicios de agentes aduanales, cuando las mercancías destinadas a convenciones y congresos internacionales, muestras y la mercancía que importen los residentes en el extranjero que no tengan su establecimiento permanente en México, siempre que vayan a ser utilizadas directamente por ellos su por personas con las que tengan relación laboral, podrán utilizar cualquier otro documento diferente al pedimento, que cumpla con el mismo fin y que se encuentre contemplado en algún tratado internacional del que México sea parte, por lo que esto sirve de fundamento legal para poder utilizar el Cuaderno ATA, para la importación temporal de las mercancías ya mencionadas. Las reglas para especificar los casos y las condiciones en que debe proceder a la utilización de estos documentos, de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional, serán establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Hay que resaltar que en la Ley Aduanera únicamente se establece esta facilidad para las personas que son residentes en el extranjero y que no tienen su establecimiento permanente México, por lo que seguiremos analizando el procedimiento para las personas que no cumplen con esta condición.

El pedimento se deberá presentar en original y tres copias, conforme los instructivos de llenado, no deberá inscribirse la persona en el padrón de importación, deberá presentar el pedimento de importación temporal, además de activar al mecanismo de selección automatizado para el desaduanamiento libre o el reconocimiento aduanero de las mercancías.

La importación temporal de mercancías destinadas a convenciones y congresos internacionales deberá cumplir con lo siguiente requisitos:

- La convención o congreso internacional deberá ser organizada por residentes en el extranjero o residentes dentro del territorio nacional. Si son residentes dentro del territorio nacional se deberá verificar que la participación de personas extranjeras sea mayoritaria; y
- La mercancía que será distribuida de forma gratuita entre los asistentes al evento ya mencionado, deberá estar perfectamente identificada mediante sellos o marcas que la distingan individualmente como destinadas a la convención o congreso internacional de que se trate.

El valor unitario de las mercancías no deberá exceder los cincuenta dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en la moneda de que se trate, o de veinte dólares cuando en ellas se encuentre el nombre del expositor o patrocinador, mediante logotipo, marca o leyenda.

Si la mercancía no se encuentra perfectamente identificada con las marcas antes mencionadas, deberá ser regresada al extranjero una vez concluido el evento, o en su defecto, se hará la importación definitiva, mediante pedimento, una vez cubiertas todas las contribuciones correspondientes y aplicables al régimen de importación definitiva.

La importación temporal de las mercancías destinadas a convenciones y congresos internacionales, deberá efectuarse por conducto del agente aduanal que elaborará el pedimento, debiendo cumplir su con las regulaciones y restricciones no arancelarias, bajo las que se encuentran sujetas las mercancías.

## **5. Exportación Temporal de Mercancías**

Dentro del comercio exterior, tanto la importación como la exportación, se encuentran íntimamente vinculadas, la actividad derivada de la exportación constituye una muy importante alternativa de desarrollo, no solamente para las personas, empresas y demás actores que en ella intervienen, sino también para el país, pues es a través de ella que es posible mostrar las mercancías nacionales a todo el mundo.

De forma muy simple y concreta, podemos entender por exportación, la acción y efecto de enviar productos nacionales al extranjero para su venta.

Desde el punto de vista económico, la exportación es cualquier bien o servicio enviado a otro país, provincia, pueblo u otra parte en el mundo, generalmente para su intercambio, venta o incrementar los servicios locales. En pocas palabras es la acción de enviar cualquier producto fuera de la frontera de un Estado a otro Estado con propósitos comerciales.

Exportación también puede ser, el envío legal de las mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el extranjero.

Desde el punto de vista jurídico, la exportación es la venta más allá de las fronteras políticas de un país.

La salida de las mercancías de un territorio aduanero, produce como contrapartida, una entrada de divisas, por lo que podemos identificar tres criterios con respecto a la exportación; el primero incluiría al transporte, como simple acto material; el segundo sería el envío, el cual generaría relaciones jurídicas y fiscales que acompañan a la relación comercial; y la venta, derivada de la motivación del

envío, por lo que la exportación se haría por un precio por la contraprestación de divisas.<sup>3</sup>

La siguiente definición la encontramos en el Convenio de Kioto de 1973, exportación a título definitivo: se entiende como el régimen aduanero aplicable a las mercancías en libre circulación que abandonan el territorio aduanero y que están destinadas a permanecer definitivamente fuera de éste.

La exportación nos sirve como medio para conseguir, un desarrollo comercial, económico y financiero, su finalidad es vender y dar a conocer las mercancías nacionales alrededor del mundo, lo que también genera relaciones jurídicas para los que intervienen en ella.

De la misma forma que las importaciones, dentro de la Ley Aduanera, se reconocen los regímenes de exportación definitiva y temporal.

En el artículo 102 de la Ley Aduanera, se especifica el régimen de exportación definitiva, el cual consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Conforme al artículo 36 fracción II, de la Ley Aduanera, cuando se realice la operación de exportación definitiva, se deberá presentar a la aduana de salida la siguiente documentación:

1. El pedimento de exportación;
2. La factura comercial que señale el Valor de las mercancías; y
3. Los documentos que comprueban el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Además de cumplir también con las contribuciones que les correspondan.

---

<sup>3</sup> WITKER, Jorge, Hernández, Laura. Op, Cit., p. 294.

Dentro del glosario de términos aduaneros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) encontramos la definición de exportación temporal, es el régimen aduanero destinado a facilitar la re-importación total o parcialmente libre de derechos e impuestos a la importación de mercancías exportadas con suspensión, si fuere el caso, de los derechos e impuestos a la exportación. "Se puede exigir que las mercancías sean exportadas con un fin determinado y reimportadas dentro de un plazo establecido".<sup>4</sup>

La exportación temporal consiste en la salida de mercancías del territorio nacional al extranjero, por un tiempo limitado y para cumplir una finalidad específica.

Dentro de este régimen las mercancías nacionales o nacionalizadas no estarán obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior, debiendo cumplir las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, además de las formalidades para el despacho aduanero de las mismas.

Puede cambiar a definitivo, en el momento que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley Aduanera y con las reglas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando las mercancías que se exportan temporalmente no regresan al territorio nacional dentro del plazo que les fue concedido, se considerará que la exportación temporal se ha convertido en definitiva, por lo que se deberá pagar el impuesto general de exportación, el cual, se deberá actualizar desde la fecha en que se efectuó hasta el momento de su pago.

---

<sup>4</sup> Véase: <http://www.aladi.org>

Existen dos modalidades dentro de la exportación temporal, uno es para retornar al país en el mismo estado y el otro es para elaboración, transformación o reparación.

Comenzaremos con la modalidad de la exportación temporal para elaboración, transformación o reparación de mercancías. El objeto principal de esta operación es el extraer las mercancías para retornar al país después de haberse destinado un proceso productivo.

En el artículo 117 de la Ley Aduanera se encuentra el plazo de autorización para este tipo de mercancías, el cual, es de dos años y podrá ampliarse por otro igual, mediante la rectificación del pedimento que presente el exportador por conducto del agente o apoderado aduanal; si se requiere la ampliación por un plazo mayor, se deberá contar con la autorización de conformidad con el Reglamento de la Ley Aduanera. Una vez que las mercancías han regresado al territorio nacional, se pagará el impuesto general importación que corresponda al Valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, como también el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.

La finalidad que deben cumplir las mercancías para retornar al país en el mismo estado, es la del salir del país con un fin específico, para regresar sin modificación alguna, esto conforme al artículo 115 de la Ley Aduanera.

En el artículo 116 de la misma Ley, se autoriza la salida del territorio nacional a las mercancías mencionadas en el párrafo anterior, permitiendo los siguientes plazos:

- a) Hasta por tres meses en el caso de remolques y semirremolques.
- b) Hasta por seis meses:
- Las de envases de mercancías;
  - Las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero;
  - Las de muestras o muestrarios destinadas a dar a conocer mercancías; y
  - Las de enseres, utilería, y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilizará la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país.
- c) Hasta por un año las destinadas a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos; y
- d) Por el periodo que mediante reglas determine la secretaría (SHCP) y por las mercancías que en las mismas se señale, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten.

Todos los plazos a los que nos referimos anteriormente, se podrán prorrogar hasta por un lapso igual, dependiendo las mercancías de que se traten, únicamente habrá que hacer la rectificación del pedimento antes del vencimiento del plazo respectivo. Si se requiere un plazo adicional, se deberá solicitar la autorización de conformidad con los requisitos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Exceptuando a los remolques y semirremolques, las mercancías anteriormente mencionadas, deberán especificar en el pedimento la finalidad a la que serán

destinadas y, en su caso, el lugar en el que cumplirán con su objetivo y en el que mantendrán a las mismas.

La presentación del pedimento y la utilización de los servicios de agente o apoderado aduanal, no serán necesarios para la exportación temporal, cuando se presente la forma oficial o cualquier otro documento que cumpla con el mismo fin que el pedimento, y que se encuentre previsto en algún tratado internacional del que México sea parte. Es aquí que podemos observar el fundamento legal para poder utilizar los Cuadernos ATA para la exportación temporal de mercancías.

## **6. Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008 (Diario Oficial de la Federación 30 de abril de 2008)**

Las Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior son un ordenamiento administrativo en el que se agrupan disposiciones de carácter general aplicables a la operación aduanera y al comercio exterior, coadyuvando al Servicio de Administración Tributaria y a la Administración General de Aduanas en el ejercicio de las facultades que el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria les otorga al respecto.

El fundamento legal para las reglas lo encontramos los siguientes artículos:

Dentro del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se otorga facultades a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para el trámite y la resolución de los asuntos que sean de su competencia.

En el artículo 31 de la misma ley se otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de varios asuntos, de los cuales destacan el estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (fracción III), determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales (fracción IX), cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales (fracción XI), organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (fracción IX), representar el interés de la federación en controversias fiscales (fracción XIII), y formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (fracción XV).

El artículo 1° de la Ley Aduanera establece la regulación de entrada y salida de mercancías al territorio nacional, además de la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación entre otras leyes y en su artículo 144 estipula las facultades que tendrá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aparte de las que el Código Fiscal de la Federación y otras leyes le otorguen en materia aduanera.

Por último el artículo 33 fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación establece la obligación de las autoridades fiscales de publicar anualmente las resoluciones que establezcan disposiciones de carácter general para el mejor cumplimiento de sus facultades, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento los contribuyentes, pudiendo publicar aisladamente las disposiciones

cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Cuando estas reglas se refieran a disposiciones relacionadas con el sujeto, base, tasa o tarifa de las contribuciones, no podrán generar obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las leyes fiscales respectivas.

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008 se estructuran de la siguiente forma:

**1. Disposiciones Generales**

**2. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de la Autoridad Aduanera**

**3. Regímenes Aduaneros**

Capítulo 3.1. De las Importaciones y Exportaciones Definitivas

Capítulo 3.2. De las Importaciones Temporales para Retornarse en el Mismo Estado

Capítulo 3.3. De las Importaciones Temporales para Elaboración, Transformación y Reparación

Capítulo 3.4. De la Exportación Temporal

Capítulo 3.5. De las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA

Capítulo 3.6. Del Depósito Fiscal

Capítulo 3.7. Del Tránsito de Mercancías de Comercio Exterior

Capítulo 3.8. De la Elaboración, Transformación o Reparación en Recintos Fiscalizados

Capítulo 3.9. Del Recinto Fiscalizado Estratégico

#### **4. De las Reglas de Interpretación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación**

#### **5. De las Demás Contribuciones Causadas por Operaciones de Comercio Exterior**

Estas reglas contienen 28 anexos, y fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril del 2008.

Como podemos observar, el título tercero de las reglas se refiere a los Regímenes Aduaneros, destacando para nuestro tema, los capítulos 3.2 de las Importaciones Temporales para retornarse en el mismo estado, 3.4 de la Exportación Temporal, y en especial del capítulo 3.5 de las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA, del cual haremos un pequeño análisis de sus reglas.

Este capítulo comprende de la regla número 3.5.1 a la 3.5.11, por lo que a continuación enunciaremos de forma muy concreta los más importantes.

- En el Diario Oficial de la Federación, el Servicio de Administración Tributaria publicará la convocatoria para otorgar la autorización a las personas morales que estén constituidas como cámaras de comercio, conforme a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, para que puedan fungir como asociaciones garantizadoras y expedidoras de los Cuadernos ATA en México.
- Se podrá aceptar el lugar de pedimento o cualquier forma aprobada por el SAT, por el plazo de seis meses, cualquier Cuaderno ATA que sea válido para la importación temporal de las mercancías, a las cuales se refieren el Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Profesional ,

el Convenio Aduanero relativo las facilidades concedidas a la importación de mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, una feria, un congreso una manifestación similar, y el Convenio Internacional para facilitar la importación de muestras comerciales y material de publicidad.

- La validez del Cuaderno ATA, radica en que se haya expedido en el formato que se encuentra anexo en el Decreto Promulgatorio del Convenio Aduanero sobre Cuadernos ata para la Admisión Temporal de Mercancías, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de abril de 2001.

## **CAPÍTULO IV**

### **CUADERNO ATA (ADMISSION TEMPORAIRE-TEMPORARY ADMISSION)**

Este es el último capítulo de nuestra investigación, en él se encuentra el estudio detallado de la figura del Cuaderno ATA, el objetivo será conocer su definición, contenido, los sujetos que intervienen en él, objetos que ampara, asociaciones que participan en él, la forma en que se cancela, las sanciones que estipula, para establecer cómo este documento internacional, mediante la agilización y simplificación de los procedimientos aduaneros, cumple también con los objetivos internacionales para la unificación y armonización de criterios aduaneros, además de ayudar a impulsar y promover el comercio exterior mediante la competitividad comercial, con lo que se fortalece la economía nacional.

El Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías y su Anexo, elaborado en Bruselas, el 6 de diciembre de 1961, por lo que en México, el Presidente los suscribió, enviándolos a la Cámara de Senadores para su consideración, por lo que con fecha del 10 de diciembre de 1996 se aprobó conforme al decreto del 28 de octubre de 1997, para después promulgar dicho Convenio y su Anexo el 5 de julio de 2001 en el Diario Oficial de la Federación, convirtiéndose en el sustento jurídico del tema en el cual basamos la realización de este trabajo.

## **1. Definición del Cuaderno ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission)**

El Cuaderno ATA es un documento aduanero internacional que puede utilizarse en lugar de documentos aduaneros nacionales, para la importación y exportación temporal de ciertos bienes, además de que con él se evita el pago de aranceles y se simplifican procedimientos aduanales.

Su nombre se deriva del francés CARNET que significa Cuaderno, y ATA cuya combinación de francés e inglés estipula Admission Temporaire/Temporary Admission, que en español no tiene más significado que el de Admisión Temporal.

Este Cuaderno ATA es el resultado de convenios aduaneros Internacionales, fundamentalmente de la Convención ATA, llevada a cabo en Bruselas en 1961, con la asistencia del Consejo de Cooperación Aduanal y administrados por la Organización Mundial del Aduanas desde hace poco más de 45 años.

El Cuaderno ATA constituye una herramienta de facilitación comercial y aduanera, reconocido internacionalmente, y que podría considerarse como un “pasaporte de mercancías”, el cual, se utiliza actualmente en aproximadamente 70 países para la admisión temporal, nos ayuda a evitar el pago de aranceles, simplificar declaraciones aduaneras y a eliminar el depósito de garantías para el comercio entre los países que forman parte del sistema ATA.

El Cuaderno ATA opera bajo convenciones aduaneras internacionales administradas por la Organización Mundial de Aduanas y es emitido a través de una red de Cámaras de Comercio u organismos similares, afiliados a la Cámara de Comercio Internacional con sede en París. La función de estas asociaciones,

como promotoras del desarrollo empresarial, es la de garantizar el pago de cualquier obligación a las autoridades aduaneras locales, en caso de que los bienes importados temporalmente y bajo el amparo de un cuaderno ATA expedido en el extranjero, no fueran reexportados.

El Convenio Aduanero sobre cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías en México se aprobó desde el año de 1997. El Sistema ATA es una perfecta ilustración de cómo la estrecha cooperación entre la comunidad empresarial y las autoridades aduaneras pueden facilitar el comercio internacional coadyuvando así a la competitividad del país.

Este documento aduanero identifica perfectamente a los sujetos y sobre todo a las mercancías y el plazo que ampara, por lo que en esencia es de gran ayuda para que los procedimientos aduaneros, en lo que respecta al régimen de importación y exportación temporal, sean mucho más rápidos, tanto como para la Aduana como para las personas que lo suscriben, ayudando a fortalecer la competitividad del país promoviendo las mercancías en el plano internacional.

### **1.1 Contenido de los Cuadernos ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission)**

El Cuaderno ATA forma parte integral de la Convención ATA, de acuerdo a su artículo 16, como ya se ha mencionado, es un documento aduanero internacional que incorpora una garantía internacional y está diseñado para permitir a las autoridades aduanales del país en que se origina la exportación, controlen la eventual reimportación de las mercancías en él contenidas, además de que

estipula conceder la admisión temporal o el tránsito de las mercancías en su territorio, con apego a la regulación nacional.

Es importante tomar en cuenta la posibilidad de que, entre otras cosas:

- A. Un solo envío puede ser destinado a ser importado temporalmente en varios países;
- B. La totalidad o sólo una parte de las mercancías bajo el amparo de un cuaderno ATA pueden ser exportados a la vez;
- C. Las mercancías exportadas con el amparo de un cuaderno ATA como un lote único, podrá en cualquier etapa, dividirse en lotes separados;
- D. La totalidad o parte de las mercancías importadas temporalmente en un país, se puede convertir en definitiva si se dejan permanentemente en ese país.

El cuaderno consta de una portada o cubierta y demás hojas para cada movimiento de las mercancías amparadas por él, esto es, exportación temporal y reimportación, importación temporal y reexportación, y tránsito. Además, si el espacio proporcionado en la cubierta y demás hojas es insuficiente para dar cabida a los datos de todos los productos que amparará el Cuaderno, podrán ser insertadas las hojas de continuación, conforme al modelo oficial.

En la portada del Cuaderno ATA, se deben especificar los siguientes particulares:

- Asociación expedidora;
- Cadena internacional de garantía;
- Persona a quien se le expide, o sea el titular del Cuaderno;
- Periodo de validez;

- Países en el que será válido, y las asociaciones que lo garantizan;
- Nombre del representante, en caso de tenerlo; y
- Utilización que se pretende dar a las mercancías, p. ej.: muestras, para exhibición, uso profesional, etc.

Los detalles de todas las mercancías que ampara el Cuaderno ATA, se deberán especificar al reverso de la portada, en la Lista General cuyas columnas deben contener:

- Número de partida;
- Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso;
- Número;
- Peso o cantidad;
- Valor comercial del país en el que se expide; y
- País de origen, si es diferente de donde se expide el Cuaderno.

Además de los requisitos previstos en la portada, se deben establecer la firma del Cuaderno por parte de la asociación expedidora y el titular del Cuaderno, los certificados de las autoridades aduaneras del país de exportación inicial relativos al examen de los bienes, y la colocación de marcas de identificación a todas las mercancías por las autoridades aduaneras, esta colocación se puede realizar en cualquier etapa de la utilización del cuaderno.<sup>1</sup>

Todos estos requisitos deberán ser verificados oportuna y detalladamente por la autoridad aduanera, debiendo llenar el volante del régimen aduanero de admisión temporal de que se trate (importación, reexportación, exportación,

---

<sup>1</sup> Véase: <http://www.plancameral.org>

reimportación o tránsito) en el apartado correspondiente a las autoridades, haciendo las anotaciones que estime pertinentes y poniendo los sellos correspondientes para cumplir con los principios de control, vigilancia y fiscalización que le corresponden.

Se rechazarán los Cuadernos ATA que no se hayan expedido bajo el formato que se encuentra en el anexo del Convenio y que no contengan el nombre del asociación expedidora, el nombre de la cadena de garantía internacional, los países o territorios en el que es válido, el nombre de las asociaciones garantizadoras de dichos países o territorios aduaneros, y la descripción de las mercancías importadas temporalmente.

Dentro del cuaderno encontramos diferentes tipos hojas, unas para la exportación temporal, reimportación, importación temporal y reexportación, que se encuentran foliadas en forma de talonario, a los cuales se les llama volantes que tienen un talón desprendible, y que pertenecen al Cuaderno, por lo que también constituyen al documento aduanero.

Los volantes se encuentran divididos en cuatro partes, en la primera parte se repite el contenido de la portada o cubierta (periodo de validez, asociación expedidora, nombre del titular, representante); la segunda parte consiste en la declaración que realiza el titular, ya sea de exportación temporal, reimportación, importación temporal o reexportación; la tercera parte sirve para el control y despacho aduanero de las autoridades; y la cuarta parte es un espacio en blanco disponible para el uso oficial de las Aduanas de cada país.

La primer parte es similar en todos los volantes, sin embargo, la segunda y la tercera parte, que son la declaración del titular, el despacho y control realizados

por la autoridad aduanera, varían de acuerdo con la operación que realizan (exportación, tránsito, etc.).

Al reverso de los volantes se encontrará impresa una lista en la misma forma en la que se encuentra la Lista General, por lo que el mismo número de artículos que se encuentran incorporados en los volantes deberán ser los mismos utilizados en la elaboración de la Lista General, donde se añadirán dos columnas para uso oficial de las autoridades aduaneras.

La identificación de número de serie de la asociación expedidora, se mostrará en la portada del Cuaderno ATA y en cada uno de los volantes y talones.

Por regla general el Cuaderno debe ser impreso en inglés o francés, y también podrá imprimirse en un segundo idioma, en nuestro caso el español.

Para facilitar el uso del Cuaderno ATA, las hojas de exportación y reimportación se imprimirán en papel amarillo, aquellas para la importación temporal y reexportación en papel blanco, y las que se utilizan para tránsito en papel azul. La portada o cubierta del Cuaderno ATA se imprimirá en papel verde, tomando en cuenta que las hojas de continuación serán del mismo color del tipo de hojas a las que se adjuntan.

El cuaderno está concebido para permitir el número adecuado de los diversos tipos de hojas que serán montadas de acuerdo con las necesidades del titular.

El tamaño del Cuaderno queda fijado en 369 x 210mm, y la medida de los volantes en 297 x 210mm. Las asociaciones expedidoras son las responsables de imprimir el Cuaderno ATA.

## **2. Asociación garantizadora y expedidora de cuadernos ATA**

Es importante conocer la importancia de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) y la Federación Mundial de Cámaras (FMC) para el desarrollo de este punto.

La Federación Mundial de Cámaras es la división especializada de la Cámara de Comercio Internacional para todos sus miembros alrededor del mundo. Antes era conocida como la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio, pero con la aprobación del Consejo Mundial de la Cámara Internacional el 6 de junio de 2001, cambió a Federación Mundial de Cámaras.

En 1950 se creó la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio dentro de la Cámara de Comercio Internacional, para asegurar la alianza entre las cámaras de comercio de todo el mundo; estaba compuesta por representantes de las asociaciones nacionales de cámaras de comercio o de las cámaras principales de los comités nacionales miembros de la Cámara de Comercio Internacional de varios países.

El objetivo principal de la Oficina Internacional era el de proporcionar un foro, en donde, junto con los líderes de las cámaras de comercio, pudieran buscar soluciones a problemas administrativos, legales y de cualquier otro tipo que fueran de mutuo interés resolver, así como también examinar los medios por los cuales las cámaras de comercio pueden ampliar su alcance para ofrecer servicios más prácticos a sus miembros. Las cámaras de comercio de todo el mundo, independientemente de su situación jurídica, comparten la preocupación relativa a promover el desarrollo del comercio internacional.

Como consecuencia, la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio trabajó en estrecha cooperación con varias organizaciones intergubernamentales, las cuales, se esforzaron por simplificar las formalidades que regulan la admisión temporal de mercancías, que tiene un papel importante en el comercio mundial.

Dentro de este marco de cooperación, la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio, que regularmente estaba representada por un observador en las reuniones del Consejo de Cooperación Aduanera y la Organización Mundial de Aduanas, en el periodo comprendido de 1956 a 1961, elaboró diversas convenciones sobre la admisión temporal de mercancías que se encuentran amparadas por la Convención ATA. Las dos convenciones que mencionaré a continuación, fueron el resultado del proyecto propuesto por la Oficina Internacional bajo el amparo del Consejo de Cooperación Aduanera, y que fueron, por una parte, la Convención Aduanera para de Envases (octubre 1960), y por la otra, la Convención Aduanera de Equipo Profesional (8 de junio de 1961). Desde entonces, la Oficina Internacional, que hoy en día la conocemos como Federación Mundial de Aduanas, continúa teniendo representación en todas las reuniones celebradas por el Consejo de Cooperación Aduanera, bajo los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas, para examinar los problemas que se derivan de la aplicación de los convenios.

Además, desde 1956, las cámaras de comercio afiliadas a la Oficina Internacional han asumido un papel más importante para el funcionamiento práctico, primero con el sistema ECS (precursor del cuaderno ATA) y ahora con el sistema ATA. Estas cámaras garantizan y expiden los cuadernos ATA (los únicos que se encuentran en uso hoy en día) dentro del marco de una cadena de

garantías aduanera, la cual se encontraba instituida especialmente por la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio.

No resulta exagerado establecer que las Cámaras de Comercio están perfectamente calificadas para cumplir con esta empresa, en cada país la red de trabajo de las cámaras es muy extensa y su estatus jurídico es como el de una corporación, además de que su autoridad moral y crédito financiero son tales, que las autoridades aduaneras pueden tener absoluta confianza en ellas.

Últimamente, las Cámaras de Comercio de varios países tienen una relación muy estrecha, por lo que se encuentran en posición de llegar a acuerdos para actuar cada uno en el nombre del otro para garantizar a sus respectivas autoridades aduaneras, los Cuadernos que se expidan bajo el marco jurídico de cada país.

Como sucesor de la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio, la Federación Mundial de cámaras, a través del consejo Mundial de cuadernos ATA, es junto con la Cámara de Comercio Internacional, responsable de la administración de la cadena internacional de garantías para Cuadernos ATA.

La Federación Mundial de Cámaras cuenta con la cooperación internacional de la Organización Mundial de Aduanas, para dar a conocer y expandir la implementación del sistema de Cuadernos ATA por todo el mundo.

Tan pronto el sistema ECS (Enchantillon Carnet Sample) se introdujo, y en vista de la importancia de los intereses que se habían generado, la Oficina Internacional de Cámaras de Comercio adoptó un Protocolo entre las cámaras, el cual era muy detallado y en el que se establecían las condiciones del funcionamiento de la cadena internacional de garantías aduaneras.

Con esta experiencia, la Oficina Internacional adoptó una declaración en la que se daba mayor precisión a las obligaciones de las Cámaras que formaban parte de la cadena internacional de garantías. Desde que el sistema ECS dejó de funcionar, esta declaración quedó confinada ahora al sistema de Cuadernos ATA.

La cadena internacional de garantías de la Federación Mundial de Aduanas, para operar el sistema de Cuadernos ATA, se compone por todas las organizaciones garantizadoras que han sido aprobadas por sus respectivas autoridades aduaneras, así como por el Comité directivo de la Federación Mundial de Cámaras.

El principio básico para cumplir con este objetivo, es que solamente puede haber solo un miembro de la Federación Mundial de Cámaras perteneciente a la cadena internacional de garantías, dentro del territorio de cada Parte Contratante de la Convención.

En la práctica, para formar parte de la Cadena Internacional de Garantías, la convocatoria estará abierta para la Asociación Nacional de Cámaras de Comercio o para una importante Cámara de Comercio a nivel nacional o, en su defecto, dicho organismo será el comité nacional de la Cámara de Comercio Internacional cuando este exista, siempre que dicha asociación, cámara o comité nacional cumpla con lo siguiente:

1. Que sea debidamente aprobada por las autoridades aduaneras de su país como asociación nacional garantizadora de Cuadernos ATA.
2. Que cumpla todas las formalidades relativas a la afiliación de la cadena de garantías del cuaderno ATA, incluyendo la firma del Protocolo entre cámaras y de la declaración de la Federación Mundial Cámaras para el

sistema ATA, así como el depósito de la garantía ante la Federación Mundial de Cámaras.

3. Que haya sido debidamente aprobada por el comité directivo de la Federación Mundial de Cámaras, con la aprobación del Consejo Mundial de Cuadernos ATA.

La asociación garantizadora nacional, debe ser miembro del comité nacional de la Cámara de Comercio Internacional en los países que dicho comité exista, de lo contrario, deberá formar parte del propio comité. En los países en los que no haya comité nacional, la organización nacional garantizadora debe ser miembro directo de la Cámara de Comercio Internacional.

El comité Nacional al que se refiere el párrafo anterior, es la Cámara Internacional de Comercio de México, la cual forma parte de la cadena internacional de garantías (Cámara Internacional de Comercio), lo que significa el medio a través del cual México puede tener su asociación garantizadora, por ejemplo: la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO) forma parte de la Cámara Internacional de Comercio de México, por lo que cumpliendo con los requisitos mencionados anteriormente se encontraría afiliada a la cadena internacional de garantías y si su deseo es convertirse en una asociación garantizadora y expedidora de Cuadernos ATA, únicamente le faltaría la aprobación de la autoridad aduanera, que sería a través de un concurso para obtenerla y así la CANACO sería la asociación garantizadora en México. Por otro lado, la misma Cámara Internacional de Comercio de México podría fungir como asociación garantizadora, pues forma parte directa de la Federación Mundial de Cámaras, la cual se integra por todas las Cámaras de comercio que forman parte

de la Cámara Internacional de Comercio y que conforman la cadena internacional de garantías del Sistema ATA.

Cuando algún país haya firmado las convenciones amparadas por la Organización Mundial de Aduanas, el organismo autorizado para convertirse en miembro de la cadena de garantías ATA, debe contactar a la Secretaría de la Federación, con la finalidad de obtener todos los particulares sobre las condiciones para la adhesión a la cadena.

La organización en cuestión debe satisfacer las siguientes condiciones:

- Estar debidamente aprobada por las autoridades aduaneras del país en cuestión, como el organismo garante de obligaciones e impuestos de las mercancías amparadas por los cuadernos, y enviar a las oficinas centrales de la Federación, una copia de la carta de aprobación recibida por la autoridad antes mencionada.
- Proporcionar a las oficinas centrales de la Federación, las garantías que esta última les exige, donde se establezca su aptitud para asumir correctamente todas las obligaciones atribuidas a los garantes, sobre los derechos e impuestos relacionados con las mercancías amparadas por los cuadernos.
- Depositar esta garantía de acuerdo bajo los lineamientos de la Federación Mundial de Cámaras.
- Firmar y remitir a la sede de la Federación, el Protocolo y la Declaración del sistema ATA.
- Proporcionar a las oficinas centrales de la Federación toda la información necesaria de las normas establecidas por las autoridades nacionales

aduaneras, con relación a aquellos puntos en los que las convenciones deja la toma de decisiones a la soberanía de cada Parte Contratante.

- Enviar a las oficinas centrales de la Federación una carta de las autoridades nacionales autorizándola para recibir el pago de la totalidad de las sumas relacionadas con el funcionamiento del sistema ATA.
- Imprimir a sus expensas, una serie de Cuadernos ATA, de conformidad con el modelo del Cuaderno establecido por el Consejo de Cooperación Aduanera.

Los cuadernos ATA pueden ser expedidos, tanto por las asociaciones garantizadoras, como por las cámaras de comercio o cualquier otro órgano al que la cadena de garantías le otorgue el poder para efectuar tal propósito.

A continuación veremos algunas de las obligaciones que tienen las asociaciones garantizadoras:

- Dar a las asociaciones expedidoras, toda la información necesaria de las regulaciones internacionales y nacionales aduaneras que rigen el funcionamiento del sistema ATA.
- Mandar a las asociaciones expedidoras instrucciones específicas sobre los siguientes puntos: el procedimiento que se utilizará para la numeración de los cuadernos; el procedimiento para recopilar las estadísticas nacionales sobre la expedición de cuadernos, con la finalidad de incluir estas estadísticas en las tablas internacionales que son publicadas dos veces al año por el Consejo Mundial de Cuadernos ATA; el precio de venta de los cuadernos; el procedimiento para recopilar las disputas que surjan de la utilización de los cuadernos;

establecer el periodo durante el cual es pertinente guardar los documentos de cualquier cuaderno; y las justificaciones que se deban proporcionar a la asociación garantizadora cuando un cuaderno ha sido debidamente regularizado.

Es responsabilidad de toda asociación garantizadora y/o expedidora, preparar un manual para los usuarios que abarque, entre otros, los siguientes puntos:

- La obligación de exportar las mercancías bajo el amparo de cuadernos ATA dentro del tiempo límite prescrito por las autoridades aduaneras de acuerdo con los preceptos establecidos en la Convención;
- La obligación de regresar el cuaderno a la asociación expedidora, debidamente habilitado por las autoridades aduaneras, después de utilizarlo a más tardar en el momento en el que expire su validez;
- La necesidad de poner a disposición de la asociación garantizadora y/o expedidora cualquier documento que se requiera en el caso de que exista una disputa;
- La comunicación al órgano garantizador, a través de la asociación expedidora, de toda información referente a cualquier dificultad que haya surgido con las autoridades aduaneras durante el período en el que el cuaderno fue utilizado.

El funcionamiento del sistema de Cuadernos ATA, depende de dos requisitos previos, el primero se refiere a la creación de una certificadora internacional y también de una cadena o cadenas garantizadoras conformada por asociaciones, y

el segundo relativo a la aprobación hecha por las autoridades Aduaneras para constituirse como asociaciones expedidoras y/o garantizadoras.

Con respecto a la creación de una asociación expedidora internacional y una cadena garantizadora, observaremos lo siguiente.

Las asociaciones garantizadoras, dentro de una cadena expedidora y/o garantizadora, se comprometen a pagar a las autoridades aduaneras del país en que se encuentran establecidas, los impuestos a la importación y cualquier otra cantidad con respecto a la importación temporal de mercancías, bajo el amparo de los cuadernos ATA aunque sean expedidos por otro miembro de dicha asociación. La creación y organización de esta cadena corresponde a las asociaciones que en ella participan, así como también el establecer las disposiciones para que una asociación expedidora reembolse al miembro de la asociación garantizadora, los derechos de importación y otras cantidades pagadas en virtud del compromiso.

La única asociación expedidora y garantizadora que se encuentra actualmente en funcionamiento, es la establecida por y la Federación Mundial de Cámaras.

Lo correspondiente a la aprobación de las autoridades aduaneras para constituirse como asociaciones expedidoras y/o garantizadoras, observará lo siguiente.

Cada asociación perteneciente a alguna cadena, debe contar con la aprobación de las autoridades aduaneras de la Parte Contratante en cuyo territorio se encuentran establecidas. La Convención estipula dos formas de aprobación, la primera sobre la expedición de Cuadernos ATA dentro del territorio de esa Parte Contratante y la otra sobre el compromiso que tiene la asociación garantizadora

para pagar cualquier monto requerido por las autoridades aduaneras de acuerdo con la Convención.

De lo que se encuentra establecido en la Convención, podemos distinguir entre dos asociaciones, una “expedidora” y la otra “garantizadora”. Como quiera que sea, en la práctica los cuadernos pueden ser expedidos por las cámaras asociadas, asimismo como el otorgar la garantía que se debe proporcionar; las autoridades aduaneras usualmente pueden aprobar a la misma asociación, tanto para la expedición de cuadernos ATA como para que puedan otorgar la garantía de las cantidades ya mencionadas.

Una asociación puede otorgar la garantía requerida, y si cuenta con la aprobación de las autoridades aduaneras puede autorizar a alguna organización nacional para la expedición de cuadernos ATA.

Las condiciones para la aprobación se dejan bajo el criterio de cada Parte Contratante, sin embargo, la Convención estipula expresamente que en el caso de asociaciones expedidoras, los términos para su aprobación deben cumplir con la siguiente condición, que el importe por la expedición de un cuaderno debe ser proporcional al costo de los servicios que se prestan.

La garantía requerida por las aduanas, sirve para el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la admisión temporal o para el tránsito aduanero, y asegura el importe de aranceles e impuestos que deban cubrir las mercancías. Esta garantía debe ser de confianza y de fácil realización. En el procedimiento internacional aduanero, como el previsto en la Convención ATA, la recuperación de los aranceles de importación e impuestos amparados, conlleva ciertos problemas, ya que el titular del cuaderno normalmente no es residente en el país

en el que la responsabilidad de pago de estos aranceles e impuestos a la importación se realiza. Esta dificultad se pretende superar con los siguientes puntos:

- Para expedir un Cuaderno ATA es necesario que esté respaldado por una garantía, por lo que se puede suponer que la garantía va inserta en el cuaderno mismo, y que representaría una prueba válida; y
- Adoptar un sistema internacional de seguridad con base en la cadena de asociaciones garantizadoras, en el cual se proporcione la garantía de los cuadernos emitidos por asociaciones expedidoras de la misma cadena.

En el sistema de Cuadernos ATA, la relación que se da entre la administración aduanera del país en donde se da la admisión temporal o el tránsito y el titular del cuaderno y la asociación garantizadora, es muy similar a la relación existente entre la administración aduanera, la persona que ejecuta la operación de admisión temporal y la garantía que se otorga mediante el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía. En este último aspecto, la garantía se da en la misma forma que en una asociación garantizadora, donde es responsable conjunta y solidariamente con la persona titular del cuaderno para responder por los pagos de los importes que se deban.

En caso de no cumplir con las condiciones establecidas para la admisión temporal o tránsito respecto de las mercancías introducidas al país bajo el amparo de un cuaderno ATA emitido por una asociación expedidora, toda asociación garantizadora debe comprometerse a realizar el pago a las autoridades aduaneras del país en que se encuentra establecida, la cantidad que se deriva de los impuestos a la importación y cualquier otra suma que se considere pagable.

Los impuestos a la importación (Artículo 1 de la Convención) comprenden los aranceles e impuestos, incluyendo todos los impuestos internos y de consumo aplicables a las mercancías importadas, sin incluir los derechos y cargos por los servicios prestados.

El monto total que se le puede requerir a una asociación garantizadora para su pago, conforme a los lineamientos establecidos en la Convención, está limitado a no exceder la suma de los impuestos a la importación mas un diez por ciento adicional, sin embargo, este límite sólo se aplica a las asociaciones garantizadoras.

La garantía se vence cuando un Cuaderno ATA ha hecho su descargo de forma incondicional, o cuando no exista ningún requerimiento de pago en contra de la asociación garantizadora, dentro del plazo de un año a partir de la fecha de vencimiento de la validez del cuaderno. De cualquier forma, aún se podrá presentar la reclamación a la asociación garantizadora, si es que, posteriormente se llega a comprobar que el descargo del cuaderno se obtuvo de forma irregular o fraudulenta, o si, simplemente se infringieron las condiciones en que había tenido lugar la admisión temporal o el tránsito.

La Convención ATA no contiene ninguna disposición relativa a la constitución de garantías por la asociación garantizadora, esta cuestión corresponde a las leyes y regulaciones de cada Parte Contratante. Las Partes Contratantes requieren como condición para su aprobación, que las asociaciones garantizadoras para proporcionar la seguridad necesaria, generalmente soliciten una carta de garantía avalada por un banco o una compañía de seguros. El monto de la garantía se fijará anualmente por las aduanas, con relación al número y valor

de las importaciones amparadas por los cuadernos ATA. Si se considera necesario, este monto podrá ser incrementado o reducido.

En México se publicará en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para autorizar a las asociaciones garantizadoras y expedidoras dentro de nuestro país, de acuerdo a lo estipulado en los términos de la Convención ATA.

En la convocatoria participarán las personas morales que se encuentren constituidas como Cámaras de Comercio bajo los lineamientos establecidos en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, y en caso de cumplir con los requisitos y el procedimiento de dicha convocatoria, obtendrá la autorización del Servicio de Administración Tributaria, para fungir como asociación garantizadora y expedidora de Cuadernos ATA en México.

Recordemos que las Cámaras de Comercio para fungir como asociaciones garantizadoras y expedidoras deberán estar afiliadas al sistema internacional de garantías del Cuaderno ATA de la Federación Mundial de Cámaras de la Cámara Internacional de Comercio, a través del Consejo Mundial de Cuadernos ATA. A este efecto, el mismo SAT le otorgará un plazo de tres meses contados a partir de aquél en que le fue notificado el resultado de la convocatoria, para que mediante la exhibición de la constancia respectiva, el SAT le otorgue la autorización correspondiente.

En el lapso en el que se obtiene la mencionada afiliación internacional, se deberá otorgar una fianza por la cantidad de \$ 450,00.00 pesos expedida a favor de la Tesorería de la Federación por medio de una compañía autorizada en México, durante su primer año de actividades, dicha cantidad será actualizada anualmente por un monto equivalente al valor promedio anual de las operaciones

efectuadas durante el año de calendario inmediato anterior, amparados con los Cuadernos ATA expedidos por la asociación garantizadora y expedidora y, en su caso, por las asociaciones expedidoras. Si no obtiene la afiliación la cantidad será cancelada.

El plazo de la autorización será por 5 años prorrogables por otro igual a petición del interesado, siempre y cuando se haga con un año de anticipación al vencimiento del periodo mencionado y cuando no haya infringido el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la autorización, de acuerdo a las disposiciones internacionales y nacionales que regulan la operación de los Cuadernos ATA.

Esta asociación garantizadora y expedidora una vez autorizada y asumiendo la obligación de actuar como garantizadora, podrá solicitar a su vez al SAT, autorizar a las personas morales que pretendan actuar como asociaciones expedidoras de Cuadernos ATA.

Las asociaciones expedidoras deberán cumplir con los requisitos establecidos por la convocatoria, el SAT emitirá su autorización dentro de un plazo de tres meses surtiendo sus efectos al día siguiente de su notificación (de no ser notificada se entenderá resuelta en sentido negativo), y el plazo de vigencia será de 5 años, prorrogables por otro periodo igual, siempre que el interesado haga la petición un año antes de su vencimiento.

La creación de una asociación garantizadora y expedidora en México es fundamental para el funcionamiento del Sistema ATA dentro de nuestro país, sin

ella no se puede utilizar ningún Cuaderno ATA ya que no hay asociación alguna que garantice el pago a las autoridades aduaneras si la admisión temporal de las mercancías que ampara este documento internacional se incumple.

### **3. Obtención de Cuadernos ATA**

La relación que existe entre el titular del cuaderno y la asociación expedidora no representa ningún interés directo para la Administración Aduanera, sin embargo, existe la necesidad de una segunda garantía en el marco del sistema de Cuadernos ATA, en la que se pueda cubrir los riesgos que puedan tener las asociaciones expedidoras.

Es evidente que la situación, en la que una asociación expedidora, reembolsa el importe total de las cantidades abonadas por la asociación garantizadora (perteneciente a la misma cadena) con respecto a la emisión de los cuadernos, resulta de gran importancia para las asociaciones involucradas, aunque no se encuentre nada estipulado a este respecto dentro del Convenio ATA.

La declaración del sistema ATA redactada por la Federación Mundial de Cámaras, estipula que el candidato a obtener un cuaderno, debe firmar un compromiso de reembolso a la asociación expedidora por todos los desembolsos que realice. Además, cuando se considere necesario, la asociación expedidora podrá requerir una garantía más amplia. En principio existen tres formas diferentes para obtener esta garantía adicional, a saber:

1. La asociación expedidora puede obtener una cobertura general de seguros, que la ampare contra los riesgos que involucra la emisión de los Cuadernos;
2. Se les puede requerir a los solicitantes otra garantía para respaldar el compromiso de reembolso, lo cual puede ser una garantía bancaria, una póliza de seguro, depósito en efectivo, etc.; y
3. Una combinación de las dos anteriores.

La emisión de un cuaderno ATA por una asociación expedidora, se puede otorgar a la persona física o moral que lo requiera, siempre y cuando cubra los honorarios de la asociación. Los costos del Cuaderno ATA varían según el país y la asociación que los expidan, además del número de países que contemple visitar, sin embargo el costo es proporcional al valor total de las mercancías que va a amparar, por ejemplo, la Corporación de Negocios Internacionales en Estados Unidos nos ofrece la siguiente lista<sup>2</sup>:

<b>Valor Total de la Lista General</b>	<b>Costo del Cuaderno ATA</b>
<b>\$ Dólares</b>	<b>\$ Dólares</b>
\$ 0.00-9,900.00	\$ 200.00
\$ 10,000.00-49,999.00	\$ 230.00
\$ 50,000.00-249,999.00	\$ 280.00
\$ 250,000.00-en adelante	\$ 330.00

Como un dato informativo, la expedición de los cuadernos ha ido en aumento y representa una gran oportunidad para las asociaciones que los expiden,

<sup>2</sup> Véase: <http://www.atacarnet.com>

simplemente a nivel mundial en el año 1995 se expidieron 186,807 Cuadernos representando un valor de 9,773 millones de dólares, en 2000 se expidieron 194,915 con valor de 11,400 millones de dólares y para 2007 se expidieron alrededor de 160,000 Cuadernos con un valor aproximado a los 17,000 millones de dólares alrededor de todo el mundo.<sup>3</sup>

Retomando el tema, antes de realizar la solicitud del cuaderno a la asociación expedidora, la persona interesada debe asegurarse que el país en donde se pretende realizar la importación temporal, es una Parte Contratante de la Convención ATA, además de externar su voluntad para aceptar el Cuaderno ATA en la operación que desea realizar, tomando en cuenta que deberá encontrarse regulada bajo las propias leyes y reglamentos del país de que se trate.

Los sujetos que requieren la expedición de un Cuaderno ATA, deberán llenar una solicitud con el nombre del titular, nombre de la empresa y sus datos, nombre de los representantes, tipo de mercancías (muestras, muestrarios, equipo profesional, exhibiciones y ferias) y la garantía con la que otorga seguridad a la asociación, a grandes rasgos en esta solicitud los interesados deberán otorgar toda la información que el Cuaderno requiere para su expedición.

Las asociaciones utilizan la información proporcionada por el solicitante para llenar el cuaderno con los siguientes particulares (de forma alternativa, el cuaderno puede ser completado por el mismo solicitante bajo la responsabilidad de las asociaciones):

A) Los datos que se requieren en la portada o cubierta del cuaderno, en especial:

---

<sup>3</sup> Véase: <http://www.uscib.org>

- El período por el cual el cuaderno será válido (este periodo no deberá exceder de un año contado a partir desde su fecha de emisión);
- El nombre del asociación expedidora, esto puede ser el nombre de una asociación nacional que sea miembro de la cadena garantizadora, deberá encontrarse en la primera línea de la portada del cuaderno.
- El nombre de los países en los cuales el cuaderno es válido, así como también los nombres de las asociaciones garantizadoras correspondientes. Cabe mencionar que la lista de los países que se encuentran dentro del cuaderno ATA, solamente se encontrarán aquellos que aceptan al mismo para la operación que se vaya a realizar.

B) La Lista General al reverso de la portada o cubierta y sus hojas de continuación (de ser necesarias), deberá contener los artículos enumerados en serie, y si las mercancías se componen por varias partes separadas (incluyendo refacciones y accesorios) se deberá proporcionar el número a cada artículo, tomando en cuenta su naturaleza, Valor y de ser necesario su peso. Las mercancías que tengan una misma descripción deberán ser agrupadas, pero su Valor y su peso deberán especificar se por separado si no son uniformes, pero cada artículo del grupo deberá llevar un número de artículo por separado.

El número de artículos y su valor total se deberán especificar al final de la lista.

Si la lista general se compone por varias hojas, el número de hojas de

continuación se deberá asentar al pie de la lista al reverso de la portada o cubierta.

Una vez que el cuaderno sea expedido, ningún artículo extra se podrá adicionar a la lista de mercancías enumeradas en el reverso de la portada del cuaderno, o en ninguna hoja de continuación que se pueda anexar.

La portada del cuaderno deberá estar firmada por la asociación expedidora y el titular.

Con la excepción que pudiera hacer alguna de las autoridades aduaneras del país de expedición, el cuaderno y todas sus mercancías deberán ser presentados a las autoridades para su inspección, y de considerarse necesario se le fijarán marcas de identificación y se hará la certificación apropiada al cuaderno.

Cada vez que la totalidad o parte de las mercancías crucen una frontera y/ o entren en tránsito, siempre que el estado contratante en cuestión acepte los cuadernos ATA para las operaciones de que se traten, el titular deberá completar la lista de artículos en el volante correspondiente y presentar el cuaderno y las mercancías a las autoridades aduaneras. Las mercancías en cuestión deberán estar inscritas en el volante con relación al número de artículo asignado a ellas en la Lista General. Si en el momento de la reexportación o la reimportación sólo una parte las mercancías que se importen o exporten se presentan, se debe realizar una declaración en el volante con relación al resto de las mercancías. Las autoridades aduaneras de los países de importación podrán exigir la traducción de la lista de artículos cuando esto sea necesario.

Una vez realizado el examen de las mercancías, las autoridades aduaneras deberán completar de forma apropiada el volante y los talones, certificando el

despacho de las mercancías amparadas por el volante (con el cual se quedan) estableciendo las indicaciones pertinentes, como la fecha en la cual los bienes se deben presentar para su reexportación o reimportación, o en la cual fueron presentados para tal efecto. En ese momento el cuaderno se le regresa a su titular.

Una vez que un cuaderno haya expirado o que ya no sea requerido, su titular deberá regresarlo a la asociación expedidora.

El titular del cuaderno siempre será responsable, en virtud de las disposiciones de garantía, de las irregularidades que puedan ocurrir si la asociación garantizadora tiene que pagar algún importe a la aduana, hará una contrademanda a la asociación expedidora que a su vez tratará de recuperar el importe a costa del titular del cuaderno.

### **3.1 Sujetos y Objetos**

Los usuarios de la aduana y los responsables ante esta, podemos encontrarlos contenidos en el artículo 1º de la Ley Aduanera, a los cuales podríamos llamar como los sujetos del derecho aduanero, que se encuentran obligados al cumplimiento de la legislación aduanera por la introducción o por la extracción de mercancías al territorio nacional, ya sea que se trate de propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados aduanales, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías y de los medios en

que se transporten o conducen, o tengan intervención en el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.

Con base en lo anterior podemos definir a los sujetos aduaneros como los usuarios de las aduanas que tienen una relación jurídica directa o indirecta con las mercancías de comercio exterior, ya sea que se trate de los propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, consignatarios, licenciarios, arrendadores, transportistas, etcétera, o simplemente intervengan en el despacho aduanero (autoridades) y que al momento de realizar el mismo están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera.

Dentro de los sujetos que actúan dentro de la actividad correspondiente, podemos distinguir a los siguientes:

#### *A. Estado*

Al pasar del tiempo, hemos observado que la participación del Estado en el comercio ha evolucionado desde tener una intervención absoluta en la actividad económica, como un Estado intervencionista, hasta la de ser un simple observador, como en un Estado Liberal o neoliberal.

Dentro del comercio internacional, el papel fundamental del Estado se encuentra en la determinación de la política económica, industrial y comercial, que busquen mantener y ampliar las actividades de las empresas nacionales dentro del escenario mundial de la comercialización.

En las mencionadas actividades del Estado, es muy importante que se realice la suscripción y aprobación de los instrumentos internacionales (tratados o

acuerdos) que faciliten y fomenten las negociaciones comerciales con otras empresas de otros Estados ya sean públicas o privadas.

#### *B. Cámara de Comercio*

La Cámara de Comercio es un grupo que lleva el nombre y la representación de las actividades económicas de un país, región o ciudad, a la que se le reconoce su personalidad jurídica y que pertenece o tiene derecho pertenecer a la Cámara de Comercio Internacional como miembro de la organización, o puede ser reconocida por la organización internacional de garantías, con la propuesta de la Federación Mundial de Cámaras, como una organismo titular.

#### *C. Asociación Internacional Garantizadora*

La asociación internacional garantizadora de la Federación Mundial de Cámaras, es el organismo conformado por las asociaciones garantizadoras que han firmado el protocolo elaborado por la misma Federación para la organización de un sistema de garantías internacional para cuadernos ATA.

#### *D. Asociación Expedidora*

La asociación expedidora es el organismo jurídico, al cual las autoridades aduaneras de la Parte Contratante, otorgan su autorización para que puedan expedir los cuadernos ata dentro de su territorio.

### *E. Asociación Nacional Garantizadora*

La asociación garantizadora nacional es una cámara de comercio o grupo de cámaras de comercio por país y que pertenecen a la Convención ATA, las cuales:

1. Han sido reconocidas por las autoridades aduaneras de su país para garantizar en él, el importe de aranceles e impuestos que se le deban a la administración aduanera nacional sobre las mercancías amparadas por cuadernos ATA extranjeros.
2. Ha organizado junto con las cámaras de comercio, un sistema nacional de garantías de conformidad con los siguientes puntos:
  - Los cuadernos entregan con el sello de la Federación Mundial De Cámaras, y con las marcas de identificación de la organización nacional garantizadora.
  - Los cuadernos son numerados de acuerdo al procedimiento establecido por la organización garantizadora o por la organización expedidora con la finalidad de hacer posible la identificación del expediente de la operación, y de ser necesario, el año en que se emitió por medio del número que se otorga.
  - Se otorgan garantías sobre la responsabilidad de las asociaciones expedidoras, en los términos de los acuerdos firmados con o por las organizaciones nacionales garantizadoras.
  - Las asociaciones expedidoras:
    - a) Se comprometen a consignar inmediatamente cualquier pago que la asociación garantizadora nacional haya hecho a una asociación

garantizadora extranjera por el concepto de cuadernos expedidos que hayan estado en el marco de su responsabilidad.

- b) Se comprometen a demandar la devolución del pago por adelantado hecho por los titulares de los cuadernos.

#### *F. Empresas*

Podemos definir a la empresa como la unidad de producción o cambio, la cual se basa en el capital y cuyo fin primordial se encuentra en obtener beneficios mediante la explotación de la riqueza, la publicidad, el crédito, la propiedad intelectual, etcétera.

Las características más importantes de la empresa mercantil son:

- La organización lucrativa del personal; dentro de la cual destacan el empresario o director, socios industriales o capitalistas, trabajadores, técnicos, etcétera.
- El capital; ya sea dinero, propiedades, bienes de capital, propiedad intelectual; y
- Trabajo; actividades organizadas, dirección, investigación, publicidad, etcétera.

#### *G. Titular o Representante (persona física o moral)*

La Convención ATA únicamente se ocupa del titular del cuaderno. Por lo tanto, solamente su nombre (o el de su representante, en su caso) aparece en el cuaderno y sus demás hojas. No se hace mención de algún consignatario, etc. El cuaderno es normalmente expedido a una persona residente en el país donde se

emite, puede ser un manufacturero, agente de viajes, comerciante, etc. Como quiera que sea, desde que no existe restricción alguna al respecto en la Convención, la residencia en el país de expedición no es una condición para el emisión del cuaderno ATA. Según lo estipulado, las asociaciones expedidoras no toman en cuenta el lugar de residencia o de establecimiento de la persona física o moral que solicitan o un cuaderno.

Las reglas establecidas en las normas internacionales en los Convenios sobre importación temporal o las leyes y reglamentos nacionales determinan qué persona tiene derecho a utilizar un cuaderno ATA con el propósito específico de una operación de admisión temporal.

Por ejemplo, bajo los términos establecidos en la Convención de Equipo Profesional cualquier equipo profesional amparado por un cuaderno ATA, puede pertenecer a una persona física residente en el extranjero o una persona moral que también resida en el extranjero. Si la persona que hace la importación de este equipo no es su propietario, deberá hacerlo una persona física residente en el extranjero o una persona moral establecida en el extranjero.

El cuaderno ATA también puede ser usado por un representante del titular, el nombre de este representante deberá establecerse la portada o cubierta del cuaderno y en las demás hojas donde así se requiera. En este caso, la persona que presenta las mercancías a las autoridades aduaneras en el país donde se realiza la admisión temporal puede ser un agente del titular extranjero del cuaderno, un agente comercial, un comprador potencial, etc., siempre que la importación cumpla con las condiciones generales que se establecen en el convenio ATA y las condiciones aplicables en virtud de cualquiera de las normas

internacionales de importación temporal, tanto de la convención como de las leyes y reglamentos nacionales, según sea el caso.

Recordemos que el comercio exterior tiene como principio fundamental, el de incluir, como vendedores y compradores de bienes y servicios en los mercados externos, a los diversos sistemas económicos pertenecientes a cada país (como México), por lo que a continuación, observaremos los objetos que ampara el Cuaderno ATA.

### *Bienes o mercancías*

A éstos los conocemos por ser los objetos físicos susceptibles de transportación que son importados o exportados dentro de los distintos mercados internacionales, y se encuentran comprendidos en diferentes rubros como las materias primas o productos básicos y manufacturas.

Cada una de estas mercancías, tiene un régimen de comercio internacional diferente y no puede asimilarse en forma mecánica ni arbitraria.

Se considera como *mercancía* a todo elemento, artículo o bien económico que se produce y ofrece en un mercado. De forma más estricta en términos económicos, este concepto comprende a aquellos artículos que pueden considerarse sustitutivos perfectos entre sí.

Dentro de los regímenes de admisión temporal de mercancías, existen varios tipos de mercancías dentro de los mismos, aunque dentro del sistema de la Convención ATA en México, encontramos las mercancías amparadas por los cuadernos, son las de Equipo Profesional, las de Muestras y Muestrarios, y las destinadas a Congresos y Convenios Internacionales. De forma más específica,

veremos qué mercancías se encuentran amparadas bajo el régimen ATA dentro del siguiente punto de nuestro tema.

#### **4. Importación Temporal de Mercancías a través de Cuadernos ATA**

El sistema ATA ofrece grandes ventajas a todos a quienes involucra, a las aduanas e individuos, empresas y organizaciones que necesitan facilidades para la importación temporal. Todas las mercancías que van acompañadas de un Cuaderno ATA se encuentran amparadas por una garantía internacional, por lo que no se necesitan adoptar ninguna otra medida a este respecto ni por las aduanas como tampoco por el importador al momento de la importación. Los sellos fijados por las aduanas de una Parte Contratante deberán ser aceptados por las aduanas de las demás Partes Contratantes. El Cuaderno ATA es simple y fácil de entender su para su titular y de revisar por parte de las aduanas. Todos estos factores son de gran ayuda para reducir el tiempo que se necesita para el despacho de mercancías amparadas por un Cuaderno ATA, tanto para la importación como para la exportación.

Aparte de estas facilidades, otra ventaja que realmente es apreciada por la comunidad comercial, es que durante la validez del cuaderno, que normalmente es de un año, las mercancías se pueden importar temporalmente bajo el amparo del mismo cuaderno en los territorios aduaneros de todas las Partes Contratantes y tan seguido como el titular del cuaderno lo desee. Esto resulta particularmente útil, si la persona realiza la importación temporal de mercancías en varios países durante el curso de un mismo viaje, por ejemplo, acción viajante de comercio

desea exhibir muestras o un buen número de compradores potenciales en diferentes países. Existen más casos en los cuales esta facilidad es una gran ventaja por el titular del cuaderno.

Es importante distinguir que la viabilidad para establecer el sistema Cuadernos ATA se tienen que distinguir dos aspectos, el aduanero y el de la comunidad comercial. Es muy posible que en un determinado país las formalidades aduaneras que se realizan dentro del procedimiento de importación temporal nacional sean muy simples, por lo tanto, desde el punto de vista de las aduanas no existe la necesidad particular de adoptar el sistema de Cuadernos ATA. Como quiera que sea la comunidad comercial ha tomado en cuenta otras consideraciones. Es posible que a los círculos comerciales interesados en la exportación, en cualquier país, puedan desear que sus mercancías sean importadas temporalmente en países extranjeros de forma rápida y sencilla, por lo que buscarían el establecer el sistema de Cuadernos ATA por el simple hecho de la ventaja que éste ofrece en los territorios de otras Partes Contratantes, y donde las formalidades aduaneras siguen teniendo un alto grado de complejidad llegando a ser muy tediosas, tomando en cuenta también que el cuaderno ofrece la ventaja de amparar las mercancías en diferentes países durante el mismo viaje. Cualquiera que sea el caso, el uso de un Cuaderno ATA, ofrece seguridad y es aceptado por las administraciones aduaneras de todas las Partes Contratantes, y le permite al titular ahorrar dinero al mismo tiempo que resulta un factor muy importante para la competencia internacional.

El procedimiento ATA se puede aplicar a cualquier operación de admisión temporal que implique la importación de mercancías para retornar al extranjero en

el mismo estado; de acuerdo con el artículo 3 párrafo 4 de la Convención, las mercancías para elaboración, transformación o reparación no se encuentran bajo el amparo de los Cuadernos ATA, como quiera que sea esta exclusión no se relaciona con lo siguiente:

- Mercancías admitidas temporalmente por la Convención para “exhibiciones y ferias”, a las que se permite su uso para una exhibición, feria o manifestación similar para la demostración de las máquinas o de los aparatos expuestos y que por consecuencia sean transformadas o reparadas en el curso de dicha demostración.
- Refacciones para la reparación de vehículos de carretera, importadas temporalmente bajo la regulación de la Convención para “vehículos particulares de carretera” o de la Convención de “vehículos comerciales de carretera”.

La Convención distingue los siguientes tres grupos de operaciones para la admisión temporal, que son:

1. Mercancías importadas temporalmente reguladas por las Convenciones para:
  - “Equipo profesional”.
  - “Exhibiciones y Ferias”.

Las autoridades aduaneras de las partes contratantes de ambos convenios y de la Convención ATA, se encuentran obligados a la aceptación del Cuaderno ATA en sustitución de sus documentos Aduaneros nacionales, así como aceptar la garantía que asegure el

impuesto a la importación, de conformidad con el artículo 3 párrafo 1 de la Convención.

2. Mercancías importadas temporalmente bajo el auspicio de cualquier otra Convención internacional para la importación temporal (art. 3 párrafo 2 de la Convención ATA), como las que se encuentran reguladas por las siguientes Convenciones:

- “Muestras comerciales”
- “Envases”
- “Para el bienestar material de la gente de mar-mar”
- “Equipo científico”
- “Material Pedagógico”
- “Vehículos particulares de carretera” y “Vehículos comerciales de carretera”
- “Uso privado de aeronaves y embarcaciones de recreo”.

La aprobación de cuadernos ATA para los propósitos de estas otras Convenciones es opcional para las partes contratantes de la Convención ATA, por lo que se debe notificar de acuerdo a lo estipulado en el artículo 23.

3. Mercancías importadas temporalmente cuya regulación se da a nivel nacional y bajo sus regulaciones contempladas dentro del artículo 3 párrafo 2 de la Convención, y que se refiere a las mercancías de cualquier otra Convención Internacional que contemple a los cuadernos ATA.

Con excepción del tráfico postal, para lo cual es la única reserva posible hacer según el artículo 26 de la Convención, la Convención no contiene ningún lineamiento que limite su aplicación a las mercancías importadas por algún medio de transporte en particular (terrestres, marítimas, aéreas, fluviales, postales).

En el lugar en que el cuaderno es aceptado para la admisión temporal por convenciones internacionales, las personas tendrán derecho a usar el cuaderno para el tipo específico de mercancías que será importado, bajo los lineamientos permitidos para su admisión temporal, y que estarán reguladas bajo los términos de la Convención de que se trate.

Resulta de gran importancia distinguir entre el periodo de validez de un Cuaderno ATA y el tiempo permitido para la reexportación en el país de la importación temporal sobre las mercancías amparadas por dicho cuaderno. El periodo de validez se fija por la asociación expedidora cuando emite el cuaderno, y el tiempo permitido para la reexportación es determinado por la administración aduanera del país en que se presentan las mercancías para su importación temporal con su respectivo cuaderno. El tiempo límite para la reexportación se determinará de acuerdo con las disposiciones establecidas.

Al mismo tiempo, con la finalidad de asegurar la garantía de los impuestos a la importación y cualquier otra suma, el periodo para la importación temporal sigue siendo válido si el período fijado para la reexportación de las mercancías no excede el periodo de validez de los cuadernos.

Dentro de nuestro país aún no se utiliza el Cuaderno ATA pues aún no se cuenta con una asociación garantizadora y expedidora nacional, sin embargo la instrumentación y base jurídica de los cuadernos se encuentra vigente, pues como

hemos visto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se encuentra en la posibilidad de utilizar y aplicar la observancia de los ordenamientos jurídicos referentes al tema (Decreto Promulgatorio del Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la Admisión Temporal de Mercancías, Ley Aduanera, etc.), incluyendo las Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que se han establecido con el fin de regular el uso de los Cuadernos ATA para la admisión temporal de mercancías.

Visto lo anterior, en México, la autoridad aduanera podrá aceptar en lugar del pedimento o la forma oficial aprobada por el SAT en el punto de entrada de las mercancías, cualquier Cuaderno ATA válido para la importación temporal de las mercancías a que se refieren los siguientes convenios, por el plazo de seis meses:

- a) “Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Profesional”
- b) “Convenio Aduanero relativo a las Facilidades Concedidas a la Importación de Mercancías Destinadas a ser Presentadas o Utilizadas en una Exposición, una Feria, un Congreso o una Manifestación Similar”
- c) “Convenio Internacional para Facilitar la Importación de Muestras Comerciales y Material de Publicidad”.

Por el plazo de un año a las mercancías destinadas a Convenciones y Congresos Internacionales.

Los plazos se comienzan a contar desde el momento en que se presenta el Cuaderno ATA junto con las mercancías ante el personal de la aduana y en el momento en que les hayan sellados el mismo.

Las aduanas en las que se aceptarán las importaciones temporales bajo el amparo de los Cuadernos ATA, serán únicamente en las siguientes: Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Altamira, Veracruz, Manzanillo, Monterrey, Guadalajara, Cancún y Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Las mercancías amparadas, se presentaran ante las autoridades aduaneras respectivas junto con el Cuaderno ATA y dentro de las áreas establecidas para su revisión, sin ser necesario activar el mecanismo de selección automática. Una vez concluida la revisión, de no encontrarse alguna irregularidad, se regresaran las mercancías y el Cuaderno sellado con el número de folio certificado que corresponda a la operación aduanera de que se trate, asentando el sello, nombre y firma del funcionario que intervenga en el despacho, en la cubierta y el folio del cuaderno.

El descargo del Cuaderno ATA se acreditará con el folio de reexportación correspondiente, debidamente certificado por la autoridad aduanera encargada de su despacho.

Un ejemplo para observar el despacho aduanero de las mercancías dentro del régimen ATA lo encontramos en la República de Chile, ya que tiene implementado el funcionamiento del Cuaderno ATA bajo el siguiente procedimiento para la importación temporal.

Al presentarse este documento internacional en la aduana:

- Se verificará que el titular del documento o su representante corresponda con la persona que lo presenta, así como las mercancías que se encuentran detalladas en el volante de importación se encuentren en la Lista General del Cuaderno.

- Se le asigna un número interno correlativo al Cuaderno, estampándolo en el recuadro destinado para ello.
- Verificar la vigencia del Cuaderno ATA.
- Verificar el llenado de la portada del Cuaderno ATA, del recuadro destinado a la certificación de la autoridad aduanera.
- Realizar el examen físico y/o documental de las mercancías.
- Llenar el volante de Importación con los siguientes datos: la fecha en que se reexportarán las mercancías; N° del Cuaderno ATA; Lugar o lugares en donde estarán las mercancías; oficina de la aduana, lugar, fecha, firma y sello de la aduana; señalar los números de ítem de las mercancías; y cualquier otra observación considerada necesaria por la autoridad.
- Comunicarle al titular la obligación que tiene de presentarse ante el control aduanero con la finalidad de cancelar el título de importación temporal.
- Desprender el volante de importación correspondiente.

Al momento de la reexportación:

- Verificar que el titular o representante del Cuaderno ATA corresponda a la persona que sale con las mercancías en él amparadas.
- Realizar el examen físico y/o documental de las mercancías.
- Si es una reexportación parcial, se deberá verificar que los folios de reexportación del Cuaderno ATA, corresponda al número de envíos parciales que se vayan a efectuar y dejar constancia de esto en los respectivos volantes de reexportación.

- Verificar que la reexportación se realice dentro del plazo de vigencia establecido.
- Llenar el volante de reexportación.
- Desprender el volante de reexportación correspondiente.
- Ingresar los datos en el sistema de cómputo.<sup>4</sup>

## **5. Exportación Temporal de Mercancías a través de Cuadernos ATA**

Un punto importante para el cual el cuaderno ATA también está diseñado, aparte de controlar la admisión temporal y el tránsito aduanero, es para cumplir con el control de la operación de exportación y reimportación; dentro del cuaderno podemos encontrar que las hojas amarillas se utilizan para esta operación. Además, la aceptación de los Cuadernos ATA en sustitución de la documentación nacional para la exportación temporal, resulta mucho más atractiva en vista de las ventajas que ofrece tanto a los titulares de los cuadernos como las autoridades aduaneras, ya que la Convención ATA no establece ningún lineamiento para esta aceptación.

Aparte de las hojas especiales cuyo propósito está destinado al procedimiento de la exportación temporal en el país de partida, el único lineamiento establecido en la Convención ATA relativo específicamente a las formalidades en el país para la utilización del Cuaderno ATA, es el que establece que todas las mercancías amparadas por el cuaderno deben ser examinadas y registradas en el momento de su partida, para este propósito se deben presentar junto con el cuaderno, ante

---

<sup>4</sup> Véase: <http://www.aduana.cl>

las autoridades correspondientes, salvo los casos en que las regulaciones aduaneras no estipulen esta inspección.

La aceptación de los Cuadernos ATA en lugar de la documentación nacional para la exportación temporal, se deja completamente al criterio de las Partes Contratantes. Esta facilidad es proporcionada de forma unilateral y no necesita ser notificada a las demás Partes Contratantes.

Las condiciones relativas a la exportación temporal y las formalidades deberán realizarse exclusivamente con las leyes y regulaciones nacionales de las Partes Contratantes en cuestión.

Esta facilidad no se deberá rehusar en los territorios en los que el país de exportación no acepte los cuadernos ATA para realizar la operación de admisión temporal en cuestión, y cuando no han sido previstos en sus leyes y reglamentos nacionales para la exportación temporal, los instrumentos correspondientes a las facilidades para la admisión temporal en el otro país involucrado.

El Cuaderno ATA también es utilizado para amparar la reimportación de mercancías al país de partida. Para lograr este objetivo, el titular deberá proporcionar la información pertinente respecto de las mercancías que no son reimportadas, incluyendo aquellas que durante su estancia en el extranjero hayan sido destruidas o que se hayan perdido irremediablemente a causa de algún accidente o fuerza mayor.

Desde que la garantía es proporcionada por la asociación garantizadora de acuerdo al artículo 6 párrafo 1 de la Convención ATA, únicamente garantiza los impuestos a la importación y cualquier otra suma que se deba pagar; en el supuesto de no cumplir con las condiciones del admisión temporal o el tránsito

aduanero, por lo tanto, las aduanas no estarán en la posibilidad de demandar la asociación el pago de ningún impuesto a la exportación, sin embargo, sí podrán hacerlo en contra de la persona que sea directamente responsable. De acuerdo a la legislación nacional aduanera esta persona generalmente es el titular del Cuaderno ATA, que al firmar la declaración de exportación temporal, se encuentra comprometido a reimportar las mercancías correspondientes. Las regulaciones nacionales, también pueden obligar a esta persona a cumplir con cualquier otro requerimiento (p. ej., permitir un cambio de control, licencia de exportación, declaración estadística, etc.) donde un Cuaderno ATA es aceptado en lugar de la documentación nacional para la exportación temporal, lo que no significa que pueda reemplazar a otros documentos, como la licencia de exportación, que le pueden ser requeridos. La asociación expedidora deberá advertir al titular del cuaderno que debe cumplir las formalidades de este tipo.

Las mercancías destinadas a este régimen, se presentarán ante el personal de la aduana junto con el Cuaderno ATA para su respectiva revisión y sello correspondiente.

Las aduanas autorizadas para exportar temporalmente la salida de las mercancías amparadas por Cuadernos ATA, únicamente serán: Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Altamira, Veracruz, Manzanillo, Monterrey, Guadalajara, Cancún y Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Los pasos a seguir en cuanto al despacho de mercancías dentro de la exportación temporal con Cuadernos ATA, son básicamente los mismos que los de importación, simplemente la diferencia radica en verificar y llenar los datos y mercancías contenidos en los volantes correspondientes a la exportación temporal y reimportación respectivamente.

## **6. Cancelación.**

La cancelación del régimen de importación temporal, amparado por Cuadernos ATA, se da de forma natural con la reexportación, misma que puede ser total o parcial. La reexportación deberá ser acreditada por la autoridad aduanera, y la forma para hacerlo es aceptar como prueba un certificado aduanero emitido por otras Partes Contratantes del Convenio ATA, en el que se ratifique la importación o reimportación de las mercancías en cuestión, si no se ha certificado que las mercancías se han reexportado, las autoridades aduaneras del país de importación podrán aceptar como prueba de reexportación de las mercancías, incluso si el periodo de validez del cuaderno ha expirado, cualquier otro documento que pruebe que las mercancías han sido reexportadas, como un certificado de importación otorgado por otra autoridad aduanera o cualquier otra prueba documental que indique que las mercancías se encuentran fuera del territorio nacional. En tales casos las autoridades aduaneras podrán reservarse el derecho de percibir derechos por la regularización de las mercancías. El descargo del Cuaderno ATA se acreditará con el folio de reexportación correspondiente, una vez certificado por la autoridad aduanera que haya realizado el despacho

aduanero de las mercancías. El certificado de reexportación contenido en el cuaderno ATA, por las autoridades aduaneras del país en donde se efectúa la importación temporal, constituye la prueba de reexportación.

En el caso que las autoridades aduaneras involucradas liberen de la obligación de reexportación a cualquier mercancía admitida bajo el amparo de un Cuaderno ATA, la asociación garantizadora quedará exonerada de sus obligaciones, únicamente cuando las autoridades hayan certificado en el cuaderno que la situación que guardaban esas mercancías ha sido regularizada.

La reexportación total de las mercancías se realizará en un solo envío y la autoridad aduanera deberá hacer el descargo del Cuaderno ATA, toda vez que haya realizado el examen físico junto con la revisión documental de las mercancías, para realizar su despacho aduanero.

La reexportación parcial de las mercancías amparadas por el Cuaderno ATA, se podrá efectuar únicamente cuando no rebase el plazo estipulado para su permanencia en el territorio nacional, y los folios de reexportación se encuentren perfectamente especificados dentro del Cuaderno y correspondan al mismo número de envíos parciales que se realizarán.

Otra forma de descargo de las mercancías importadas temporalmente bajo el amparo de los Cuadernos ATA, se da cuando debido a lo uso o al destino que tienen, las mercancías se consumen durante su estancia dentro del territorio nacional, por lo que de ser así, la asociación garantizadora queda exonerada de sus obligaciones, una vez que las autoridades aduaneras hayan certificado en el cuaderno, que la situación que guardan las mercancías ha sido regularizada.

La cancelación también se puede dar cuando las mercancías hayan sido gravemente dañadas accidentalmente, por un caso fortuito o causa de fuerza mayor, en los siguientes casos:

- Una vez que hayan cumplido con el pago de los derechos, impuestos de importación y cualquier otra cantidad exigible generada al momento en el que se presenten ante la aduana.
- Si son abandonadas libres de todo gasto, a la autoridad aduanera, por de la importación temporal quedará exento de pagar los impuestos de importación y derechos.
- Cuando bajo control oficial y con todos los gastos pagados por el interesado, sean destruidas. En este caso, y los desperdicios y piezas que se pudieran recuperar serán sujetas del pago de derechos e impuestos de importación, además de cualquier otra cantidad exigible.

La cancelación podrá ser solicitada por el interesado a la autoridad aduanera, para destinar las mercancías a su destrucción o a su abandono.

También se dará la cancelación cuando, a plena satisfacción de la autoridad aduanera, el interesado compruebe que la destrucción o pérdida de las mercancías fue derivada de un accidente, caso fortuito o causa de fuerza mayor, de la importación temporal también quedará exento del pago de derechos, impuestos a la importación y demás cantidades exigibles correspondientes.

En lo que se refiere a la cancelación de los Cuadernos ATA que amparan al régimen de exportación temporal de mercancías, podemos decir que se da en el momento de la reimportación, ya sea total o parcial.

El cambio de régimen aduanero, de temporal a definitivo, siempre y cuando la admisión temporal de mercancías haya sido bajo el amparo de Cuadernos ATA, causará la cancelación de los mismos, ya sea por su vencimiento o a petición del interesado y sin que deje de cumplir con el pago de las obligaciones, impuestos y demás cantidades exigibles que esto conlleva.

Otra forma cancelación de los cuadernos, se da en el momento de su vencimiento.

## **7. Sanciones**

Particularmente en lo que respecta a las sanciones que se le pueden imponer al titular de un Cuaderno ATA, primero se debe hacer referencia a lo establecido en el artículo 15 (fraude, contravención o abuso) de la Convención donde no se limitan las sanciones para quien sea ha hecho acreedor a ellas. En consecuencia, la responsabilidad para el límite en el que se establece el monto máximo exigible, no afecta en lo absoluto a la responsabilidad que tenga cualquier persona en materia de sanciones.

Si se presenta el supuesto de fraude, contravención o abuso, las autoridades aduaneras podrán entablar procedimientos contra las personas que utilicen un Cuaderno ATA, con el objeto de cobrar los derechos e impuestos al comercio exterior y demás contribuciones y cantidades exigibles, así como imponer las sanciones a que se hicieron acreedoras dichas personas. Las asociaciones deberán prestar su colaboración a las autoridades aduaneras.

En el momento que se incumple con las disposiciones establecidas para la importación temporal de mercancías, amparadas por Cuadernos ATA, la asociación garantizadora responde solidariamente con el titular del Cuaderno y demás deudores, por lo que la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, podrá demandar de la asociación garantizadora el pago de los derechos e impuestos al comercio exterior y demás contribuciones y cantidades exigibles, más un 10 por ciento adicional sobre los mismos y dentro del plazo de un año, contado desde el momento en que se da el vencimiento del Cuaderno ATA.

Si las mercancías que se encuentran bajo el amparo de un Cuaderno ATA fueron destruidas o perdidas, sin la posibilidad de recuperarse por causa de un accidente o fuerza mayor, existen dos acciones que podrían ejecutarse.

La primera se estipula en la operación de exportación temporal, y se da en el momento en el que no se cumplen las disposiciones de admisión temporal, sin embargo, las garantías que se amparan por la asociación garantizadora no incluyen los impuestos a la exportación, por lo que las autoridades aduaneras solamente podrán demandar el pago directamente al titular del Cuaderno o a quien resulte responsable y no a la asociación garantizadora.

Como podemos observar esta cuestión se plantea cuando los bienes se pierden o se destruyen, es entonces cuando una demanda se puede hacer en contra del titular del cuaderno o de la asociación garantizadora en los territorios en los que estas mercancías no hayan sido o no puedan ser reexportadas. Dentro de algunos convenios internacionales, en los cuales se establece la admisión temporal de mercancías o el tránsito aduanero, contienen cláusulas relativas a

mercancías dañadas, donde se estipula que no obstante lo dispuesto en los requisitos de reexportación establecidos, la reexportación de la totalidad o parte de las mercancías dañadas en accidentes de trabajo en donde se verifique debidamente el daño mencionado, no será necesaria, siempre que cumplan con lo siguiente:

- a) cumpla con los derechos de importación en los que es responsable;
- b) si se abandonan libres de todo gasto para el erario público del país en el que sean importadas temporalmente; y
- c) si se destruyen, bajo supervisión oficial, y sin cargo para el erario público del país en el que son importados temporalmente.

Todo lo anterior de acuerdo a los requerimientos de las autoridades aduaneras.

La mayoría de las Partes Contratantes de la Convención ATA han aceptado la recomendación del Consejo con respecto a la devolución o la condonación de los derechos de importación y los impuestos sobre bienes destruidos o perdidos. Las Partes Contratante que han aceptado esta recomendación y ante las que debidamente se haya certificado el accidente o la fuerza mayor mientras las mercancías se encontraban bajo el control de la Aduana, no podrán demandar ni de la asociación garantizadora ni del titular del cuaderno, el pago de los impuestos a la importación en caso que la destrucción o pérdida de las mercancías se encuentren cubiertas por un Cuaderno ATA. De lo anterior podemos encontrar su fundamento en el artículo 8 párrafo 3 de la Convención ATA, en donde se puede exonerar de sus obligaciones a la asociación garantizadora solamente cuando las autoridades de la parte contratante liberen de la obligación de reexportación a determinadas mercancías admitidas en su territorio bajo el amparo de un

cuaderno ATA, y que hayan certificado en el cuaderno mismo, que la situación de las mercancías se ha regularizado.

En la práctica es importante que si un accidente o causa de fuerza mayor deriva en la destrucción o pérdida de las mercancías, sean notificados, por el titular del cuaderno, de forma inmediata a la oficina aduanera más cercana, los hechos para tomar la acción apropiada y poder evitar inconvenientes posteriores.

En el caso en el que se hayan formulado una demanda para pago por parte de las autoridades aduaneras con respecto a que no se descargó o se dio salida de forma normal a un Cuaderno, la asociación tiene un periodo de seis meses desde la fecha en que se realice la demanda para proporcionar las pruebas de reexportación de las mercancías. Si dicha prueba no se proporciona dentro del periodo establecido, la asociación deberá consignar inmediatamente o pagar a título provisional la cantidad adeudada, y si aun así la prueba de reexportación no ha sido proporcionada después de un periodo de tres meses contados a partir de la consignación o pago provisional, estos se considerarán como definitivos.

## CONCLUSIONES

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la base del marco jurídico de nuestro objeto de estudio. En ella encontramos facultades para vigilar, controlar, regular, y aplicar las normas y principios del Comercio Exterior y la Aduana, así como establecer los procedimientos jurídicos para la validación y aplicación de los Convenios Internacionales, otorgándonos las bases para encontrar vigente el Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la admisión temporal de mercancías, siendo la ley Aduanera la que complementa el marco jurídico de los Cuadernos ATA en México, ya que es el ordenamiento jurídico encargado de regular la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, su transporte y todo lo referente al despacho aduanero de las mismas, además de establecer los regímenes aduaneros a los que se someten los diversos tipos de mercancías, incluidos los de admisión temporal, por lo que establece la utilización de documentos contenidos dentro de los Convenios Internacionales de los que México es Parte, razón por la cual se concluye que la utilización de los Cuadernos ATA unifica criterios aduaneros estableciendo su vigencia en un año, lo que implica que las mercancías de muestras y muestrarios, equipo profesional y mercancías destinadas a convenciones, congresos internacionales, exhibiciones y ferias, entre otras, se encontrarán amparadas por el plazo de vigencia del Cuaderno, además de poder utilizarlo en varios viajes a países diferentes, volviendo sin problemas ni retrasos a su país de origen.

2. Con la implementación de este documento aduanero en México, se cumple con los principios de unificación, simplificación y armonización de criterios aduaneros, lo que representa una gran ayuda para satisfacer las necesidades de la comunidad comercial internacional y nacional, siendo el cuaderno un instrumento jurídico que facilita la entrada y salida temporal de mercancías de un país a otro, agilizando y simplificando trámites aduaneros, con lo que ayuda a cumplir con los principios de promover y regular el comercio exterior volviéndolo más dinámico, además de impulsar la competitividad comercial del país y ayudar a integrar la economía nacional con la internacional por medio de la actividad comercial.

3. La función del Cuaderno ATA es muy parecida a la de un pasaporte, pues contiene información muy detallada sobre su titular, la asociación que lo expide la asociación que garantiza las mercancías que ampara, se encuentra foliado, contiene una lista de todas y cada una de las mercancías, además de tener volantes desprendibles para su visado en la aduana. Representa una garantía internacional que ofrece seguridad jurídica tanto a las partes que lo posean, como para las autoridades aduaneras, con lo que ayudará a que México fortalezca sus relaciones comerciales entre las partes integrantes del Sistema ATA al formar parte de él, ya que a través de las Convenciones y Convenios Internacionales, se encontrará en un ámbito competitivo sano, creando relaciones jurídico-económicas y aduaneras más estrechas con sus integrantes.

4. En nuestro estudio observamos la base jurídica en la que los Cuadernos ATA encuentran validez en México, por lo que a pesar de que existe regulación vigente referente a los Cuadernos ATA, es necesario que sea mucho más precisa

al respecto. Con la jerarquía de leyes que otorga el artículo 133 Constitucional, encontramos que por medio del Decreto promulgatorio se le da validez al Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission), para la admisión temporal de mercancías, el cual le da vida a este documento aduanero internacional, además que dentro de las Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior encontramos un título para los regímenes aduaneros con un capítulo referente a la importación y exportación temporal de mercancías con Cuadernos ATA, observando que en el artículo 107 de la Ley Aduanera únicamente se menciona la utilización de algún documento internacional contemplado en algún Tratado Internacional en el que México sea parte, sin especificar a los Cuadernos ATA y como es la Ley Aduanera la encargada de regular los regímenes aduaneros, se sugiere que en ella se contenga un apartado para las importaciones y exportaciones temporales de mercancías amparadas con Cuadernos ATA, lo que ayudaría a regular de forma más precisa su uso, además de encontrar en todos los niveles jerárquicos de las leyes una regulación específica del tema.

5. Un punto que resulta de gran importancia para la utilización de Cuadernos ATA en México, es el tener una asociación garantizadora y expedidora nacional, sin embargo, es el único punto por el que no se pueden utilizar los Cuadernos en México, por lo que es resulta fundamental su creación para que el Sistema ATA encuentre funcionamiento en el territorio nacional, además de promover la creación de asociaciones expedidoras de los Cuadernos, impulsando la actividad empresarial en el interior. Visto lo anterior, se sugiere que las autoridades

publiquen la convocatoria para la constitución de dicha asociación garantizadora y expedidora y una vez que aprueben su existencia, de forma conjunta (autoridad y asociación) promuevan la creación de asociaciones expedidoras dentro del territorio nacional y así implementar el uso de los Cuadernos ATA para la admisión temporal de mercancías en México.

6. Desde cualquier punto de vista, los Cuadernos ATA únicamente ofrecen ventajas, tanto para sus titulares como para las autoridades aduaneras, agilizan y promueven el Comercio Exterior, unifican criterios jurídicos-aduaneros con respecto a su uso, tienen bajo costo, se pueden utilizar las veces que se requieran dentro de su vigencia y establecen un ambiente de competitividad sana entre los países que lo utilizan, por lo que se considera que su utilización llevaría consigo múltiples beneficios al comercio exterior en México.

## ANEXO

Anexo del Convenio, página 1

### ANEXO

#### MODELO DE CUADERNO A.T.A.

El Cuaderno A.T.A. se imprimirá en Inglés o Francés y también se puede imprimir en un segundo idioma.

La medida del Cuaderno A.T.A. será de 396 x 210 mm y la de los volantes de 297 x 210 mm.



(Asociación expedidora).....

CADENA INTERNACIONAL DE GARANTÍA ..... CUADERNO A.T.A. No.

**CUADERNO DE ENTRADA EN LA ADUANA PARA ADMISIÓN TEMPORAL**

**CONVENIO ADUANERO SOBRE CUADERNOS A.T.A. PARA LA ADMISIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS**

(Antes de completar el cuaderno, por favor lea las notas en la página 3 de la cubierta)

**CUADERNO VÁLIDO HASTA** ..... **INCLUSIVE**

**EXPEDIDO POR** .....

**TITULAR** .....

**REPRESENTADO POR(\*)**.....

Utilización que se pretende dar a las mercancías .....

Este Cuaderno podrá utilizarse en los siguientes países, bajo la garantía de las siguientes Asociaciones:

El titular de este Cuaderno y su representante serán responsables del cumplimiento de las leyes y reglamentos del país de salida y de los países de importación.

Expedido en ..... (Fecha) .....

.....

.....

(Firma del titular)

(Firma de la persona autorizada por la Asociación expedidora)

**CERTIFICACIÓN DE LA AUTORIDAD ADUANERA**

1. Se colocaron marcas de identificación según se indica en la columna 7, con relación a los siguientes No.(s) de partidas de la Lista General.....

.....

2. Mercancías examinadas (\*) .....

3. Registrado con el No. de referencia (\*) .....

..... ○

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)

\* Ignorar si es inaplicable



CADENA INTERNACIONAL DE GARANTÍA.....CUADERNO A.T.A. No.....

LISTA GENERAL-HOJA DE CONTINUACIÓN No.

.....

.....

(Firma del titular)

(Firma de la persona autorizada por la Asociación Expedidora)

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Marcas de identificación colocadas por la Aduana	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno

Anexo página 6

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Marcas de identificación colocadas por la Aduana	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno.

FOLIO DE EXPORTACIÓN No. .... CUADERNO A.T.A. No.

- 1. Las mercancías descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida ..... han sido exportadas.
- 2. Fecha límite para la re-importación libre de impuestos (\*).....
- 3. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)                      (Lugar)                      (Fecha)                      (Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable.

VOLANTE DE EXPORTACIÓN No. .... CUADERNO A.T.A. No.

(A) Este cuaderno es válido hasta ..... inclusive.

Expedido por.....

Titular.....

Representado por (\*) .....

**(B) Declaración de exportación temporal**

1. Yo,..... (\*\*)  
debidamente autorizado por (\*)..... (\*\*)

a) Declaro que estoy exportando temporalmente las mercancías enumeradas en la lista al dorso y descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida.....

(b) Declaro que el propósito por el que las mercancías están siendo exportadas temporalmente es.....

(c) Me comprometo a re-importar las mercancías dentro del periodo estipulado por la Oficina Aduanera (\*)

2. Descripción concerniente a:

(a) Empaques (Número, tipo, marcas, etc.) (\*) .....

(b) Medios de transporte (\*).....

.....  
.....  
.....  
(Lugar) (Fecha) (Firma)

---

**(C) Despacho a la exportación.**

1. Las mercancías a que se refiere la declaración anterior han sido exportadas.
2. Fecha límite para re-importación libre de impuestos (\*) .....
3. Otras indicaciones (\*) .....
4. Este Volante deberá ser remitido a la Oficina Aduanera de (\*) .....

.....  
.....  
.....  
.....  
(Oficina Aduanera) (Lugar) (Fecha) (Firma y Sello) ○

---

(\*) Ignorar si es inaplicable

(\*\*) Asentar nombre y dirección en letras mayúsculas

---

**(D) Para uso oficial.**



..... VOLANTE No. .... CUADERNO A.T.A. No. ....

HOJA DE CONTINUACIÓN No.

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Marcas de identificación colocadas por la Aduana	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno.

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Para uso oficial	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno.

FOLIO DE RE-IMPORTACIÓN No. .... CUADERNO A.T.A. No.

1. Las mercancías descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida .....  
que fueron temporalmente exportadas al amparo del volante de exportación No.(s) .....  
de este cuaderno han sido re-importadas.

2. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera) (Lugar) (Fecha) (Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable.

VOLANTE DE RE-IMPORTACIÓN No. .... CUADERNO A.T.A. No. ....

(A) Este cuaderno es válido hasta ..... inclusive  
Expedido por .....  
Titular .....  
Representado por (\*) .....

**(B) Declaración de re-importación.**

1. Yo ..... (\*\*)  
debidamente autorizado por (\*) ..... (\*\*)

(a) Declaro que las mercancías enumeradas en la lista al dorso y descritas en la Lista General con el(los) No(s).  
de partida ..... fueron exportadas temporalmente al amparo del volante(s)  
de exportación No.(s) ..... de este Cuaderno;

(b) Solicito la re-importación libre de impuestos de las mercancías descritas;

(c) Declaro que dichas mercancías no han sufrido algún proceso en el extranjero/excepto los descritos bajo el  
No.(s) ..... en la lista al dorso (\*)

2. Características de las mercancías no re-importadas (\*) .....

3. Descripción concerniente a:

(a) Empaques (número, tipo, marca, etc.) (\*) .....

(b) Medios de transporte (\*) .....

.....

(Lugar)

(Fecha)

(Firma)

---

**(C) Despacho a la re-importación.**

1. Las mercancías a que se refiere el párrafo 1 de la declaración anterior han sido re-importadas.
2. Otras indicaciones (\*) .....
3. Este volante deberá ser remitido a la Oficina Aduanera de (\*).....

.....

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)



---

(\*) Ignorar si es inaplicable ..... (\*\*) Asentar nombre y dirección en letras mayúsculas

---

**(D) Para uso oficial**

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Para uso oficial	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno.

FOLIO DE IMPORTACIÓN No. .... CUADERNO A.T.A. No.

1. Las mercancías descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida ..... han sido temporalmente importadas.

2. Fecha límite para re-exportación/presentación ante la aduana (\*) .....

3. Registrado bajo la referencia No. (\*) .....

4. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable

VOLANTE DE IMPORTACIÓN No. .... CUADERNO A.T.A. No.

(A) Este cuaderno es válido hasta .....inclusive.

Expedido por.....

Titular.....

Representado por (\*).....

**(B) Declaración de importación temporal.**

1. Yo, ..... (\*\*)  
debidamente autorizado por (\*)..... (\*\*)

(a) Declaro que estoy importando temporalmente las mercancías, de conformidad con las condiciones previstas en las leyes y reglamentos del país y de importación, las mercancías enumeradas en la lista al dorso y descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida.....

(b) Declaro que el propósito para el cual las mercancías han sido importadas temporalmente es .....  
en .....

(c) Me comprometo a cumplir con estas leyes y reglamentos/ y a re-exportar dichas mercancías dentro del periodo estipulado por la Oficina Aduanera (\*);

(d) Declaro que la información asentada en este volante es verdadera y completa.

2. Descripción concerniente a:

(a) Empaques (número, tipo, marcas, etc.) (\*) .....

(b) Medios de transporte (\*).....

.....

(Lugar)

(Fecha)

(Firma)

---

**(C) Despacho a la importación.**

1. Las mercancías a que se refiere la declaración anterior han sido importadas temporalmente.

2. Fecha límite para re-exportación/presentación ante la Aduana (\*).....

3. Registrado bajo la referencia No. (\*).....

4. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)

---

(\*) Ignorar si es inaplicable

(\*\*) Asentar nombre y dirección en letras mayúsculas

---

**(D) Para uso oficial.**

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías, y marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Para uso oficial	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno.

FOLIO DE RE-EXPORTACIÓN No. ....

CUADERNO A.T.A. No.

[Empty box for Cuaderno A.T.A. No.]

1. Las mercancías descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida ..... importadas temporalmente al amparo del volante(s) de importación No.(s) ..... de este cuaderno han sido re-exportadas.

2. Acción tomada respecto de las mercancías presentadas pero no re-exportadas (\*).....

3. Acción tomada respecto de las mercancías no presentadas y no destinadas para su re-exportación posterior (\*).....

4. Registrado bajo la referencia No. (\*).....

..... ○

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable

VOLANTE DE RE-EXPORTACIÓN No. ....

CUADERNO A.T.A. No.

[Empty box for Cuaderno A.T.A. No.]

(A) Este Cuaderno es válido hasta..... inclusive. Expedido por..... Titular..... Representado por (\*).....

**(B) Declaración de re-exportación.**

1. Yo, ..... (\*\*)  
debidamente autorizado por (\*)..... (\*\*)

Declaro que estoy re-exportando las mercancías enumeradas en la lista al dorso y descritas en la Lista General bajo el(los) No.(s) de partida ..... las cuales fueron importadas temporalmente al amparo del volante(s) de importación No. (s) ..... de este Cuaderno (\*).

2. Características de las mercancías presentadas y no destinadas a re-exportación (\*).....

3. Características de las mercancías no presentadas y no destinadas para su re-exportación posterior (\*).....

4. En apoyo a esta declaración, presento los siguientes documentos (\*).....

5. Descripción concerniente a:

(a) Empaques (número, tipo, marcas, etc.) (\*) .....

(b) Medios de transporte (\*) .....

.....

(Lugar)

(Fecha)

(Firma)

---

**(C) Despacho a la exportación.**

1. Las mercancías a que se refiere el párrafo 1 de la declaración anterior han sido re-exportadas (\*).

2. Acción tomada respecto de las mercancías presentadas pero no re-exportadas (\*) .....

3. Acción tomada respecto de las mercancías no presentadas y no destinadas para su re-exportación posterior (\*) .....

4. Registrado bajo la referencia No. (\*) .....

5. Este volante deberá ser remitido a la Oficina Aduanera de (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)



---

(\*) Ignorar si es inaplicable (\*\*) Asentar nombre y dirección en letras mayúsculas

---

**(D) Para uso oficial.**



FOLIO DE TRÁNSITO No..... CUADERNO A.T.A. No.

[Empty box]

Despacho para tránsito.

- 1. Las mercancías descritas en la Lista General bajo el(los) No(s) de partida ..... han sido despachadas en tránsito a la Oficina Aduanera de .....
- 2. Fecha límite para re-exportación/presentación ante la aduana (\*).....
- 3. Registro bajo la referencia No. (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)                      (Lugar)                      (Fecha)                      (Firma y Sello)

Certificado de descargo por la Oficina Aduanera de destino.

- 1. Las mercancías especificadas en el párrafo 1 anterior han sido re-exportadas/presentadas (\*).
- 2. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)                      (Lugar)                      (Fecha)                      (Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable

VOLANTE DE TRÁNSITO No. .... CUADERNO A.T.A. No.

[Empty box]

(A) Este Cuaderno es válido hasta ..... inclusive.  
 Expedido por .....  
 Titular.....  
 Representado por (\*) .....

(B) Declaración de despacho en tránsito.

1. Yo, ..... (\*\*)  
 debidamente autorizado por (\*) ..... (\*\*)

(a) Declaro que estoy despachando a ..... de acuerdo con las condiciones previstas en las leyes y reglamentos del país de tránsito, las mercancías enumeradas en la lista al dorso y descritas en la Lista General bajo el(los) No(s). de partida .....

(b) Me comprometo a cumplir con las leyes y reglamentos del país de tránsito y a presentar esas mercancías, con los sellos (si los hay) intactos, y este Cuaderno a la Oficina Aduanera de destino dentro del periodo estipulado por la Aduana; .....

(c) Declaro que la información, asentada en este volante es verdadera y completa.

2. Descripción concerniente a:

(a) Empaques (número, tipo, marcas, etc.) (\*) .....

(b) Medios de transporte (\*).....

.....  
.....  
.....  
(Lugar) (Fecha) (Firma)

**(C) Despacho para tránsito.**

1. Las mercancías a que se refiere la declaración anterior han sido despachadas para tránsito a la Oficina Aduanera de .....

2. Fecha límite para re-exportación/presentación ante la Aduana (\*) .....

3. Registrado bajo la referencia No. (\*) .....

4. Sellos aduaneros colocados (\*).....

5. Este volante deberá ser entregado a la Oficina Aduanera de (\*) .....

.....  
.....  
.....  
.....  
(Oficina Aduanera) (Lugar) (Fecha) (Firma y Sello) ○

**(D) Certificado de descargo por la Oficina Aduanera de destino.**

1. Las mercancías referidas en la declaración anterior han sido re-exportadas/presentadas (\*).

2. Otras indicaciones (\*) .....

.....  
.....  
.....  
.....  
(Oficina Aduanera) (Lugar) (Fecha) (Firma y Sello) ○

(\*) Ignorar si es inaplicable.

(\*\*) Asentar nombre y dirección en letras mayúsculas

Partida No.	Descripción comercial de las mercancías y, marcas y números, en su caso	Número	Peso o cantidad	Valor(*)	País de Origen (**)	Para uso oficial	
1	2	3	4	5	6	7	8
	Total acumulado						

\* Valor comercial en el país de expedición del cuaderno.

\*\* Si es diferente del país de expedición del cuaderno.

FOLIO DE TRÁNSITO No. .... CUADERNO A.T.A. No.

**(C) Despacho para tránsito.**

- 1. Las mercancías descritas en la Lista General bajo el(los) No.(s) de partida ..... han sido despachadas en tránsito a la Oficina Aduanera de .....
- 2. Fecha límite para re-exportación/presentación ante la Aduana (\*) .....
- 3. Registrado bajo la referencia No. (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)                      (Lugar)                      (Fecha)                      (Firma y Sello)

**Certificado de descargo por la Oficina Aduanera de destino.**

- 1. Las mercancías especificadas en el párrafo 1 anterior han sido re-exportadas/presentadas (\*).
- 2. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)                      (Lugar)                      (Fecha)                      (Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable

VOLANTE DE TRÁNSITO No. .... CUADERNO A.T.A.No.

(A) Este Cuaderno es válido hasta .....inclusive.  
 Expedido por .....  
 Titular.....  
 Representado por (\*) .....

**(B) Declaración de despacho en tránsito.**

1. Yo, ..... (\*\*)  
 debidamente autorizado por (\*) ..... (\*\*)

(a) Declaro que estoy despachando a..... de conformidad con las condiciones previstas en las leyes y reglamentos del país de tránsito, las mercancías enumeradas en la lista al dorso y descritas en la Lista General con el(los) No(s). de partida .....

.....

(b) Me comprometo a cumplir con las Leyes y reglamentos del país de tránsito y a presentar esas mercancías, con sellos (si los hay) intactos, y este cuaderno a la Oficina Aduanera de destino dentro del periodo estipulado por la Aduana; .....

(c) Declaro que la información asentada en este volante es verdadera y completa.

2. Descripción concerniente a:

(a) Empaques (número, tipo, marcas, etc.) (\*) .....

(b) Medios de transporte (\*) .....

.....

(Lugar)

(Fecha)

(Firma)

**(C) Despacho para tránsito.**

1. Las mercancías a que se refiere la declaración anterior han sido despachadas para tránsito a la Oficina Aduanera de .....

2. Fecha límite para re-exportación/presentación ante la aduana (\*) .....

3. Registrado bajo la referencia No. (\*) .....

4. Sellos aduaneros colocados (\*) .....

5. Este volante deberá ser remitido a la Oficina Aduanera de (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)

**(D) Certificado de descargo por la Oficina Aduanera de destino.**

1. Las mercancías referidas en la declaración anterior han sido re-exportadas/presentadas (\*).

2. Otras indicaciones (\*) .....

.....

(Oficina Aduanera)

(Lugar)

(Fecha)

(Firma y Sello)

(\*) Ignorar si es inaplicable.

(\*\*) Asentar nombre y dirección en letras mayúsculas





## NOTAS SOBRE EL USO DEL CUADERNO A.T.A.

1. Todas las mercancías amparadas por el cuaderno deberán indicarse en las columnas 1 a 6 de la Lista General. Si el espacio proporcionado para la Lista General al reverso de la cubierta del frente es insuficiente, deberán usarse hojas de continuación, conforme al modelo oficial.

2. Para cerrar la Lista General, los totales de las columnas 3 y 5 deberán indicarse al final de la lista en número y letra. Si la Lista General consta de varias páginas, el número de hojas de continuación usadas deberá indicarse en número y letra al pie de la lista que se encuentra al dorso de la cubierta del frente.

Las listas de los volantes deberán tratarse de la misma manera.

3. A cada partida, se le asignará un número, el cual se deberá indicar en la Columna 1.

A las mercancías compuestas de varias partes separadas, se les podrá asignar un solo número de partida (incluyendo refacciones y accesorios). De ser así, la naturaleza, el valor y si es necesario, el peso de cada parte se anotará por separado en la columna 2, y solamente se anotarán en las columnas 4 y 5 el peso y el valor total.

4. Al elaborar las listas en los volantes, deberá usarse los mismos números de partida que en la Lista General.

5. Para facilitar el control aduanero, se recomienda que las mercancías (incluyendo las partes separadas de las mismas) estén claramente marcadas con el número de partida correspondiente.

6. Los artículos que respondan a la misma descripción podrán ser agrupados, siempre que a cada partida así agrupada se le asigne un número de partida por separado. Si los artículos agrupados no son del mismo valor, o peso, sus respectivos valores, y cuando sea necesario, pesos, deberán especificarse en la columna 2.

7. Si las mercancías son para exhibición, se le requerirá al importador, en su propio interés, asentar en el campo B.1, (b) del volante de importación, el nombre y dirección de dicha exhibición y de su organizador.

8. El Cuaderno debe completarse de manera legible e indeleble.

9. Todas las mercancías cubiertas por el Cuaderno deben ser examinadas y registradas en el país de salida, y para este propósito deberán ser presentadas, junto con el Cuaderno, ante las autoridades aduaneras, excepto en los casos en que las regulaciones aduaneras de ese país no estipulen tal examen.

10. Si el cuaderno ha sido llenado en un idioma distinto al del país de importación, las autoridades aduaneras pueden requerir una traducción.

11. Los cuadernos que han expirado y los que el titular no pretenda usar nuevamente, deben ser remitidos por este último, a la Asociación Expedidora.

12. En todos los casos deberán usarse números arábigos.

Página 4 de la cubierta

**Anexo página 22**

---

La presente es traducción al idioma español del Convenio Aduanero sobre Cuadernos A.T.A., para la Admisión Temporal de Mercancías y su Anexo, hechos en Bruselas, el seis de diciembre de mil novecientos sesenta y uno.

Extiendo la presente, en treinta y nueve páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el veintidós de enero de dos mil uno, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo.- Conste.- .....Rúbrica.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROCA, Felipe, "Trámites y Documentos: En materia Aduanera". Ediciones Fiscales ISEF. México, 2001.

BASALDUA, Ricardo Xavier, "Introducción al Derecho Aduanero". Abeledo-Perrot. Argentina, 229p.

CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1986.

CARPIZO, Jorge, "La interpretación del artículo 133 Constitucional, Estudios Constitucionales". UNAM. México, 1980.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, "Derecho aduanero". Porrúa, 12a ed, México, 2004.

DE PINA, Rafael, "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, México, 1999.

ESTRADA LARA, Juan Manuel, "Derecho aduanero: conceptos, procedimientos y recursos". PACJ : Universidad de Guanajuato, México, 2006.

OVILLA MANDUJANO, Manuel, "Derecho Aduanero". Escuela de Capacitación Aduanera. 2a ed., México.

MASCAREÑAS, Carlos E., Dirigida por Buenaventura Pellisé, Prats, "Nueva Enciclopedia Jurídica". Tomo. I, Editorial Francisco Seix, España, 1985.

MARQUEZ RABAGO, Sergio, "Régimen jurídico del comercio exterior: instrumento metodológico". UNAM, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, México, 1997.

-----, Hadar Moreno Valdez, "Régimen jurídico del comercio exterior: antología". UNAM, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, México, 1997.

MERCADO H., Salvador, "Comercio internacional I: mercadotecnia internacional, importación-exportación". Limusa: Noriega, 5a ed., México, 2006.

MORENO VALDEZ, Hadar, "Régimen jurídico del comercio exterior: lecciones de cátedra". UNAM, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, México, 1998.

PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, "Derecho de la integración económica: implicaciones jurídicas en México: comercio exterior". Porrúa, 3a ed., México, 2007.

-----, "Derecho de comercio exterior". Porrúa, México, 2005.

POBLETE IBACETA, Cecilia, "Guía práctica para el llenado de pedimentos de importación y exportación". Ediciones Fiscales ISEF, 5a ed., México, 2001.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Argelia, "El Comercio Exterior de México". Porrúa. México, 1989.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, "Manual Aduanero: Consultas Básicas y sus respuestas. Pac, 2ª ed., México. 1996.

REYES DIAS-LEAL, Eduardo, "Sistema Aduanero Mexicano". Bufete internacional. México, 2000.

SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, "Comercio internacional: régimen jurídico económico". Porrúa, México, 2005.

SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio, "Centralización Administrativa". Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, T.A-C. Editorial Porrúa, UNAM, 1998.

SEARA VAZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, 21ª. Ed., México, 2004.

TARDIFF, Guillermo, "Historia General del Comercio Exterior Mexicano". Tomos I, II y III, Editorial Porrúa, México, 1968.

TORRES GAYTÁN, Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*. Siglo XXI, México, 1980.

TREJO VARGAS, Pedro, "El Sistema Aduanero de México". Aduana México, 2003.

-----, Moreno Castellanos, Jorge A., Moreno Valdez, Hadar, "Comercio Exterior sin Barreras". Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

WITKER, Jorge, Hernández, Laura, "Régimen jurídico del comercio exterior de México". UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a ed., México, 2002.

ZEPEDA SALINAS, Erick R. "Nuevos regímenes aduaneros 2002: y su relación con el artículo 303 del TLCAN". Ediciones Fiscales ISEF, 2a ed., México, 2002.

## **Instrumentos Jurídicos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969.

Convenio Aduanero sobre admisión Temporal de mercancías, aprobado por el Consejo de Cooperación Aduanera, en Estambul, Turquía, en 1990.

Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA (Admission Temporaire, Temporary Admission), para la Admisión Temporal de Mercancías. Bruselas 1961.

Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, realizado en Kioto en el año de 1973.

Decreto Promulgatorio del Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA, para la Admisión Temporal de Mercancías y su Anexo, Bruselas 6 de diciembre de 1961, publicado en el D.O.F. de 5 de abril de 2001.

Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera.

Ley Aduanera.

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

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el D.O.F. el 15 de diciembre de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de octubre de 2007.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1993.

Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2008.

## **Páginas de internet**

<http://europa.eu>

<http://www.aladi.org/nsfaladi/glosario.nsf/>

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

<http://www.plancameral.org>

<http://www.atacarnet.com>

<http://www.uscib.org>

<http://www.aduana.cl>

[www.iccwbo.org/](http://www.iccwbo.org/)

[www.iccmex.org.mx/](http://www.iccmex.org.mx/)