



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“AGILIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN ADUANAS PARA LAS  
MERCANCÍAS DEL SECTOR TEXTIL”**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :  
OMAR SANTOS ESPARZA**

**ASESORA: LIC. FLOR BEATRIZ AGUIRRE BUJAN**

**MÉXICO, BOSQUES DE ARAGÓN, MARZO DE 2009**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# AGILIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN ADUANAS PARA LAS MERCANCÍAS DEL SECTOR TEXTIL

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA ADUANA

1.1 Época Antigua.....	1
1.1.1 India.....	1
1.1.2 Egipto.....	1
1.1.3 Fenicia.....	2
1.1.4 Grecia.....	3
1.1.5 Roma.....	3
1.2 Edad Media y Época Contemporánea.....	4
1.2.1 Venecia, Génova y Bizancio.....	7
1.2.2 Francia.....	9
1.2.3 España.....	11
1.3 La Aduana en México.....	15
1.3.1 Etapa Prehispánica.....	15
1.3.2 Etapa Colonial.....	15
1.3.3 Etapa Independiente.....	21
1.3.4 Etapa de Reforma.....	25
1.3.5 Porfiriato.....	28
1.3.6 Etapa Revolucionaria.....	31
1.3.7 Etapa Post-Revolucionaria.....	32

**CAPÍTULO 2.**  
**GENERALIDADES DE LA ADUANA**

2.1 La Aduana.....	38
2.1.1 Definición Etimológica.....	38
2.1.2 Definición de Aduana.....	38
2.1.3 Organización de la Aduana.....	41
2.1.4 Funciones de la Aduana.....	42
2.2 Limitaciones, Sujetos y Destino Inherentes a las Mercancías de Comercio Exterior.....	46
2.2.1 Regulaciones y Restricciones No Arancelarias.....	46
2.2.2 Usuarios de la Aduana.....	51
2.2.3 Regímenes Aduaneros.....	62
2.3 Actividad Aduanera.....	71
2.3.1 Tráficos Aduaneros.....	71
2.3.2 Transbordo y Sobordo.....	73
2.3.3 Lugares Autorizados, Días y Horas Hábiles.....	74

**CAPÍTULO 3.**  
**INSTITUCIONES DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

3.1 La Organización Mundial del Comercio.....	75
3.1.1 Antecedentes.....	75
3.1.2 Organización Mundial del Comercio.....	80
3.2 Acuerdos Económicos de la Organización Mundial del Comercio.....	87
3.2.1 Acuerdos Económicos Multilaterales.....	88
3.2.2 Acuerdos Económicos Plurilaterales.....	100
3.3 Prácticas Desleales del Comercio.....	103
3.3.1 Dumping.....	105
3.3.2 Subvenciones.....	111

3.3.3	Cuotas Compensatorias.....	113
-------	----------------------------	-----

## **CAPÍTULO 4. PROPUESTA**

4.1	Depósito de las Mercancías.....	115
4.1.1	Actos Permitidos dentro del Recinto Fiscal o Fiscalizado.....	117
4.1.2	Extravío y Destrucción de Mercancías.....	121
4.1.3	Abandono de Mercancías.....	122
4.2	Despacho de Mercancías.....	123
4.2.1	Actos Previos.....	124
4.2.2	Declaración Aduanera.....	126
4.2.3	Reconocimiento Aduanero.....	130
4.2.4	Retiro de las Mercancías.....	132
4.3	Reconocimiento Previo y Toma de Muestras.....	133
4.3.1	Reconocimiento Previo en Recinto Fiscalizado.....	134
4.3.2	Toma de Muestras en Recinto Fiscalizado.....	135
4.3.3	Reconocimiento y Toma de Muestras durante el Despacho Aduanero.....	136
4.3.4	Repercusiones de la Inefectividad del Reconocimiento Previo y Toma de Muestras en Recinto Fiscalizado.....	141
4.4	Propuesta.....	142
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>145</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>		<b>148</b>

## INTRODUCCIÓN

El comercio, como lo conocemos en el presente, comprende una de las formas más empleadas y utilizadas por parte de los Estados interesados en desarrollarse, ya que derivado de él, muchas de las necesidades de las que se carecen pueden ser satisfechas hoy en día, no importando las distancias que si bien pudieran representar uno de los problemas más ejemplificativos que podamos apreciar, no representan obstáculo alguno.

Es así, que las causas que originaron el intercambio de bienes y servicios fueron, si bien no del todo conocidas debido a la desigualdad existente de la distribución de los recursos naturales, o bien también, de las distintas habilidades humanas en la especialización en determinados trabajos, fue la necesidad de obtener y satisfacer estos bienes o servicios con los que no se contaba los que pudieron dar, muy probablemente como resultado, la creación o surgimiento del comercio.

Apoyados del método histórico conoceremos las principales civilizaciones antiguas, que empleando al comercio como actividad preponderante, nos permitirá conocer el funcionamiento de los sistemas empleados para su operación, personas e instalaciones que se encargaban del manejo de los productos, evolución de instituciones afines al comercio, productos destinados al comercio, así como los prohibidos de actividad comercial y asimismo, y no estando ajeno a la actividad comercial, se estudiará la incursión de México en el comercio desde los inicios de esta actividad hasta el presente.

La evolución del comercio trajo aparejado el empleo de reglas, que durante el transcurso del tiempo fueron adquiriendo importancia, de la misma forma que una progresiva sofisticación para la obtención de mayores beneficios y resultados empleados para el mismo; reglas que representan los primeros pilares de las legislaciones actuales.

Dado el desarrollo y evolución de las comunicaciones, el comercio fue tomando una importancia cada vez mayor desde los más antiguos pueblos hasta la época contemporánea, dando como resultado el comercio electrónico que hoy existe. Esto llevo a sobrepasar barreras geográficas y a fomentar la influencia de los intercambios, ya no solamente como un comercio local, sino uno denominado internacional; dado este incremento, las naciones buscaron nuevas formas de llevar a cabo intercambios y satisfacer sus necesidades.

Para el segundo capítulo se estudiarán las principales instituciones encargadas de las actividades de comercio en nuestro país, de forma que los métodos deductivo y analítico nos guiarán a través de la existencia de estas instituciones, permitiendo conocer el funcionamiento desempeñado desde la autoridad principal hasta las más elementales en la actividad del comercio exterior.

De forma coadyuvante, el método exegético nos introducirá a las leyes integrantes y competentes para el desarrollo del comercio, mostrando todos aquellos elementos necesarios para el funcionamiento de las actividades encaminadas al comercio; asimismo con el manejo del método sintético se podrán desarrollar los conceptos más importantes que engloban a la Aduana.

Teniendo estos elementos podrá entenderse de una forma más versátil las funciones y organizaciones, personas que forman parte de la actividad comercial, los intercambios existentes, las restricciones que se pueden presentar y demás elementos para lograr la obtención de un mejor conocimiento del movimiento comercial.

Entendiendo la importancia que el comercio fue alcanzando durante el curso del tiempo, el tercer capítulo contiene la importancia de aquellas instituciones del orden internacional que se fueron desarrollando y evolucionando con la economía global, y que con la ayuda del método histórico

se analizará cuáles de estas instituciones se desplegaron y perfeccionaron durante el crecimiento del comercio a nivel mundial.

De la creación y evolución de las instituciones encargadas del comercio mundial se emplean los métodos deductivo y analítico para entender las normatividades implementadas para el desenvolvimiento fácil y equitativo del comercio, tal como son los acuerdos integrantes de la Organización Mundial del Comercio, que exigen que el comercio global sea una actividad satisfactoria para lograr tal meta, de forma que la presencia y cooperación de los Estados integrantes debe estar comprometida y encaminada al cumplimiento de los mencionados lineamientos.

Pero como consecuencia de las actividades de los Estados dentro del comercio, no todo lo contemplado en el cumplimiento de los acuerdos deriva sólo en beneficios, sino también en el uso de prácticas que se llevan a cabo por conducto de uno o varios Estados, es decir, las llamadas prácticas desleales de comercio. En consecuencia es menester conceptualizarlas, deducirlas y analizarlas para tener el conocimiento de las actividades por las que son conocidas y evitar el empleo de las mismas.

Con el conocimiento obtenido de los anteriores capítulos se entrará a un cuarto capítulo, sustentado para su desenvolvimiento en métodos como el analítico, exegético, sintético y deductivo, a través del cual se darán a conocer las etapas por las cuales pasan las mercancías, enfocándonos en la denominada importación definitiva. Se considera desde la introducción de las mercancías a territorio nacional hasta las posibles consecuencias en que pudieran derivar, esto debido al mal funcionamiento de los lineamientos utilizados, encontrando las deficiencias de que son objeto las mercancías para ser introducidas al territorio nacional.



Es a través de la investigación y conocimiento de las fases descritas en el capítulo cuarto, que se llega a la necesidad de implementar medidas y métodos nuevos para lograr una mayor eficacia en los instrumentos empleados por parte de la autoridad, obteniendo mayores beneficios en las actividades de comercio exterior en nuestro país.

## **AGILIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN ADUANAS PARA LAS MERCANCÍAS DEL SECTOR TEXTIL**

### **CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA ADUANA**

#### **1.1 ÉPOCA ANTIGUA**

##### **1.1.1 INDIA**

En la India, el comercio lo efectuaba la casta de los Vaysias, de este pueblo es donde surgen las primeras ideas de que las mercancías pagaran un tributo por su introducción o extracción a un determinado territorio, creándose en los pasos fronterizos un lugar *ad-hoc* para la recaudación, siendo el ejército el encargado de su cobro o de dicha recaudación.

##### **1.1.2 EGIPTO**

El Egipto de los faraones se presenta como el ejemplo de una monarquía absoluta, dado que todo depende de ellos y éstos a su vez de los funcionarios para poder gobernar; el escriba es el que ocupa un papel determinante ya que se encarga tanto de la recaudación de impuestos, como del cumplimiento de prestaciones vinculadas al cuidado de caminos, canales y diques.

En esta época de los faraones, "...Egipto vivía replegado con una economía en sí misma gozando de gran estabilidad y teniendo un comercio exterior relativamente escaso".<sup>1</sup> A pesar del poco comercio se hacían importaciones como madera, metales, lanas, aceites, vinos, así como de exportaciones de trigo, cerámica, textiles de calidad y demás, por lo general era el faraón quien disponía mediante sus embarcaciones o caravanas.

---

<sup>1</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 26.

Dada su ubicación geográfica, Egipto era un lugar de tránsito de mercaderías que provenían tanto de la India como del sur de África hacia el mediterráneo. Aquellas transportadas que pasaban a través de Egipto “...pagaban el doble derecho de entrada y salida, un derecho de circulación por los caminos y canales para que éstos se mantuvieran en perfectas condiciones, además de pagar un derecho de paso denominado ‘derecho de puertas’”.<sup>2</sup> La finalidad era permitir que los mercaderes negociaran sus mercancías en los mercados de la ciudad.

La expansión del antiguo reino hacia el Sudán, demuestra que fue en este lugar donde se estableció frontera, encargada para su mantenimiento a los monarcas de Elefantina. Es así como “...Elefantina se convirtió en la aduana y centro recolector del comercio exterior del sur”.<sup>3</sup> A la conquista de Egipto por los romanos, éstos hallaron aduanas, impuestos a la entrada y salida de mercaderías así como peajes, de carácter solamente fiscal.

### **1.1.3 FENICIA**

Los fenicios llegaron a dominar el comercio desde las costas del mar mediterráneo hasta las costas del norte de África; es conocida la trascendencia histórica del desarrollo en el comercio, la creación de sus colonias, conocidas como auténticos centros de comercio y depósito de mercancías dentro de los cuales tenían aplicación todo un sistema de privilegios que se otorgaban recíprocamente entre las colonias, claro proteccionismo en uso para su sistema.

---

<sup>2</sup> Ibídem, p. 27.

<sup>3</sup> Ibídem, p. 28.

#### 1.1.4 GRECIA

Los tributos que gravaban las importaciones y las exportaciones exteriorizaron en la antigua Grecia la existencia de un poder de imposición con anterioridad al nacimiento de los Estados.

Más que la introducción o la extracción de las mercaderías a través de las fronteras se tenía en consideración la entrada o salida de la ciudad, el acceso a la plaza del mercado o a un puerto en específico. “La administración de las aduanas fue encomendada a los *Decastologos*, quienes se encargaban de recabar el tributo de carácter aduanero denominado *Emporium*, lugar donde concurrían personas de diferentes naciones para el comercio”.<sup>4</sup>

Aunque es poco el conocimiento que se tiene sobre el sistema aduanero griego, puede decirse que existían restricciones indirectas constituidas por tributos a la importación y exportación, pero también restricciones directas encaminadas a la prohibición de exportar o importar a determinadas ciudades o países. Pero al paso del tiempo Atenas se ve obligada a un importante intercambio para hacer frente a las necesidades de su creciente población.

#### 1.1.5 ROMA

La historia de Roma, ya sea en la época de los reyes, de la República y en el Imperio, se da la existencia de los derechos de Aduana. Las Aduanas se atribuyen “...al cuarto rey Anco Marcio que las estableció en el puerto de Ostia; en este lugar se reglamentó el tributo que gravaría el comercio de importación y exportación denominado *Portorium* (de puerta)”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, décima primera edición, Porrúa, México, 2002, p. 52.

<sup>5</sup> Ídem.

Bajo la denominación *Portorium*, los romanos se refirieron a tres tributos: la aduana, los arbitrios y los peajes de la aduana; era un derecho que debía pagarse al Estado cuando se atravesaba la frontera para introducir productos o exportar otros. El arbitrio lo establecía una ciudad en sus puertas a las mercancías que se pretendieran introducir, y por cuanto a los peajes, éstos se imponían a los viajeros por el uso de caminos o puentes. Para los romanos no hubo alguna distinción entre estos tipos de tributos, sin embargo, reconocían dos tipos de *Portorium*, el marítimo y el terrestre.

Para el momento de mayor desarrollo del sistema aduanero en Roma, el *Portorium* no solamente era percibido en las fronteras del Estado, sino también en las diferentes circunscripciones aduaneras en que estaba dividido su territorio, en entradas de ciudades, encrucijadas de rutas y pasos de montañas, ya que no sólo se gravaba el tráfico marítimo sino también el terrestre. “Para los romanos el *Portorium* no fue más que un impuesto de circulación, ya que tenía la utilidad de llenar el tesoro público y obtener el mayor provecho posible”.<sup>6</sup>

El *Portorium* gravaba la circulación de las mercancías con fines comerciales, por tanto, los menesteres de uso personal estaban exentos del pago del tributo. Además del mencionado tributo, en Roma existieron algunas prohibiciones para la exportación de mercaderías, en especial para el hierro bruto o elaborado, para armas, vino, cereales, etc.; esto como una medida de seguridad pública, dado que la actividad predominantemente a que se dedicaba esta civilización era la guerra.

## 1.2 EDAD MEDIA Y ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

La caída del Imperio Romano de Occidente, significa el resquebrajamiento económico romano, las provincias situadas al norte del mediterráneo repliegan

---

<sup>6</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Op cit., p. 42.

su vida social y económica al interior de los grandes dominios, entrando la Edad Media. Sin embargo, el comercio no se detiene, sólo disminuye y se va haciendo más selectivo, en tanto que el sistema administrativo subsiste como una organización financiera con aduanas y tributos.

En la época merovingia, "...las instituciones financieras romanas como son los *portus*, es decir etapas y desembarcaderos pero no mercados...",<sup>7</sup> los peajes que conservaban el mismo lugar eran cobrados por el rey, de esta forma el tesoro seguía nutriéndose del comercio en la medida que era abundante, pero para el siglo VII comienza a menguar.

Para la época carolingia ocurren cambios de importancia a nivel institucional, se pierden caracteres romanos, los *telonea* se multiplican, se convierten en el principal recurso; Carlomagno reglamenta su percepción, éstos serán percibidos únicamente sobre mercaderías y no sobre equipajes personales, sobre los viajeros por asuntos personales, no sobre los peregrinos, ni sobre soldados o aquellos que dirigen al ejército.

Se prohíbe la creación de nuevos *tonlieux*, sólo se perciben aquellos tradicionalmente establecidos, éstos sólo se perciben de aquel viajero que recibe ayuda, como ejemplo, el que pasa por un puente, sobre una ruta difícil que se debe conservar, un puerto y demás, es aquí que el impuesto se transforma de indirecto en tasa al mismo tiempo que se mantienen las fronteras terrestres y marítimas.

Es durante la Alta Edad Media que "se vio la proliferación del impuesto de origen romano, el *tonlieu*, percibiéndose del transporte de mercaderías por tierra, agua y sobre su compra o venta".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 50.

A la muerte de Carlomagno y con la paulatina disolución de su imperio, sobreviene una época de desorganización, anarquía e inseguridad; todo esto trae aparejado la detención del tráfico y conduce a una nueva organización política y social determinada feudalismo.

El mar mediterráneo pasó a ser un punto dominado por los musulmanes, reduciendo en gran medida el tráfico comercial, contribuyendo además a la expansión de las Ciudades-Estado como Venecia y Génova, beneficiadas por las cruzadas, desplazándose aun más la actividad económica hacia el norte. Los señores feudales procuran un autoabastecimiento, preservando la alimentación de su feudo y protegiéndose del enemigo exterior; se da por ende las restricciones a la realización del comercio.

El bandolerismo se convierte en una actividad muy recurrente, por este motivo los señores se congregan alrededor de los líderes dando paso a la creación de feudos, aquí "...los objetos indispensables para la vida diaria no están autorizados para su salida, en cambio todas las exportaciones son bienvenidas. Los *tonlieux* cesaron de ser percibidos en las antiguas fronteras siendo nula su continuidad en las fronteras de los feudos...",<sup>9</sup> se presenta el antagonismo debido a que los feudos tienen prohibido las exportaciones, trayendo como consecuencia el nulo percibimiento de derechos de entrada y de salida, por lo que el comercio se vuelve una actividad ocasional hasta el siglo XI.

Al paso del tiempo se toma conciencia de la importancia que tienen los mercados y ferias como medios para obtener recursos, de manera que comienza el mejoramiento de los caminos e implementación de medidas para hacer seguro el traslado de las mercaderías, en tanto las aduanas son acondicionadas para el percibimiento de los *tonlieux*. Resurge el significado de

---

<sup>9</sup> *Ibíd*em, p. 52.

los impuestos indirectos y su doble significado, el derecho de uso de una obra y la contribución por concepto de seguridad.

Con lo anterior, dada la alta proliferación todo queda obstruido, ríos, puentes, etc., todo como síntoma del acaparamiento de los peajes y *tonlieux*, dando como consecuencia que los tesoros de los príncipes y reyes se llenaran con el producto de los derechos percibidos de los mercaderes que protegían.

A mediados del siglo XIV, a la llegada de los mercaderes con sus respectivas mercaderías al ser descargadas en toda ciudad marítima y las que con puerto contaran, tenían que ser llevadas a un almacén, que en muchos lugares era llamado aduana, perteneciente a la ciudad o al señor de la tierra. Los mercaderes “daban a los encargados un depósito, para que una vez dado éste se cerrara con llave guardando las mercaderías, escribiéndose en el libro de la aduana toda la razón que daba el mercader de su mercancía, pagando derechos por toda o por una parte a la salida de la misma”.<sup>10</sup>

La aglomeración en las bodegas era evidente provocando el difícil control de las mercancías, por ende se dotan de almacenes donde su verificación fuera más práctico, aunque era una carga más para el mercader, dado el tiempo y la mano de obra que exigía, se exceptuaba de buscar la mercancía por sí mismo.

Durante más de cuatro siglos, los impuestos van a estar en manos de los señores; el rey no tiene otros recursos que aquellos de los de su propio dominio.

### **1.2.1 VENECIA, GÉNOVA Y BIZANCIO**

Percatados del comercio cerrado que se dio en la Edad Media, algunas ciudades se mantuvieron abiertas al comercio exterior, logrando un dominio de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 59.



cierta parte del Mediterráneo con floreciente intercambio comercial desarrollándose notoriamente. Las ciudades más destacadas son Venecia y Génova, estableciendo fuertes vínculos con Bizancio (Ciudad Capital del Imperio Romano de Oriente hasta 1453), además con el Imperio Islámico y ciudades del norte de Europa.

Venecia, en un principio bajo la protección de Bizancio, se llega a constituir en una Ciudad-Estado, con un gobierno estable y una política hábil, sirviéndose de esto para su consolidación como imperio económico, además de tener la intermediación de actividad comercial entre el oriente y el occidente.

Teniendo dificultades el Imperio Bizantino en cuanto a la expansión de los normandos y los musulmanes, recibió ayuda de la flota veneciana, como resultado de esta ayuda, Bizancio retribuye con la obtención de importantes franquicias aduaneras en los puertos del imperio, teniendo en virtud los buques venecianos exentos de los derechos que hubieran tenido que pagar en la aduana.

Con la amenaza de los turcos al imperio, “Venecia se consolida gracias a la bula áurea del emperador Alejo, en donde tenía la libertad de tránsito por todo el imperio salvo en el Mar Negro, teniendo exención de todos los impuestos y derechos de aduana”.<sup>11</sup> Fue hasta mediados del siglo XV que las finanzas de Venecia dependen de los impuestos al consumo y de derechos de aduana llamados *dux* percibidos por funcionarios y empleados, asegurando su abastecimiento de las importaciones y un riguroso control sobre los productos indispensables, subsistiendo el mercado libre para las frutas y verduras.

Para Génova, el equipamiento de una considerable flota le valió la consolidación de ser una Ciudad-Estado, así como del comercio marítimo, además de las relaciones con África, con Bizancio y demás ciudades de

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 67.

Oriente. A pesar de la rivalidad con Venecia, no se vio afectado su funcionamiento ya que se dedicaban al comercio de diferentes productos, teniendo en principio una clara diferencia en las naves empleadas para el tráfico.

Toda la mercadería de propiedad genovesa o que era transportada por buques genoveses, se hallaban sometidas a las aduanas de Génova y a rigurosos itinerarios; existía la costumbre de arrendar los derechos de aduana al igual que los otros impuestos por periodos de un año. Bajo la legislación aduanera genovesa *Regulae cunsulum callegarum*, los arrendatarios de aduanas tenían el derecho de exigir la apertura de los bultos. El principal rasgo distintivo del Estado genovés en la Edad Media, consiste en la percepción de derechos sobre el tráfico genovés entre puertos extranjeros.

### **1.2.2 FRANCIA**

Durante la Edad Media, Francia no escapa a las características comunes al régimen feudal vigente en la Europa continental. Con el rey Luis IX, en las fronteras del reino estaban las aduanas reales, aparejando únicamente derechos de exportación, que progresivamente habían reemplazado las prohibiciones en los límites de los feudos y del dominio real; no se suprimieron ni modificaron los peajes ni arbitrios, siendo estos el principal recurso fiscal.

En el siglo XIV, se produjo una situación que marcaría profundamente el sistema aduanero, el rey Juan II, en cumplimiento con el tratado de Bretigny-Calais y de esta forma pagar su rescate, propuso establecer en el reino un impuesto sobre la venta de las mercaderías, a excepción de las bebidas y la sal, de lo cual muchas provincias aceptaron pero otras tantas lo rechazaron, provocando la independencia de feudos bajo el argumento que no era un impuesto feudal, no comprendido en las cartas y costumbres.

Juan II, adoptó medidas declarando que las provincias que rechazaron la ayuda fueran tomadas como territorios extranjeros, teniendo como consecuencias que aquellas mercancías que salieran a territorio extranjero debían pagar un impuesto de salida, mientras que aquellas que pretendieran entrar a territorios sometidos debían conducirse por medio de un guía; aquellas mercancías que provinieran de territorio extranjero y fuesen a ser reexportadas debían pagar un derecho de tránsito, determinando una existencia de distintas tarifas aduaneras y una multiplicación de las barreras aduaneras para controlar el paso de las mercancías.

Lo anterior dio origen a la creación de las aduanas interiores, siguiendo éstas vigentes durante todo el antiguo régimen en Francia, como consecuencia de la falta de infraestructura para la adjudicación de los impuestos indirectos a los particulares por parte de los reyes.

Bajo el reinado de Luis XIV, llega el mercantilismo a su apogeo, por medio del ministro de Colbert, éste intenta la supresión de las aduanas interiores, proponiendo una tarifa aplicable a todas las aduanas exteriores del reino, de tal forma que logró la aplicación de una única tarifa simplificando el sistema tributario aduanero, sustituyéndose de esta manera, por una única tarifa para las exportaciones y las importaciones, consolidándose una verdadera unión aduanera.

En "...1667, entra en vigor una nueva tarifa de derechos con la necesidad de protección a la industria textil, contribuyendo aún más a la simplificación de la tarifa aduanera. Después de la muerte de Colbert se dicta la Ordenanza de 1687, que ha sido calificada como el primer Código de Aduanas en Francia".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 86.

Dentro de este ordenamiento son desarrollados algunos de los principios que hoy en día son mantenidos por algunas legislaciones modernas, a saber de algunos, la percepción de derechos a la entrada y salida de las mercaderías, a excepción de los menesteres propios de la persona del rey o que estuvieran exceptuados por ordenanza alguna; los capitanes de buques debían efectuar la declaración de las mercaderías que transportaban; la verificación de las mercancías a la entrada y salida, así como su debida declaración y certificación de los comprobantes de pago; no se podían desviar de las rutas que se establecían para la llegada a una aduana; la función de control sobre todas las mercaderías por parte del servicio aduanero; verificación de las mercaderías en otra aduana bajo la sospecha de fraude; se reglamentan los depósitos aduaneros, entre otras más disposiciones.

Fue hasta la Revolución Francesa en 1789, que inició la evolución de la legislación aduanera; fue para la Ley de 1791, que se agrupó el nuevo conjunto de las disposiciones aduaneras denominado “Código para las Aduanas Nacionales”, cuyos principios fueron tomados de la ordenanza de 1687. De tal modo que la aduana adquiere carácter nacional y los tributos son percibidos para beneficio exclusivo del Estado.

### **1.2.3 ESPAÑA**

En la dominación por parte de Roma, se impuso la *pax romana* viéndose relacionada la península con el extenso mundo romano, no sólo a través del Mar Mediterráneo, sino también por las vías romanas; la seguridad que se brindaban en los viajes, fuera por tierra o agua, además de los bajos derechos de aduana como la magnífica red de carreteras, agudizó el florecimiento del comercio. Aquí se localizaron ocho puestos de *portorium*, marítimos o de aduanas, teniendo un sistema de percepción de los derechos por medio del arrendamiento, como en todas las provincias del imperio.

Con la caída del imperio romano fue destruido el sistema aduanero; en España se conforma de nueva cuenta con la llegada de la invasión visigoda a la península creando un Estado Hispano-Godo, los impuestos en éste fueron los mismos que en el imperio, pero la mayor parte de los impuestos indirectos desaparecieron. Con la invasión de los árabes a España, se conforma una organización de carácter aduanero; el impuesto de carácter aduanero que introdujeron a España fue el *almojarifazgo*.

El “*almojarifazgo* gravaba con diferentes porcentajes que iban desde el tres por ciento hasta el quince por ciento del valor de las mercancías a su introducción o extracción”.<sup>13</sup>

Existieron dos tipos de *almojarifazgo*, uno llamado mayor, percibido a través de las importaciones de mercancías del extranjero, y el menor, que se obtenía de las operaciones del comercio interior y de la circulación de mercancías de un puerto a otro del reino. La política aduanera establecida por los árabes está basada en una tendencia fiscal, considerando al producto obtenido un recurso para su sistema financiero.

En la época del desarrollo de la España islámica, también coexiste la otra parte denominada España cristiana, caracterizándose en el uso de los sistemas de la Edad Media, de forma que el denominado *portazgo* era percibido en puertos secos y puertos mojados; pero para el siglo XII, se estableció un derecho denominado “Diezmo de Mar”, impuesto de mar percibido por las mercancías que se introducían.

Durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), se hizo frente a una dura situación económica dado el incremento de las importaciones, su obra maestra denominada “Las Siete Partidas”, reglamenta algunas disposiciones en materia aduanera, en especial la Quinta Partida, estableciendo que el *portazgo* que será

---

<sup>13</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op cit., p. 55.

del doce por ciento, se causará por mercancías que salgan o se introduzcan al territorio y sí se sabe que hay un encubrimiento a las mercancías, se confiscarán pasando a favor del fisco; los “descaminados” comerciantes deben seguir los caminos indicados; en caso de que el comerciante lleve consigo menesteres propios de uso, no causarán contribución alguna siempre que de ellos no obtenga algún beneficio.

Para el año 1301, se ordena que la revisión de las mercaderías se lleve a cabo en el mismo lugar donde se encontrase la aduana.

A la par del desarrollo comercial y económico en que se tradujo lo anterior, se continuaba con la reconquista de la península, y una vez reconquistados los países ocupados, los reyes cristianos pusieron especial cuidado en mantener toda la infraestructura aduanera de importancia vital para el cobro de los impuestos, manteniéndose la aduana durante sus reinados.

Durante el reino de Navarra el impuesto de aduana tuvo carácter de peaje y era percibido en centros aduaneros llamados “Tablas”, situados en localidades generalmente fronterizas.

Para 1492, se llega a la fase final de la reconquista por parte de los reyes católicos con la toma de Granada, encontrándose con una perfecta organización aduanera que provocó la promulgación del Arancel de 1492, dentro de éste se establecen tarifas sistemáticas constando de 55 epígrafes con un variado repertorio para las mercancías de procedencia extranjera; incluía una lista de artículos de fabricación nacional que estaban sometidos al pago de derechos de exportación; los derechos principalmente establecidos eran primordialmente *ad-valorem* y nunca inferiores al cinco por ciento.

Se denominó un *almojarifazgo* mayor para hacer la distinción con los otros dos denominados *almojarifazgo de las indias* para mercancías que

provenían o eran destinadas hacia esta región, y el *almojarifazgo menor* con analogía al de cabotaje actualmente, impuesto a mercancías que eran transportadas de un puerto a otro dentro del mismo reino. Los reyes católicos reglamentaron las condiciones de arrendamiento de las aduanas, fijando facultades para los “asentistas”, quienes practicaban los reconocimientos junto con el “fiel”, además de “guardas” en zonas aduaneras para vigilar el movimiento comercial. Este sistema finalizó en 1750, pasando la administración directamente a la Corona.

A la llegada de Carlos III al trono, significó una verdadera renovación administrativa en todos los órdenes, se abolió el monopolio del puerto de Cádiz para el comercio con las Indias y en 1784, se recopiló en un solo arancel los diversos que se aplicaban en las aduanas el reino<sup>14</sup>. En 1805, se promulgó la *Novísima Recopilación*, sustituyendo a la anterior de 1567, abordando en su Título XX, sobre los portazgos y pontazgos, barcajes y peajes.

En 1820, las Cortes Ordinarias aprueban el Sistema General de Aduanas de la Monarquía española, en tanto la desaparición de las aduanas interiores fue una lenta evolución teniendo su supresión en 1841. En 1857, se dictan las *Ordenanzas de la Rentas de Aduana*, sustituidas en 1870, por las *Ordenanzas Generales de las Renta de Aduanas* que fueron transcritas literalmente al texto de 1924.

Finalmente, el decreto de 1947, aprobó las *Ordenanzas de la Renta de Aduanas*, que con numerosas modificaciones sigue vigente hasta el día de hoy, sufriendo grandes modificaciones por la entrada de España a la comunidad Europea.

---

<sup>14</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Op cit., p. 119.

## 1.3 LA ADUANA EN MÉXICO

### 1.3.1 ETAPA PREHISPÁNICA

En esta época existía una actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos; además del trueque, "...tenían sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías, como en la actualidad son utilizados los billetes, monedas, cheques, ellos manejaban carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de cierta especie de cacao los cuales eran reconocidos".<sup>15</sup>

Las culturas dominantes eran las que imponían las organizaciones del comercio a grandes distancias, además de contar con el pago de tributos a los pueblos.

El comerciante que recorría largas distancias era llamado entre los mexicas "Pochteca", él era quien intercambiaba los productos de la región con los de otros pueblos situados más allá de las fronteras del estado mexica. Así, en México Tenochtitlán, podían adquirirse pescados y mariscos frescos de la zona del Golfo, o textiles y plumajes del área del Petén.

### 1.3.2 ETAPA COLONIAL

A razón del descubrimiento del Nuevo Mundo, "...los Reyes católicos obtuvieron del Papa Alejandro VI, las *Bulas Alejandrinas*, la primera llamada "*Eximiae Devotion Sinceritas*", suscrita en 1493, en la que se les concedía a los reyes los mismos derechos que a Portugal por el descubrimiento de África y Guinea; la segunda llamada "*Inter Cetera Divinae Mejestatis Beneplácita*", del 14 de mayo de 1493, manejaba una línea meridiana que pasaba a 100 leguas

---

<sup>15</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Aduana México, Sistema de Administración Tributaria, México, 2003, p. 25.



de las islas Azores, yendo de norte a sur, lo que quedaba hacia el occidente de la línea sería español y hacia el oriente, portugués”.<sup>16</sup>

Por éstas se le concedía a España todas aquellas islas y tierras encontradas y aquellas por descubrir con sus dominios, fortalezas y ciudades, se prohibía a cualquier persona, aún con investidura imperial, la práctica de comercio sin el permiso de los reyes con la pena de la excomunión.

La anterior bula suscito discusiones sobre su legalidad, aún a pesar que desde el siglo XI, se llevaba a cabo la repartición de islas pero con el fin de evitar fricciones entre España y Portugal, se firmó en 1494, el “*Tratado de Tordecillas*” documento donde se ratifican las *Bulas Alejandrinas* aumentándose la línea original a 360 leguas.

Una vez contando con los documentos que sustentaran la política comercial de España en sus nuevas colonias, éste se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla, la cual tuvo su origen el 10 de enero de 1503, principió como empresa particular de los reyes católicos, salvaguardando la administración que les correspondía por la aportación al descubrimiento del nuevo mundo, posteriormente se convirtió en una especie de ministerio dedicado a la administración de todo el comercio con la Nueva España.

La formalización del comercio de España con sus colonias, comenzó con la expedición de las reales cédulas que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados, así en 1497, por obra de los reyes católicos se emite la “*Carta de Burgos*”, donde se declara el libre pago de impuesto del almojarifazgo a frailes y personas con sus objetos de pertenencia que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas.

---

<sup>16</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op cit., p. 56-57.

Posteriormente con las cédulas de 1509, 1519, 1531 y 1535, la Corona reglamentó el comercio de la metrópoli con la Nueva España, a éstas se les marcó un con un espíritu mezquino, que además de las restricciones que se les tenía para el comercio con las demás colonias trasatlánticas y personas que solamente podían intervenir, se limitaba la actividad del comercio a las ciudades de Cádiz y Sevilla, quedando establecida en la última la casa de Contratación de las Indias y en la primera un juez dependiente que llevaba los registros y evitar el fraude.

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

Las primeras disposiciones que se implementaban en la Nueva España para el combate al contrabando, se estipuló que todo navío que fuera inglés, portugués o de cualquier otro país que llegara a las costas del territorio con mercadería, fuera embargado; una segunda disposición era evitar la defraudación del derecho del almojarifazgo que se causara con la venta de mercancías y frutas de otras tierras, las cuales se hacían pasar como oriundas de la región, para esta conducta la sanción era su decomiso.

Existían dos clases de comercio en la Nueva España, la que provenía de la metrópoli y otra de las tierras americanas. "De la metrópoli a la Nueva España generalmente venían artículos de primera necesidad, como harina de

trigo, aceite, vinos, ropas, caballos y armas; de Nueva España a España lo que más se llevaba era oro, plata, perlas, etc.”.<sup>17</sup>

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo, se percibía en España y Nueva España a partir de 1522, en Veracruz, consistiendo en un siete y medio por ciento de todas las mercancías que vienen de España; para 1566, se estableció que fuera de un cinco por ciento las mercancías y de diez por ciento para los vinos cuando fuera de España a Nueva España, saliendo de Sevilla al llegar a Nueva España veinte por ciento los vinos y diez por ciento lo demás, a la inversa al salir de la Nueva España se pagaba cinco por ciento y otro tanto al llegar a España por el valor de las mercancías; para el comercio que se llevaba a cabo con las filipinas este derecho en la aduana de Acapulco llegó a ser de hasta de treinta y tres y medio por ciento.

La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías. Además del anterior derecho, se contemplaban otros tantos diferentes impuestos como:

1. El “Derecho de Avería”, recaudándose a partir de 1526, creado para cubrir por parte de los dueños de las mercancías los haberes y gastos de las flotas que les escoltaban, consistiendo en un tanto por ciento del oro, plata, candiles y géneros que salían de una tasa de medio por ciento; al paso del tiempo pasó hasta un catorce por ciento, reglamentado en 1644, para que no pasara de un doce por ciento.
2. El “Derecho de Almirantazgo”, a favor del cargo del Almirante de las Indias que era Cristóbal Colon y a sus descendientes, consistiendo en un pago que hacían los buques tanto en la carga

---

<sup>17</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Op cit., p. 27.

como en la descarga, pagando un marco o cinco reales por cada cien toneladas.

3. El “Derecho de Alcabala”, impuesto para gravar la circulación de las mercancías, porción del precio vendido que se pagaba al fisco, implantada en forma similar que en España, la cual contemplaba sus tres diferentes formas: la primera “la fija” pagada por vecinos por transacciones locales; “del viento”, pagada por mercaderes forasteros que realizaran operaciones en los mercados locales, y la de “altamar”, pagada en los puertos secos y mojados por venta de artículos extranjeros, se implantó en la Nueva España en 1573, equivalente al pago de seis por ciento por el valor por venta de primera mano, su abuso llegó a tal grado que en el territorio se tuvo hasta 80 suelos alcabatorios, dándose en cada uno de ellos la venta nueva alcabala.
4. El “Derecho de Tonelaje”, creado en 1608, a favor de la Cofradía de los Navegantes, pero éste no era el mismo para todos los buques, todo dependía del puerto de destino que tuviera; en un principio consistió en real y medio de plata por cada tonelada, agravándose en 1637, para las mercancías que llegaran a Veracruz, se dispuso de 1406 reales los abarrotes y 671 las frutas.

Para evitar que los buques desembarcaran en lugar distinto al establecido y protegerlos de los ataques de piratas, se comenzó a mandar los barcos en flotas para su auxilio y vigilancia mutua, costumbre que se torno obligatoria para 1564, dictada por Ordenanza de la Casa de Contratación de Sevilla, ordenando que ninguna nave zarpara si no fuera en flota, autorizándose dos anualmente, 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. Para 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 y la costumbre de zarpar en flota conocida como “Sistema de Flotas” siguió vigente hasta mediados del siglo XVIII, con la terminación del reinado de la casa de Austria y la llegada de los Borbones.

Con la llegada Carlos III, se manifestó por remediar la situación de comercio que hasta ese entonces representó un perjuicio para la hacienda real, así con la ayuda de su ministro de comercio y moneda, Bernardo Ward, implementando métodos más liberales para mejorar el sistema de comunicaciones, fomentar la agricultura, difundir el comercio, derribar todas las trabas para el resurgimiento económico, todo por medio de la reforma al Sistema Comercial Americano.

“En 1765, Carlos III, convoca a una reunión para las conclusiones, la apertura de los puertos de Barcelona, Tortosa, Alicante, Cartagena, Málaga, Vigo, Xíjon, Santander, Laredo, Bilbao y San Sebastián para el comercio con América; la abolición del sistema de flotas, apertura de treinta y cinco puertos, sustitución de los impuestos de tonelada y palmeo por el de *ad-valorem*”.<sup>18</sup>

Además, en 1774, se suprime la prohibición para que las colonias comerciaran entre ellas.

Para 1778, se dio la célebre “Ordenanza del Comercio Libre”, obteniéndose beneficios como la destrucción del monopolio que por tantos años mantuvieron Sevilla y Cádiz, la desaparición del sistema de flotas y se redujeron o extinguieron los impuestos existentes en la colonia.

---

<sup>18</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op cit., p. 62.

Durante diez años se libera de toda contribución de derechos y arbitrios a la salida de España y del almojarifazgo a la entrada de América, "...todas las manufacturas de lana, algodón, lino, cáñamo que sean indudablemente de las fábricas de la península, o de las Islas de Mallorca y Canarias, y de los tejidos de seda sola o con mezcla de oro y plata fabricadas en estos reinos y en dichas islas, que sólo paguen por cada libra castellana de diez y seis onzas, treinta y cuatro maravedís en lugar de los ochenta que hoy contribuyen".<sup>19</sup>

Si bien la Ordenanza trajo reducción de impuestos y demás beneficios, no dejó de ser un instrumento que ayudara a la intensificación de la importación de productos elaborados para América y la exportación de productos tropicales y metales preciosos.

### **1.3.3 ETAPA INDEPENDIENTE**

Una vez consumada la independencia, el comercio quedaba a la deriva, todas las características que se tenían de la colonia sobre transportación y monopolio desaparecieron. Para los nuevos gobernantes se presentó una ardua tarea de organización; así para los secretarios del ramo su preocupación inmediata "fue la de reunir todos los antecedentes y elementos que les permitieran planear un orden".<sup>20</sup>

En materia aduanera, el trabajo era monumental tanto por la gran extensión del territorio como por la poca instrucción de la que se carecía en torno al tema; se abrió el comercio así como los puertos a toda nación, pero pese al liberalismo que se implantó, aparejado llevó las prohibiciones a productos que supuestamente en el país se podían producir, de tal forma que el 15 de diciembre de 1821, se publicó el primer arancel publicado por la "Junta

---

<sup>19</sup> SIERRA, Carlos J (coord.). Historia y Legislación Aduanera de México, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973, p. 10.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 13.

Provisional Gubernamental”, denominado “Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio”.

En este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio; el manifiesto era el documento redactado en castellano o en francés que debía presentarse por triplicado, precisándose los géneros los cuales se debían descargar en un término de 48 horas; este documento contenía el nombre del capitán, tonelaje, puerto de procedencia y de salida; se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos para evitar la extracción de mercancía en forma subrepticia y las vistas para la práctica del reconocimiento.

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; comprendía una especie de recurso para los afectados por la equivocación de la clasificación, substanciándose ante el intendente de la aduana.

A partir de 1823, el sistema de represalias que empezó a operar fue el de decomiso de las mercancías, aquellas que no fueran declaradas en el manifiesto, las prohibidas, exceso del tonelaje, circulación sin el debido documento, éste sistema se aplicó judicialmente.

Para 1824, el Congreso decretó que el anterior arancel era muy liberal, por lo que se aumentó la lista de los productos prohibidos para su importación, es así como se van vedando productos con el objetivo principal de estimulación a la industria nacional, la cual era inexistente ya que la mayoría de la población no conocía todos aquellos menesteres y peor aún, se carecía de maquinaria para la producción; todo aquel proteccionismo se convirtió en un prohibicionismo so pena de confiscación mediante.

Así, de nueva cuenta para el 16 de noviembre de 1827, se publica un nuevo arancel denominado “El Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana”, abrogando al anterior y de nueva cuenta aumentando la lista de productos prohibidos para su importación, pero además, contenía nuevas innovaciones, se permitía que la mitad de los derechos se pagaran en los primeros 90 días y los otros a los 180, las mercancías pagaban dependiendo del peso, medida y su número ya no dependían de su valor; se inició el primer antecedente, desgravación para determinadas zonas (mercancías que ingresaran por Yucatán, Chiapas y las Californias), además los Estados nombraban interventores para el cumplimiento y pago de los derechos.

Para los subsecuentes años se fueron expidiendo nuevos aranceles, el de 1837, denominado “Arancel General de Aduanas Marítimas Y Fronterizas”, continuando con el cobro por tonelada disminuido a 12 reales, el manifiesto certificado y sellado por el cónsul o vicecónsul mexicano del puerto de procedencia, se exigió la presentación de factura comercial por triplicado, se comenzó la práctica de sellar y cerrar los compartimientos con sellos, aumentó el número de productos prohibidos, y en caso de procedimiento judicial se debía dictar sentencia dentro de 24 horas a partir de la presentación de la denuncia.

En 1842, bajo el gobierno centralista, un nuevo arancel se publica, “Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas”, retomándose del anterior cuantas disposiciones le fueran favorables y de utilidad; para la certificación de las facturas, si no se contaba con las personas para hacerlo se podían certificar por dos comerciantes de conocida reputación; el decomiso del buque y todo lo que le perteneciera era procedente cuando faltare el manifiesto con sus tres ejemplares; contenía por primera vez disposiciones respecto de productos inflamables, los cuales se despacharían siempre en el muelle; se contó con los nuevos horarios para la descarga y carga; el pago de los



derechos se dividió en tres partes iguales (90 días para el primer pago, 140 para el segundo y 180 para el tercero).

Todas las disposiciones que se manifestaban para las aduanas marítimas se debían observar para las fronteras; respecto del juicio de decomiso se seguiría ante autoridad judicial, siendo público y verbal, la sentencia se debía dictar dentro de los tres días hábiles, esto contado a partir de que se apersonare la parte legítima o se le declarare en rebeldía, a falta de pruebas por la distancia se aplazaba el término por el tiempo indispensable, se continuó la primera y segunda instancia, la tercera se reservaba para cuando el valor de mercancías excedía de \$2,000.00, y en caso de suponerse otra responsabilidad, ésta se seguirá por cuerda separada.

Un año más tarde en 1843, se sustituyó el arancel de 1842, quedando en su estructura igual, sólo aumentó el número de puertos, se elevó el número de productos prohibidos, los derechos no se pagaban conforme a la factura sino conforme al aforo practicado aboliendo el cobro por valor y factura, pagándose según el porcentaje que apareciere. El 4 de octubre de 1845, se promulga el “Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas”, quedando en estructura, igual que el de 1837 y 1843.

La mayor innovación fue la creación de la “Junta de Aranceles”, compuesta por cuatro personas que conocerían de asuntos respecto de reincidencia en caso de decomiso que se cometiera por ignorancia o involuntariamente, una aplicación legal dudosa, derecho impuesto correspondiente a una mercancía, de productos considerados como prohibidos o no, de mercancías exentas o no de pago de derechos y la forma de ajustar los derechos a las mercancías; sus resoluciones eran por mayoría absoluta, sometiéndose a la consideración del presidente quien tomaría la decisión final.

En cuanto a las demás disposiciones implementadas, se prohibió la enmendadura y raspadura en la factura, en el caso de decomiso de mercancías que no hubiese consignatario, se vendería en subasta pública pagando de la venta los derechos causados, para el caso de sanciones se agregaba a la pena de decomiso una multa, o en su caso pena corporal.

El anterior arancel lo sustituyó el publicado el 1º de junio de 1853, “Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas”; se da por primera vez una relación de las aduanas fronterizas, aumenta el número de productos prohibidos y se agregan disposiciones de las cuales pueda tener conocimiento la “Junta de Aranceles”, quedando así con la misma estructura y observancias que el anterior.

Hasta este punto, los aranceles promulgados y los que ya fueran algunos abrogados, derogados o adicionados por sus subsecuentes, la pauta a seguir fue el prohibicionismo, claro que sentaron algunas de las bases más importantes respecto a los procedimientos para el despacho de las mercancías que llegaran hasta nuestro territorio, de forma que se trataba de proteger industrias inexistentes o a la misma agricultura de los instrumentos más esenciales para su desarrollo.

#### **1.3.4 ETAPA DE REFORMA**

Fue el 31 de enero de 1856, cuando se expide un nuevo arancel denominado “Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana”, el cual trajo cambios muy importantes.

Los productos que se podían importar libres de derechos aumentaron, esto encaminado a la introducción de aquellos que beneficiaran y aumentarían la industria, agricultura y transportes; se reduce el número de productos prohibidos dando un toque de liberalización, se agrupan los artículos en orden

alfabético en cinco capítulos, los derechos establecidos eran *ad-valorem*, percibiéndose por valor factura o aforo, los derechos se podían pagar en dos exhibiciones la primera a los 40 días y el segundo a los 180 días, la autoridad local o municipal no podían imponer derechos.

Se dividieron en tres tipos las infracciones en la ordenanza, el contrabando con sanción de confiscación y pérdida absoluta de las mercancías y embarcaciones, aplicándose una multa del 5% hasta el 25% del valor de las mercancías en caso de que fueran prohibidas, el fraude con pérdida de las mercancías que hayan adicionado y pago de multa de \$200.00 a \$3,000.00 y pago de multa de \$500.00 a \$3,000.00, cuando el desembarque se produjera en hora inhábil junto con la pérdida de las mercancías adicionadas, pudiéndose pagar a demás triples derechos de importación, internación y consumo, en tanto la inobservancia a la ordenanza con pago de multa de hasta \$1,000.00 por falta de recibo de cónsul mexicano y las demás que no excedieran de \$200.00, la jornada laboral de oficinas sería de 7 horas diarias.

En tanto lo que respecta a las vías para la aplicación de juicios, se establecieron dos: una administrativa, la cual constaba con tres instancias, siendo además gratuito; y otra judicial, que a contrario sensu, estaba gravado con las cuotas establecidas, y una vez iniciado en alguna de ellas no se podía cambiar de vía.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, "...se imponen los principios liberales en todas las materias y órdenes de la vida nacional, se faculta al Poder Legislativo para que sea el único que pueda expedir aranceles, se prohíbe a los Estados gravar directa o indirectamente el tráfico de personas y la creación de aduanas locales, la Federación es la única que puede gravar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio".<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op cit., p. 70.

Aunque debido a la intervención francesa, dada la suspensión de pagos por concepto de deuda exterior a los acreedores ingleses, franceses y españoles, durante la mitad del siglo XIX, hicieron que la Constitución promulgada fuera casi letra muerta. Fue hasta 1872, bajo el régimen del Presidente Juárez que se dicta un nuevo arancel y por primera vez lo acompañó junto con la publicación un Reglamento denominado “De Aduanas Marítimas y Fronterizas”, la razón consistió en la división de la tramitación aduanera del funcionamiento propio.

Se busca con este arancel, refundir en una sola cuota los diversos derechos, establecer el derecho de importación con cuota fija, aumentar la tarifa de artículos no considerados para evitar las diferentes cotizaciones que hacen las aduanas, abolir las prohibiciones, aumentar la lista de mercancías libres, abolir el pago de tránsito de mercancías que hayan pagado su derecho de importación, exención a buques nacionales de derecho de fero, conceder franquicias al comercio extranjero para incrementar la exportación de productos nacionales y abrir las costas al comercio de exportación.

El simplificar las operaciones aduaneras, adoptar el sistema métrico decimal y la recopilación de todas las disposiciones en un solo cuerpo; además de que los tráficos se precisan con mayor claridad, se incluyó un capítulo relativo a los pasajeros y equipajes, concediéndoles una franquicia para que tales productos estuviesen exentos de pago, en tanto que en el Reglamento se establecieron los puertos abiertos al comercio, aduanas fronterizas y puertos de cabotaje.

Se mantiene la confiscación de mercancías, embarcaciones y carros que transportaran objetos de contrabando con pena del doble de derechos, en tanto a las vías judiciales se mantienen las dos anteriores con elección a una, en la administrativa sólo quedan dos instancias, la primera ante la aduana y la

segunda ante la Secretaría de Hacienda, en caso de que no localizarse al dueño o conductor de las mercancías se debía seguir vía judicial.

### 1.3.5 PORFIRIATO

Bajo este periodo se dan los primeros pasos para la integración económica, destacándose la dictadura que representa Porfirio Díaz desde 1876, hasta 1911, adoptando como programa político el reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero; así el 8 de noviembre de 1880, se pone en vigor un nuevo arancel, el cual se toma como una codificación de la legislación aduanal, dado que se funden en un solo cuerpo todas las disposiciones arancelarias, se implantó como novedad los dos sistemas de cobro, el específico y el *ad-valorem*, se incluyó el estudio de las zonas libres, y los derechos causados debían pagarse en efectivo e inmediatamente.

A su vez electo de nuevo en 1884, Porfirio Díaz celebra Tratados de Amistad, Comercio y Navegación con los reinos de Suecia, Noruega, Italia y demás países, fomentando el desarrollo mutuo de comercio; se crearon secciones aduanales en lugares despoblados para evitar el tráfico clandestino.

El 25 de marzo de 1884, se expide la “Ley para Regular el Tráfico y Despacho de Mercancías que conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República”, creándose de esta forma las aduanas interiores o de despacho, en tanto por disposición presidencial, se creó la Aduana de México, instalándose 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 24 de enero de 1885, se deroga la ordenanza de 1880, reduciendo el número de mercancías libres de arancel, ésta a su vez gravó cuotas más onerosamente, se abolió totalmente el sistema de aforo quedando subsistente sólo el específico, se creó el novedoso sistema de asimilación para las

fracciones adjuntándose un vocabulario, se complicaron los documentos aduanales y se obligó a los importadores a declarar las mercancías con pesos y a transcribir la fracción que juzgara aplicable, quedando que si existiera error o equivocación se tomaría como forma de defraudar el interés fiscal.

Para el 1º de marzo de 1887, se publica la “Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas”, aquí se precisaron los momentos en que iniciaban las operaciones de importación o exportación, como el tiempo de aplicación de disposiciones legales para la determinación de los derechos, se crea el depósito para las mercancías de importación y comenzó la operación de transbordo, se fijaron reglas en cuanto a la transportación de mercancías, y en caso de nave con matrícula extranjera pagaría la totalidad de la cuota, y si fuera de matrícula nacional tendría una reducción de pago de cuota.

El Ejecutivo Federal tenía a su cargo disposiciones cuando se tratara de mercancías importadas para el uso de prestación de servicio público, de armamento de guerra, el despacho de mercancías en distinto lugar, para resolver controversias y juicios de peritos, interpretar los artículos de la tarifa, prohibir la importación y tráfico de guerra, la ordenanza establecía la zona libre de 20 kilómetros en línea paralela gozando las mercancías concesiones ya establecidas, pero debían ampararse con factura y formular un pedimento.

El capítulo de infracciones tomó como tres la división de delitos, contravenciones y faltas, la creación más novedosa fue la creación de los Almacenes Generales de Depósito, ya fuesen propiedad de la Federación o concesionados a particulares. La política comercial siguió incrementándose, viéndose reflejada en la reducción del número de productos gravados, eliminación de los impuestos de alcabala en la República, aumento de exportaciones, con la emisión y reforma de las leyes relacionadas con el comercio, la simplificación de formalidades respecto de las importaciones, así como mayor seguridad para el comercio y la navegación.

La ordenanza de 1887, fue suplida por la publicada el 12 de junio de 1891, denominada "Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas", que comprendían las operaciones legales que se podían practicar a las mercancías, ya fueran de importación, exportación, reexportación, tránsito y depósito; los manifiestos y las facturas podían enviarse por correo cuando no existiera cónsul en el lugar donde se embarcaran las mercancías, siguiendo el sistema de hacer el manifiesto por triplicado; se facultó a los administradores para que se autorizara la descarga de mercancías de noche o días festivos.

Las mercancías responderían directamente ante el fisco por el pago de sus derechos, se podía hacer la tramitación por apoderado, se permitió el reconocimiento previo de las mercancías con el fin de que los consignatarios pudieran presentar sus documentos con todos y cada uno de los requisitos exigidos, se presentó la asimilación de cuotas por analogía cuando se presentasen mercancías que no estuvieran determinadas en la tarifa, siendo la aduana quien la fijaría, y se estableció el juicio de peritos para aquellos que se inconformaran con la clasificación.

Se reglamentaron las secciones aduaneras de despacho, se implementó la vigilancia en las líneas divisorias internacionales a fin de que las mercancías transitaran al amparo de documento, se mantuvieron las clasificaciones en delitos, contravenciones y faltas, siendo sus penas aplicables la de pérdida de los objetos del contrabando, extrañamiento, apercibimiento, multa, arresto, reclusión en establecimiento de corrección penal, pago de dobles derechos, y suspensión de empleo.

Correspondía a los administradores la imposición de sanciones económicas, solamente los tribunales podían imponer penas corporales y conocer de juicios iniciados ante ellos por decisiones administrativas; la Secretaría estaba facultada para disminuir las penas o incluso para indultar.

Para 1900, Porfirio Díaz reelecto como presidente, por decreto "...constituyó la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos; se establecieron reglas para el despacho de los efectos destinados a empresas que gozaran de franquicias en materia de derecho de importación, para el transporte por ferrocarril y los almacenes de depósito, entre otros".<sup>22</sup>

En 1910, se iniciaba un nuevo periodo presidencial no concluyéndose por el movimiento revolucionario.

### **1.3.6 ETAPA REVOLUCIONARIA**

A esta etapa la caracterizó la baja renta de las aduanas, consecuencia de la crisis que trajo la Revolución, de forma que se hizo casi imposible la aplicación de una adecuada política exterior, de forma que para este periodo México dependía de la exportación de sus minerales.

Fue para 1916, ya triunfante la Revolución, que el primer jefe publica la nueva tarifa de aranceles que aceptaba la anterior clasificándose un solo producto, el opio; se refleja lo anterior por la escasa presencia de alimentos que eran elementales para el momento, todos los menesteres para el desarrollo de la industria, agricultura y la educación, aplicándose lo contrario a los artículos lujosos; con la vigencia de esta tarifa se marcó el inicio de la entrada de maquinaria a nuestro país.

La promulgación de la Constitución de 1917, asignó tanto a la Federación como al Congreso de la Unión, facultades privativas para la regulación del comercio exterior a través de los impuestos de importación y exportación que no podían quedar en la esfera estatal, de forma que es el artículo 73 fracción IX Constitucional, quien le da las facultades para expedir aranceles sobre

---

<sup>22</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Op cit., p. 32.



comercio extranjero e impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

En el artículo 117 fracción V Constitucional, se dispone que los Estados no pueden prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada y salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras y en la fracción VI, gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención lo hagan las aduanas. En tanto, el artículo 118 de la Constitución, establece que los Estados no pueden imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Por lo que hace a la cuestión arancelaria, México impone onerosos impuestos para procurar más recursos fiscales, aunado a la protección que se le daba a las nacientes industrias del comercio exterior, dado que la competencia con los países industrializados era totalmente desproporcionada.

### **1.3.7 ETAPA POST-REVOLUCIONARIA**

Siendo presidente Álvaro Obregón, en 1922, logra un equilibrio fiscal, sentando las bases para la explotación del petróleo. De forma que el 18 de abril de 1928, se dictó una nueva Ley Aduanera, la cual por decreto del 15 de agosto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año, dispuso que su vigencia iniciara el 31 de diciembre de ese año, pero la Ley nunca entro en vigor.

El 1º de enero de 1930, se publicó una Nueva Ley Aduanera que derogó la Ordenanza General de Aduanas de 1891, y la expedida en 1928; su objetivo principal fue el de proporcionar al comercio mayores facilidades para las operaciones en aduanas por medio de simplificación de procedimientos y trámites, se suprimió la certificación y visa consular de la factura, la falta de factura se sanciona con una multa más benévola.

Se incluye la intervención de los Agentes Aduanales como personas que el Ejecutivo Federal por conducto de la Dirección General de Aduanas a la gestión de operaciones mediante patente respectiva, regula lo respectivo a las exportaciones, importaciones, reexportaciones, transbordos, almacenamientos de mercancías, el tráfico marítimo, terrestre, tránsito internacional, tráfico postal, operaciones temporales, guarda y custodia de mercancías, aduanas interiores, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas y como punto novedoso se incluía el tráfico aéreo regulado en un capítulo exclusivo.

En 1935, se expide una nueva Ley Aduanal con su reglamento, publicado en el mes de diciembre de ese mismo año, ésta regula el tráfico de mercancías, pudiendo ser: marítimo, aéreo, terrestre y postal, las operaciones temporales, tránsito internacional, depósito fiscal, operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras y la Dirección General de Aduanas. Se faculta a la autoridad administrativa para dictar las medidas que sean necesarias para el aseguramiento del interés fiscal, inclusive ordenar el secuestro de las mercancías.

La anterior Ley estuvo vigente a principios de enero de 1952, fecha en que entró en vigor el Código Aduanero, se estipulaba que el comercio se realizaría a través de aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales, encontrándose el mismo abierto a todos los países del mundo, a excepción de la existencia de guerra internacional, por salubridad pública y por mandato del Gobierno Federal.

Las mercancías se clasifican en nacionales, nacionalizadas y extranjeras las cuales al cruzar la línea divisoria y penetrar en aguas territoriales o en el espacio aéreo quedaban sujetas al Código Aduanero, y por tanto ciertos productos quedan sujetos a requisitos especiales o bien a una prohibición impuesta, a excepción de las que sean transportadas por naves militares, marítimas o aéreas.

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.

Para la década de los ochenta, una vez publicada la Ley Aduanera del 30 de diciembre de 1981, que contenía terminología utilizada internacionalmente, se simplificó la estructura de los recursos administrativos 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.

Se sentaron las bases para la apertura comercial, eliminándose el modelo de sustitución de importaciones, ya que para 1986, México se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988, al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tenían por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. Con la entrada de México a estos tratados se marcó el inicio de una etapa de modelo económico, reafirmando en la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y demás tratados celebrados posteriormente con otras naciones.

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.

A partir del año 2000, se trató de dar una nueva imagen a la Aduana, dándole un lugar más relevante para fomentar el comercio, debido a que los estándares a nivel mundial exigen mayor eficiencia al tratar de evitar una mayor pérdida económica ante el despacho de las mercancías y costos de almacenaje, de tal forma que se hicieron algunas modificaciones. Éstas fueron principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, la relación con las cámaras industriales es de importancia trascendental para tratar de conocer las necesidades del mercadeo de importaciones.

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero.

La responsabilidad de la clasificación y el destino de origen de las mercancías quedó delegada a los agentes aduanales, quedando conferido a la autoridad aduanera la obligación de verificar los datos, reduciéndose la discrecionalidad del personal aduanero, y con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal, no instrumentado como un sistema aleatorio sino como un sistema inteligente basado en análisis de riesgo.

La Administración General de Aduanas (AGA) implementa proyectos para mejorar el Sistema (SAAI), destacando el Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias (SIRESI), herramienta para el mejoramiento de

generación de actas que detectan irregularidades en el reconocimiento; la toma de muestras a fin de optimizar el seguimiento de procesos de la toma en el área de reconocimiento con el área legal y la de operación aduanera con la Administración Central de Laboratorios y Servicios Científicos; embargos emitidos a nivel central realizados a través del sistema SAAI M3, eliminando los procesos manuales y realizarlos al momento del despacho de mercancías; inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet, que garanticen la confidencialidad de dicha inscripción, validación y oportuna recepción por parte de la Secretaría de Hacienda.

De igual forma se cuenta con claves para el acceso al SAAI para el control de juicios de amparo, rectificación de pedimentos entre aduanas y demás actualizaciones tecnológicas. Del aprovechamiento que se obtenga del servicio prestado para la pre-validación, será destinado a un fideicomiso que tendrá como meta la constante actualización conforme a la globalización para un mejor desempeño y mejor calidad de servicio prestado para los usuarios y la entrada y salida de mercancías.

## **CAPÍTULO 2.**

### **GENERALIDADES DE LA ADUANA**

#### **2.1 LA ADUANA**

##### **2.1.1 DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA**

Existen diferentes corrientes que establecen el significado del vocablo de Aduana, pero de un modo mayormente generalizado se afirma que es de origen arábigo proveniente de la palabra “*divanun*”, que significa “la casa donde se recogen los derechos”, posteriormente cambiada a “*divana*”, “*duana*” y finalmente en “*Aduana*”.

Para otra corriente el origen de la palabra Aduana proviene del vocablo persa “*divan*”, que significa “lugar de reunión de los administradores de finanzas”, pasando al árabe “*diovan*”, luego al italiano “*dogana*” y finalmente en “*Aduana*”.

Lo más probable es que tanto la palabra árabe “*divanun*” como la italiana “*dogana*” provengan del vocablo persa “*divan*” teniendo un mismo significado que para los árabes: lugar de reunión de los administradores financieros.

##### **2.1.2 DEFINICIÓN DE ADUANA**

La Aduana aparece desde sus orígenes como una oficina donde se efectúan registros referentes a mercancías que para su ingreso o salida deben pagar tributos y de cuya percepción debe procurar, en tanto que se emplee ésta tanto como oficina de recaudación así como a los derechos de entrada y salida que debe percibir.

Para Pedro Trejo Vargas la Aduana “...es el ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de

recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos aduaneros”.<sup>1</sup>

Una Aduana es una oficina pública o institución fiscal establecida generalmente en costas y fronteras con el fin de registrar el tráfico internacional de mercancías que se importan o exportan en y desde un país concreto y cobrar los impuestos que adeudan.

Sin embargo, la aduana no se limita al control de las mercancías, sino que en ella también se regula el tráfico de personas y, en menor medida, de capitales (la mayor parte de éstos circulan a través del sistema bancario).

La Aduana también se dice que es una unidad administrativa encargada de la aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercadería, como el control del tráfico de los bienes que se internan o externa de un territorio aduanero, realizando su valoración, clasificación y verificación, y de la aplicación y la fiscalización de un régimen arancelario y de prohibiciones.

Para Rafael de Pina la Aduana “...es la oficina del Gobierno encargada de la cobranza de los derechos que percibe el Fisco por la exportación o importación de mercancías”.<sup>2</sup>

Como se observa el término de Aduana es un eje sobre el cual gira el Derecho Aduanero, sin embargo, en la Ley Aduanera se tienen diferentes acepciones como lugar autorizado, recinto o instalación fiscal, y también la de autoridad aduanera.

---

<sup>1</sup> *Ibíd*em, p. 123.

<sup>2</sup> DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, trigésima edición, Porrúa, México, 2001, p. 64.



Dada la diversidad de los términos empleados para designar a la Aduana enunciaremos como lo interpreta para cada uno de las diversas acepciones:

- 1. La Aduana como lugar autorizado:** se refiere al lugar que la autoridad designa por donde se obliga a introducir o extraer las mercancías, para el caso es el lugar designado por el poder ejecutivo como resultado de la facultad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 fracción XIII, el cual a la letra dice: *“Las facultades y obligaciones del presidente son:...fracción XIII “Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.”*
  
- 2. La Aduana como recinto fiscal:** se refiere a las instalaciones como lugar de entrada y salida de las mercancías en relación a la oficina pública en la cual se realiza el registro para el tráfico internacional de géneros y mercaderías que se importan y exportan como para el cobro de los derechos e impuestos que se causen.
  
- 3. La Aduana como autoridad:** para tal el legislador le dio a la palabra aduana una acepción equivalente a la de autoridad como ejemplo de ello son los artículos 10 segundo párrafo; 14 primer párrafo; 32 primer párrafo; 36 primer párrafo; 37 primer párrafo; 38 primer párrafo; 39; en los cuales se maneja a la aduana como una autoridad por la cual se deben realizar todos los trámites correspondientes, todos le la Ley Aduanera.

De la anterior se observa que la Aduana conforme a los ordenamientos jurídicos se le pueden imputar estos tres tipos de acepción y para lo cual cada quien debe comprender en qué forma está siendo manejada.

### **2.1.3 ORGANIZACIÓN DE LA ADUANA**

La Aduana es un ente que forma parte del servicio público federal, dependiente del SAT (Servicio de Administración Tributaria), órgano superior perteneciente a la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público (SHCP), de tal forma que el titular es el Estado teniendo como mandatario supremo al Ejecutivo Federal, esto conforme al artículo 89 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta al Presidente de la República para nombrar, con aprobación del Senado a los empleados superiores de Hacienda, estando en tal supuesto el Jefe del SAT como el Administrador General de Aduanas.

Por tanto el SAT como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y superior de la Administración General de Aduanas, con carácter de autoridad fiscal, autonomía de gestión, presupuestal y para la emisión de resoluciones, es el encargado de aplicar las leyes fiscales y aduaneras, tendiente a que las personas físicas y morales contribuyan al gasto público propiciando la información necesaria para el diseño de la política tributaria federal.

Esté órgano cuenta con diferentes unidades administrativas, destacando:

1. Jefe del SAT.
2. Administración General de Aduanas.
3. Administración General de Grandes Contribuyentes.
4. Administración General de Recaudación.
5. Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
6. Administración General Jurídica.
7. Administración General de Evaluación.

Como parte del SAT, la Administración General de Aduanas es el órgano estatal que compone, dirige y administra a las aduanas del país así como sus

unidades administrativas adscritas, mediante el empleo de políticas y programas, imponiendo las pautas y responsabilidades a seguir dentro del marco legal, facultades y competencias que le confiere la Ley Aduanera como demás ordenamientos aplicables.

La Administración General de Aduanas, está estructurada por el titular de la Administración General y 7 administradores centrales, a saber:

- “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”.<sup>3</sup>

Las 49 Aduanas existentes en México se encuentran estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional, en fronteras, puertos marítimos y aéreos, así como en el interior del país. Cada una de ellas cuenta con un titular llamado Administrador de Aduana que cuenta con unidades administrativas (a cargo de sub-administradores, jefaturas de departamento o secciones aduaneras) que son de trámites y asuntos legales, de contabilidad y glosa, de fiscalización y/o de recursos que coadyuvan con el administrador.

#### **2.1.4 FUNCIONES DE LA ADUANA**

La Aduana es de vital importancia para el desarrollo de la vida económica del país, cuya finalidad es satisfacer necesidades públicas de carácter esencial, los cuales son llevados a cabo por prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas por el Estado o por

---

<sup>3</sup> ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS. Disponible en: [http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana\\_mexico/Descargas/Guia\\_Importacion/GI01\\_06.pdf](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/Descargas/Guia_Importacion/GI01_06.pdf), 22 de junio de 2008, 12:57 hrs.

particulares mediante la concesión ya que no solo se ve como un simple órgano público tendiente al control, revisión o a fiscalizar la mercancía que entra o sale del territorio.

Por tanto, la Aduana se ha convertido en un instrumento para el fomento al comercio exterior y es por eso que como entidad gubernamental tiene algunas de las siguientes funciones:

1. **Facilitación:** Tendiente a la realización de operaciones de comercio exterior y de los programas de comercio exterior para cumplir con las demandas de los importadores y exportadores que exigen eficiencia y rapidez para evitar costos como el de almacenaje de las mercancías, cumplir con el llamado *“just on time”*.
2. **Recaudación:** De los impuestos al comercio exterior así como de los internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias además de la aplicación de programas para mercancías exentas de pago.
3. **Fiscalización:** Cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM's) como el uso de las mercancías de acuerdo a los regímenes aduaneros.
4. **Verificación:** De los certificados de origen de las mercancías, valor en aduana de las mismas y cumplimiento de las garantías en el despacho aduanero, así como la revisión de los pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan a territorio nacional o que salgan del mismo por vía terrestre, aérea o marítima.
5. **Prevención:** De las infracciones y delitos aduaneros, aplicación de las sanciones correspondientes, evitar el tráfico de drogas y estupefacientes,

armas prohibidas, residuos y desperdicios tóxicos, de la violación de los derechos de propiedad intelectual y actos de terrorismo.

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

**7.** Además de las funciones que lleva a cabo como ente gubernamental, la aduana ha incrementado las **autorizaciones y concesiones** con el fin de ir evolucionando a la par de las tecnologías, la informática, comunicaciones, transporte, sistemas de producción y comercialización con el propósito de mejorar los métodos de operación, dentro de los cuales se encuentran:

- Otorga patentes a los agentes aduanales y autoriza a apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones.
- Concesiona el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías en los almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.
- Autoriza a particulares para que realicen la práctica del segundo reconocimiento.
- Autoriza a empresas transportistas para que lleven a cabo el traslado de mercancías de comercio exterior.
- Autoriza a los almacenes generales de depósito para que se puedan almacenarse mercancía de procedencia extranjera, ya sea que después puedan importarse definitivamente si son extranjeras o exportarse definitivamente o reincorporarse al mercado nacional.
- Autorización a establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en aeropuertos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (*Duty free*).

**8. El SAT podrá autorizar a particulares** para que lleven a cabo el procesamiento electrónico de datos para tener el control de la

importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores, (SAAIT):

- Autorización a particulares para que lleven a cabo el procesamiento de datos electrónicos y de servicios para el despacho aduanero (ISOSA).
- Autorización a las Confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM), a las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados.
- Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras en los recintos fiscales.
- Para el cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como de las cuotas compensatorias que se deban pagar en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales autorizadas para el cobro.

Para el personal que se encuentra laborando en la Aduana están obligados a actuar conforme al principio de legalidad esto es con las facultades que expresamente le confieren las leyes aplicables.

Es así que el ámbito de aplicación de las facultades que lleven a cabo deben siempre estar respaldadas por un ordenamiento que expresamente se los confiera, dado que podría estar invadiendo una esfera que no le compete además de incumplir con el principio de legalidad.

## **2.2 LIMITACIONES, SUJETOS Y DESTINO INHERENTES A LAS MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR**

### **2.2.1 REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS**

Las regulaciones y restricciones no arancelarias son aquella gama de requisitos, reglamentos, medidas y demás formas administrativas que impiden o limitan el comercio exterior de un país diferente a los aranceles.

Estas medidas se establecen a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación Pública; etc.), pudiendo establecerse en los siguientes casos:

Para las exportaciones, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Comercio Exterior:

- I. “Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.
- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas.
- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.

- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia”.

Para las Importaciones, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Comercio Exterior:

- I. “Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;
- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;
- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta Ley;
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.
- VII. Estas medidas deben someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, siempre y cuando no se trate de medidas de emergencia. En todo caso, las mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que le corresponda”.



Las regulaciones y restricciones no arancelarias son determinadas conforme a las siguientes características:

### **Barreras Cualitativas**

Se designan así a las regulaciones y restricciones no arancelarias a aquellas cuya finalidad no es delimitar la cantidad y volumen de las operaciones de comercio exterior, sino promover y vigilar la calidad, salubridad o seguridad de las mercancías, a través de disposiciones que protegen intereses sociales, como la salud, paz pública, la animal y vegetal, equilibrio ecológico y natural, etc.

### **Barreras Cuantitativas**

Estas se establecen por el Estado para limitar la cantidad, valor volumen de las mercancías que se permitirán importar o exportar, no en relación a su calidad, salubridad o seguridad, solo en razón al número de ellas, estos pueden ir desde al absoluto impedimento hasta una restricción de control administrativo.

### **Barreras Paraancelarias**

Se manejan como medidas que afectan directamente al costo fiscal ex aduana de las mercancías importadas diferentes a los aranceles y derechos por servicios aduaneros, tienen como objeto a gravar o encarecer uno de los elementos de que se compone el arancel incrementando el costo financiero. Tienen la cualidad de ser pecuniarios y fiscales, se manifiestan como un pago o erogación a favor del erario público.

Algunas de las regulaciones y restricciones no arancelarias son:

## **Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM)**

Estas establecen las características y/o especificaciones de los productos y procesos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente y la ecología, ya que si alguna de las mercancías es susceptible de causar daño en alguna de las materias enumeradas y la autoridad competente pretende hacer frente a este posible daño por medio de su fabricación, elaboración o presentación deberá hacerlo obligatoriamente a través de una NOM.

Las Normas Oficiales solo pueden establecer medidas o reglas con los siguientes contenidos, que constituyen su materia propia y exclusiva de los cuales los más importantes son:

- “Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo;
- Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;
- Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo;
- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;
- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;
- La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas,

envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

- Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país;
- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas”.

Lo anterior de conformidad con el artículo 40 de la Ley sobre Metrología y Normalización.

Las Normas Oficiales tienen finalidades específicas delimitadas como las anteriormente enunciadas no pudiendo establecer prohibiciones a la fabricación, manufactura, comercialización o importación de cualquier tipo de mercancía o producto.

### **Permisos Previos**

Un permiso previo es una regulación no arancelaria que se utilizan para importar determinadas mercancías que están controladas; es un instrumento utilizado por la Secretaría de Economía en la importación y exportación de bienes sensibles, para sostener la seguridad nacional y la salud de la población, así como controlar la explotación de los recursos naturales y preservar la flora y la fauna, regulando la entrada de mercancía.

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

## **Cupos**

Es la cantidad determinada de mercancías que entrarán bajo un arancel preferencial (arancel cupo) a la importación durante un tiempo determinado, es decir, tendrán una vigencia, la cual se establece en el cuerpo del Certificado de cupo. Para la determinación del volumen o valor de los cupos, la Secretaría de Economía tomará en cuenta las condiciones de abasto y la oferta nacional del producto sujeto a cupos, escuchando la opinión de los integrantes de la cadena productiva.

El párrafo segundo del artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior establece que “la Secretaría especificará y publicará en el Diario Oficial de la Federación la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión”.

### **2.2.2 USUARIOS DE LA ADUANA**

Estos son sujetos de que el Derecho Aduanero les confiere derechos y obligaciones, distintos a los de las autoridades, tienen una relación jurídica directa o indirecta respecto a las mercancía de comercio exterior, ya sea que funjan como propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, consignatarios, transportistas, etc., o simplemente intervengan en el despacho aduanero y por tal están obligados en ese momento al cumplimiento de las disposiciones de la Ley Aduanera.

El artículo 1º de la Ley Aduanera describe a los que: “Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al

territorio nacional o las extraen del mismo ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías”.

Por tal motivo es viable conocer algunos de los usuarios que están inmersos dentro del ámbito que abarca el derecho aduanero, tales como:

### **Importadores**

Se caracterizan por la relación jurídica más directa con las mercancías de comercio exterior en las operaciones aduaneras y por tanto con la aduana, estos sujetos pueden ser personas físicas como morales los cuales introducen mercancías al territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes como con los lineamientos aplicables.

Para poder ser tomados como tales deben de cumplir con ciertos requisitos que el artículo 59 de la Ley Aduanera les establece:

- Llevar un control de inventarios en forma automatizada registrado en contabilidad, actualizado y a disposición de la aduana.
- Comprobar el país de origen así como la procedencia de las mercancías, a efecto de que se le puedan otorgar preferencias arancelarias, tener el marcado de país de origen, si son aplicables cuotas compensatorias, cupos u otras medidas.
- Entregar al agente aduanal un manifiesto del valor de las mercancías a importar y un poder que le confiera hacer los trámites necesarios a nombre del importador.
- Estar inscritos en el padrón de importadores o en los de sectores específicos.

Las obligaciones que debe de cumplir a parte de los requisitos que debe satisfacer para hacerlo son:

1. Obligaciones antes del despacho aduanero:

- Realizar e despacho mediante agente o apoderado aduanal.
- Realizar el despacho por aduana autorizada cuando las mercancías lo ameriten.
- Presentar el pedimento en forma aprobada.
- Determinar el valor en Aduana de las mercancías, la correcta clasificación arancelaria y el régimen a que quedaran sujetas.
- Determinar la cantidad liquida de las contribuciones y de las cuotas compensatorias así como realizar el pago.

2. Obligaciones durante el despacho:

- Presentar el pedimento con el régimen aduanero.
- Documentación correspondiente anexa al pedimento.
- Que se haya realizado el pago de las contribuciones.
- Cumplir con regulaciones y restricciones no arancelarias.

3. Obligaciones después del despacho aduanero:

- La primera depende de la calidad que tenga el importador frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que de éste debe llevar el control de inventario en forma automatizada.
- La segunda es respecto a la legal tenencia, transporte y manejo de las mercancías, para poder acreditar en todo momento su legal estancia, como ejemplo guardar en el domicilio fiscal toda aquella documentación comprobatoria aduanera.

Atendiendo a lo anterior existe una excepción para el cumplimiento de estos requisitos dentro de los cuales están los pasajeros internacionales que

cuentan con la denominada franquicia o aquellos que importan a través de un servicio de paquetería, mensajería o vía postal.

## **Exportadores**

Son aquellas personas físicas y morales "...que extraen mercancías de comercio exterior del territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su exportación, ya sea que las lleve consigo o a través de una empresa transportista autorizada".<sup>4</sup>

Como bien se menciona en el párrafo anterior el exportador será el que extraiga las mercancías, no obstante para mi punto de vista no son de comercio exterior, ya que estas tomaran esa acepción cuando estén ante la aduana para ese efecto, ya que de lo contrario toda mercancía que se encuentre en territorio nacional puede ser objeto de exportación a excepción de las que no estén bajo este supuesto, como las de régimen temporal.

Las obligaciones de los exportadores son:

### 1. Obligaciones antes del despacho:

- Realizar el despacho mediante agente o apoderado aduanal.
- Presentar el pedimento en forma autorizada.
- Señalar el valor comercial, clasificación arancelaria y el régimen a que será destinado.
- Determinar la cantidad líquida de las contribuciones y realizar el pago.

### 2. Obligaciones durante el despacho:

- Presentación del pedimento.

---

<sup>4</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Op cit., p. 142.

- Demostrar el pago de las contribuciones.
- Cumplimiento de las regulaciones u restricciones arancelarias.

3. Obligaciones después del despacho:

- Conservar la documentación en el domicilio fiscal por el plazo requerido por el Código Fiscal.

Respecto de sus obligaciones estas son relativamente más accesibles para la operación aduanera, ya que estos quedaran sujetos a las disposiciones del país donde tendrán su destino, además que no deben estar inscritos en padrones a excepción de los que se les requiera.

### **Propietario**

Aquel que tienen la facultad de usar, disfrutar y disponer de los bienes, éste puede realizar la importación o exportación a través de un tercero contratando los servicios, para poder importar o exportar no se necesita ser propietario de las mercancías solo la suficiente posibilidad jurídica de destinar la mercancía a un régimen aduanero.

### **Destinatario**

La persona a quien se dirige o remite una mercancía de comercio exterior que atraviesa más de un territorio aduanero.

### **Agentes y Apoderados Aduanales**

Para la Ley Aduanera, de acuerdo con los artículos 159 y 163, el Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley. Mientras que el apoderado



será la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría.

El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.

De tal forma que estas dos figuras son las únicas que podrán llevar a cabo el despacho de las mercancías ante la autoridad aduanera.

Para poder obtener la patente que expide la Secretaría el Agente Aduanal debe cumplir entre otros con los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos
- No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas.
- Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.
- Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.
- Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Además de los requisitos para que se lo otorgue la patente debe cubrir con los siguientes lineamientos: de los más relevantes:

- Haber efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al de que se trate. Exigible dentro de los primeros 24 meses en que comience a operar.

- Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.
- Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría o cuando haya obtenido la autorización.
- Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo representen al promover y tramitar el despacho.
- Ocuparse, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación.
- Manifestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción.

Una vez otorgada la patente y satisfecho los lineamientos que le impone la Secretaría éste podrá llevar a cabo su actividad en la aduana de adscripción en la cual se encuentre con la posibilidad de pedir autorización al Servicio de Administración Tributaria para poder desempeñarse en otra aduana distinta a la de adscripción. El agente aduanal no podrá ser autorizado a operar en más de tres aduanas distintas a la de su adscripción.

Por ser de tan importante trascendencia la figura del agente aduanal las responsabilidades que le corresponden son:

- La veracidad y exactitud de los datos e información suministrada, de forma que los datos que deberán ser asentados en el pedimento para presentarlo ante la aduana para el despacho de las mercancías. Dado lo anterior el agente debe cerciorarse de los

datos asentados proporcionados por el importador sean verídicos y exactos a fin de evitar sanciones administrativas.

- Determinar el régimen aduanero de las mercancías, debido a que cada régimen sustenta diferentes obligaciones para su introducción o extracción del territorio, su tiempo de estancia en el territorio nacional o fuera, así como las contribuciones que se deben pagar como el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias.
- La clasificación arancelaria, ya que de esta correcta clasificación el agente aduanal deberá determinar las contribuciones a pagar por cuenta del importador o exportador, la cual será anotada en el pedimento. La errónea clasificación podrá ser tomada como una omisión fiscal.
- El cumplimiento con las restricciones y regulaciones no arancelarias, es responsable de verificar que las mercancías que pretenda despachar estén sujetas hayan cumplido con ellas.

De las causas que pudiere incurrir para la suspensión de las actividades de hasta por lo menos noventa días y que no podrá iniciar nuevas operaciones sino solo concluir las ya iniciadas son las siguientes:

- Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad.
- Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización.
- Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización.
- Estar sujeto a un procedimiento de cancelación.
- Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV de la Ley Aduanera.

- Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación establecidas en la fracción II del artículo 165 de la Ley Aduanera.
- Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II, del artículo 165 de la Ley Aduanera.
- Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes.

Las causales que proceden para la cancelación de la patente en que incurra el agente aduanal son:

- Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II de la Ley Aduanera.
- Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado.
- Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación.
- Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido.
- Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.
- Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente.

- Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II del artículo 165 de la Ley Aduanera.
- Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes.

Para tener la autorización por parte de la Secretaría para desempeñarse como Apoderado Aduanal requerirá tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia y contar con experiencia en materia aduanera, mayor de tres años además de cumplir con los siguientes requisitos:

- No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su autorización, en caso de haber sido apoderado aduanal.
- Tener relación laboral con el poderdante y que el mismo le otorgue poder notarial.
- Gozar de buena reputación personal.
- No ser servidor público ni militar en servicio activo.
- No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción.
- Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Aprobar el examen de conocimientos que practiquen las autoridades aduaneras y un examen psicotécnico.

Para poder operar deberá cumplir con:

- Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y con la periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.
- Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función.
- Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías.
- Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas.
- Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho.

Requerirá de la previa autorización de las autoridades aduaneras para que pueda actuar ante aduanas distintas a la que le corresponda o para que el poderdante pueda nombrar apoderados aduanales que actúen ante dos o más aduanas, para la autorización referida deberá cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento.

Será cancelada la autorización de apoderado aduanal por las siguientes causas:

- Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado.
- Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación.
- Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

- Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su autorización.
- Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito interno de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción I del artículo 173 de la Ley Aduanera.

### **2.2.3 REGÍMENES ADUANEROS**

Todas las mercancías que ingresen o que salen de México deben destinarse a un régimen aduanero, establecido por el contribuyente, de acuerdo con la función que se le va a dar en territorio nacional o en el extranjero.

Cuando una mercancía es presentada en la aduana para su ingreso o salida del país, se debe informar en un documento oficial (pedimento) el destino que se pretende dar a dicha mercancía.

Nuestra legislación contempla seis regímenes:

#### **Definitivos**

Son aquellos que están sujetos al pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, cuotas compensatorias, además del cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y de las formalidades para el despacho y que guardaran el estado fiscal-aduanero que se les asigne.

## De importación

Importación definitiva, será la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado, teniendo que se puede analizar de la siguiente forma:

- Se debe cumplir con las regulaciones y restricciones arancelarias.
- Permite al titular de las mercancías manejarlas por todo el territorio nacional en las mismas condiciones que las nacionales.
- Las mercancías podrán estar dentro de éste régimen por tiempo ilimitado.
- Puede estar sujetas al pago de las siguientes contribuciones, además del pago de Impuesto General de Importación:
  - Impuesto al Valor Agregado.
  - Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
  - Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
  - Derecho de Trámite Aduanero.
- Pudiendo estar sujeto también al pago de cuotas compensatorias.

## De exportación

Consiste en la "...salida de la mercancía del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. De tal forma que la mercancía adquirirá el régimen de exportación definitiva en el momento que sale del territorio nacional por tiempo ilimitado".<sup>5</sup>

Este régimen está sujeto al pago de impuesto general de exportación, pero además del anterior también puede estar sujeto a los siguientes contribuciones:

---

<sup>5</sup> ZEPEDA SALINAS, Erick R. Nuevos Regímenes Aduaneros 2003 y su relación con el Artículo 303 del TLCAN, 3ª edición, ISEF, México, 2003, p. 51.



- Impuesto al Valor Agregado.
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- Derecho de Trámite Aduanero.

## **Temporales**

### **De importación**

Es la entrada al país de mercancías para permanecer en él por el tiempo limitado y con una finalidad específica.

Para las mercancías de origen extranjero sujetas al régimen de importación temporal estarán sujetas bajo las siguientes condiciones:

- No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo cuando se importen bajo programas de diferimiento de aranceles.
- Estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado.
- Estarán exentos del impuesto Especial Sobre Productos y Servicios.
- El Impuesto Sobre Automóviles Nuevos no se causa, ya que solo están sujetas al pago de dicho gravamen, las importaciones sujetas al régimen de importación definitiva.
- Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.
- Las mercancías destinadas a este régimen, no podrán ser objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, PITEX, ECEX o empresas de la industria terminal automotriz.

Existen los siguientes tipos de importación temporal:

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado, aquellas mercancías que se introduzcan no podrán sufrir modificación alguna, es decir, deberán

retornar en el mismo estado, salvo aquellas a consecuencia del uso al que se destinen así mismo deberán retornar al extranjero en los plazos previstos, de lo contrario se entenderá que están ilegalmente en el país.

- b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación para los procesos de transformación es considerado como un “Programa de diferimiento de aranceles”, por tanto podrán importar temporalmente mercancías como materias primas, partes, envases, combustibles y lubricantes, equipos para capacitación de su personal, refacciones, planos industriales, accesorios de investigación entre otros.

### **De exportación**

Consiste “...en la salida de mercancías nacionales o importadas en definitiva para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica”.<sup>6</sup>

La exportación temporal se sujetara a las siguientes condiciones:

- No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- Se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

De la misma manera existen dos tipos de exportación temporal:

- a) Para retornar al país en el mismo estado, consiste en la salida de mercancías nacionales o importadas en definitiva, para permanecer en el extranjero por tiempo limitado con una finalidad específica, siempre que retorne del extranjero sin modificación alguna.

---

<sup>6</sup> Ibídem, p. 86.

- b) Para elaboración, transformación o reparación, serán aquellas mercancías que serán sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación para permanecer en el extranjero hasta por dos años.

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

Para este régimen aplica el cambio de exportación temporal a definitiva cuando las mercancías no retornan a territorio nacional dentro del plazo concedido, actualizándose el impuesto general de exportación desde la salida de las mercancías.

### **Tránsito de mercancías**

Consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.

- Se le asigna este nombre a las mercancías que viajan de una aduana a otra.
- Están sujetas a control fiscal, en cualquier momento la autoridad aduanera podrá verificar las mercancías en transporte.

El tránsito de mercancías se divide en dos:

- a) Tránsito interno de mercancías, este se da conforme a los siguientes supuestos:
- La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación.

- La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.
- La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.

b) Tránsito internacional de mercancías, cuando se realice conforme a los siguientes supuestos:

- La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.
- Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

Tanto el tránsito internacional como el interno deberán ser promovidos por Agente o Apoderado Aduanal.

### **Depósito Fiscal**

Almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito dado que son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

El propósito principal de la estancia de las mercancías en el recinto es que se destinen a un régimen aduanero, operando por medio de una concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, teniendo que ser colindantes o se encuentren dentro de los recintos fiscales y con la obligación de recibir las mercancías que les envíen las autoridades aduaneras.

Mientras las mercancías se encuentren dentro de la aduana estarán bajo el dominio de las autoridades, por tanto mientras dura el aduanamiento, los propietarios o quienes tengan derechos sobre ellas se encontrarán limitados sobre el dominio de las mercancías.

Este régimen estará sujeto a:

- Cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables.
- Pedimento acompañado de Carta cupo expedida por el almacén general de depósito.
- Las mercancías podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras, siempre y cuando no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros.
- Pago de impuesto general de importación y las cuotas compensatorias cuando sea previsto.

Estos establecimientos podrán ser destinados para:

- Exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura.
- Locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías.
- Para someterse a proceso de ensamble y fabricación de vehículos, a empresas de la industria automotriz terminal.

Las mercancías en depósito podrán retirarse del lugar de almacenamiento para:

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

Las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, que se encuentren en almacenes generales de depósito autorizados, podrán ser adquiridas por terceros y residentes en el extranjero, siempre que el almacén manifieste su conformidad. El adquirente quedará subrogado en los derechos y obligaciones correspondientes.

### **Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado**

Consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente. En ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación. Las autoridades aduaneras podrán autorizar que dentro de los recintos fiscalizados, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación.

Las mercancías nacionales se considerarán exportadas para los efectos legales correspondientes, al momento de ser destinadas al régimen previsto en este artículo.

### **Recinto fiscalizado estratégico**

Consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación.

Este régimen se encuentra sujeto a:

- No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley.
- No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.
- Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias.
- Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.
- Los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación.

A partir de la fecha en que las mercancías nacionales o nacionalizadas queden bajo este régimen, se entenderán exportadas definitivamente en tanto que la vigencia de las mercancías bajo este régimen es de dos años.

Las mercancías que se introduzcan al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse de dicho recinto para:

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

- Destinarse al régimen de depósito fiscal.

## **2.3 ACTIVIDAD ADUANERA**

### **2.3.1 TRÁFICOS ADUANEROS**

Los tráficos aduaneros son las diferentes formas reconocidas en la legislación aduanera por las cuales podrán introducirse legalmente las mercancías al territorio nacional o extraerse del mismo, de tal forma que la ley reconoce el tráfico aéreo, marítimo, terrestre, fluvial y el postal, además de otros medios de conducción.

#### **Tráfico Aéreo**

Consiste en el vehículo autónomamente capaz de transitar el espacio y navegar el espacio aéreo para prestar el servicio de transporte de pasajeros, carga o correo, y que usualmente es recurrido por las empresas para llevar a cabo las operaciones *“just on time”*.

Presupone la celebración de un contrato de transporte de carga, acuerdo entre el concesionario y el embarcador, obligándose el primero con el segundo a trasladar sus mercancías de un punto de origen a otro punto entregándolas a un consignatario.

#### **Tráfico Marítimo**

Entrada y salida de mercancías mediante la navegación de embarcaciones de cualquier país en zonas marítimas mexicanas, este puede ser de altura, cabotaje o mixto.



- Tráfico de altura: Transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero y la navegación entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa.
- Tráfico de cabotaje: Transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos del país situados en el mismo litoral, este no será objeto de disposiciones aduaneras cuando la embarcación no realice simultáneamente para otras mercancías el tráfico de altura o mixto.
- Tráfico mixto: Transporte de mercancías en una embarcación que realiza simultáneamente los tráficos de altura y cabotaje y transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos de la costa nacional situados en distinto litoral o en el mismo si se hace escala en un puerto extranjero.

### **Tráfico Terrestre**

Transporte por el suelo a bordo de vehículos que se desplazan usando ruedas de cualquier tipo y sus clases son:

- Autotransporte: vehículos que se mueven por su propia fuerza como aquellos remolques y semirremolques que son movidos por fuerzas externas, de carácter animal, mecánico o motriz.
- Ferroviario: Por medio de las locomotoras, máquinas y carros de arrastre que se conducen por vías fijas construidas al suelo, ya sea electrificada o no.

### **Tráfico Fluvial**

Transportación sobre ríos, lagunas o lagos, en una embarcación o sin ella, desde un puerto fluvial o hacia él, admitiendo por tanto dos modalidades:

- Empleando una embarcación: en este caso las mercancías se embarca y se transportan en barco o cualquier tipo de embarcación acuática.
- Empleando corrientes fluviales: en este caso las mercancías no son transportadas en ningún transporte sino desplazadas por las corrientes.

### **Vía Postal**

Las mercancías también se podrán introducir o extraer del territorio por medio del servicio postal mexicano.

### **Conducción por tuberías, ductos, cables y otros medios**

Las mercancías se pueden introducir o extraer por conductos que ciertamente no son medios de transporte, por lo que se traslada es la mercancía y no el conducto que permanece fijo, tales como tuberías, ductos, y cables que sirven para trasladar líquidos como el petróleo, gasolina, agua o la energía eléctrica.

## **2.3.2 TRANSBORDO Y SOBORDO**

### **Transbordo**

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

### **Sobordo**

Es el documento o libro en que el capitán de un barco en tráfico marítimo o fluvial, anota todos los efectos o mercancías que constituyen el cargamento

de cabotaje, el cual permite revisar la carga para confrontar las mercancías con la documentación.

### **2.3.3 LUGARES AUTORIZADOS, DÍAS Y HORAS HÁBILES**

“El ingreso al territorio nacional o la salida del mismo debe de realizarse únicamente por los lugares autorizados, cumpliendo uno de los principios más importantes del Derecho Aduanero, que permite que el Estado al ejercer funciones de vigilancia sobre determinados puntos del territorio nacional.”<sup>7</sup> Por tanto la entrada y salida de las mercancías del territorio nacional, no puede realizarse por cualquier punto del país, sino solo a través de lugares autorizados para tal efecto, entendiéndose para tales, las aduanas, secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con los servicios aduanales.

En tanto el despacho aduanero de las mercancías únicamente podrá realizarse en los días y horarios que las autoridades aduaneras consideran hábiles para la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías, personas y medios de transporte. Existiendo la posibilidad de habilitación de días y horas a petición de la parte interesada para prestarse el servicio de despacho en lugar y horario distinto, cumpliendo con los requisitos establecidos.

---

<sup>7</sup> RHODE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano 1, ISEF, México, 2001, p. 470.

## **CAPÍTULO 3.**

### **INSTITUCIONES DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

#### **3.1 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

Dado que con el transcurso del tiempo los intercambios comerciales han tenido un incremento y desarrollo bastante alto debido a la necesidad de intercambiar aquellos productos de los cuales tiene en abundancia por aquellos de los cuales necesita, incrementando de esta forma la interdependencia de lo cual son participes hoy los países.

De tal forma comenzó a surgir la idea de que existiera un mecanismo del cual fueran integrantes aquellos gobiernos que tuvieran el interés en pro de un comercio internacional más justo y que fuera desarrollándose para el beneficio de la colectividad participante.

Así fue como se empezaron a llevar a cabo los distintos ejercicios que van desde la Carta de la Habana, pasando por el GATT, derivando en el surgimiento de lo que ahora conocemos como la Organización Mundial del Comercio.

##### **3.1.1 ANTECEDENTES**

###### **Carta de La Habana**

Con la creación del Fondo Monetario Internacional así como del Banco Mundial, se crearon las bases para la creación de una organización que regulara en materia solamente comercial que llevaría el nombre de “Organización Internacional del Comercio (OIC), que se encargaría de la aplicación y supervisión de un convenio internacional”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> WITKER, Jorge, *et. al.* Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 52.

La Carta de la Habana intentaba lograr un fomento internacional del comercio, a través de cuatro medios:

1. Reducción de obstáculos al comercio.
2. Desarrollo económico.
3. Acceso a los países en condiciones de igualdad a los medios de aprovisionamiento y a los de producción.
4. Consultas y cooperación en el seno de la OIC.

Pero para 1948, cuando la Carta estaba finalizada, el comienzo de la guerra fría desató la ruptura de Estados Unidos con sus antiguos aliados, de tal forma que "...para que la Organización Internacional del Comercio entraría en vigor la carta cuando fuera ratificada por lo menos por veinte países, pero sólo dos lo hicieron, Australia y Liberia, dejando de lado la ratificación los demás países por la negativa de Estados Unidos".<sup>2</sup>

Pero aunque la OIC no llegó a operar, ciertos países llevaron a cabo una negociación arancelaria en 1947, con el objeto de mostrar lo que serían las futuras negociaciones; es así como esta parte de la Carta toma el nombre de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), quedando como único instrumento de regulación, entrando en vigor el 1º de enero de 1948.

### **General Agreement of Tariffs and Trade (GATT)**

Integrado por 23 países miembros, el GATT representa un instrumento internacional encargado de la promoción de intercambios, con la eliminación de restricciones, reducción de aranceles y la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

---

<sup>2</sup> TREJO VARGAS, Pedro, *et. al.* Comercio Exterior Sin Barreras, cuarta edición, ISEF, México, 2004, p. 144.

Los derechos y las obligaciones a seguir por parte de los miembros eran:

- Supresión de toda discriminación.
- Eliminación de restricciones cuantitativas.
- Supresión de formas de protección.
- Solución de controversias.
- Estabilidad de las concesiones arancelarias.

## **Principios Fundamentales**

### **1. No discriminación**

No hay división de países entre enemigos o amigos, no se puede utilizar las represalias por razones raciales, políticas o religiosas, todos serán regidos por un mismo parámetro comercial, operando como principal la Clausula de la Nación Más Favorecida (NMF) y la de Trato Nacional.

NMF: dentro de la cual opera el principio que de cualquier concesión o país otorgue a otro debe otorgárselo a países terceros con el que tenga relaciones comerciales.

Trato Nacional: Todas las mercancías nacionales o importadas deben recibir el mismo trato una vez que las importadas ha entrado al mercado local.

### **2. Reciprocidad**

Cada concesión o beneficio otorgado a algún miembro que logre en el ámbito comercial debe ser compensado de alguna forma por el país beneficiario. Todo obedece a que no existen vencedores o vencidos.

### 3. Igualdad

Todos los miembros tienen el mismo status al margen de su poderío económico y comercial, de forma que cada país es igual a un voto.

### 4. Reducción y eliminación de aranceles y tarifas

La principal herramienta por parte de los países para la protección de la economía es la operación de las medidas cuantitativas, pero una vez consolidado como miembro estas deben negociarse con el propósito de reducirse en forma parcial y paulatina.

### Rondas

Gran parte de los esfuerzos para reducir los aranceles se logró mediante una serie de negociaciones multilaterales denominadas "rondas"; los avances más importantes en la liberación del comercio internacional se realizaron por medio de esas rondas celebradas bajo los auspicios del GATT, a saber:

1. *Ginebra* (1947), formación del GATT.
2. *Annecy* (1947), ingreso de 11 países.
3. *Torquay* (1950-1951), Ingreso de la República Federal de Alemania así como una reducción en los aranceles promedio en relación a 1948.
4. *Ginebra* (1955-1956), No hay resultados trascendentes.
5. *Dillon*, nombrada así por el Secretario de Estado norteamericano, representa más un logro político que económico, ya que por primera vez la comunidad económica europea negocia en voz de sus representantes logrando una negociación lineal, es decir reducciones porcentuales idénticas a los aranceles de todos los productos, en vez del método de producto por producto.
6. *Kennedy*, La administración norteamericana es autorizada para la reducción del 50% de medidas arancelarias en un lapso de cinco años,

así como una supresión completa de los aranceles de los productos, también se intenta liberalizar los intercambios agrícolas y tomar en consideración a los países en desarrollo como una negociación acerca de los obstáculos arancelarios.

7. *Tokyo*, realizada entre 1973 y 1979, en esta se discutieron temas como salvaguardas, neoproteccionismo, asistencia técnica a los países subdesarrollados, así como una revisión a los acuerdos firmados en 1948 ajustándose a la década de los 80's.

Se crearon acuerdos con la investidura de autónomos, a saber: Licencias de importación; Valoración aduanera; Antidumping; Subsidios y derechos compensatorios; Compras del sector Público y Obstáculos técnicos al Comercio, en los cuales los países deciden si participan en ellos, mejor conocidos como Códigos de Conducta.

8. *Uruguay*, iniciada en septiembre de 1986, dentro de sus principales objetivos fueron lograr la mayor liberalización del comercio mundial, actualizar y reforzar las normas del GATT así como un ámbito de aplicación hacia nuevas áreas del comercio mundial.

Los países desarrollados se comprometieron a reducir sus aranceles en un 40% en un periodo de cinco años para productos industriales y seis para los productos agrícolas, por su parte los países en desarrollo reducirán sus aranceles en un 30% en cinco años para productos industriales y en 10% para los agrícolas.

Se concluye en el año de 1994 con la firma del acta de *Marrakesh*, en esta se acuerda la creación de la Organización Mundial del Comercio en sustitución del GATT.



### 3.1.2 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Después de la celebración de la Ronda de Uruguay nace la Organización Mundial del Comercio (OMC), órgano encargado de la administración de los acuerdos e instituciones creadas en la misma ronda. Es así como la OMC llevará a cabo objetivos "...encaminados al incremento de la producción y el intercambio de bienes y servicios, generando empleos y un mayor ingreso por medio de la reducción de aranceles y barreras comerciales así como la eliminación del trato discriminatorio del comercio mundial".<sup>3</sup>

Los **órganos principales** que forman parte de la OMC son los siguientes:

#### **Conferencia Ministerial**

Estará integrada por todos los miembros con una reunión mínima cada dos años, está facultada para tomar decisiones sobre los asuntos relacionados con los Acuerdos Comerciales Multilaterales., la adhesión de nuevos miembros, eximir a un miembro de una obligación impuesta por el Acuerdo de la OMC o por cualquiera de los Acuerdos Multilaterales, adoptar interpretaciones del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y acordar la actuación de la Organización y de los demás órganos.

#### **Consejo General**

No es precisamente un órgano ejecutivo sino simplemente desempeña funciones en los intervalos entre las reuniones de la Conferencia Ministerial, está compuesta por representantes de todos los miembros.

---

<sup>3</sup> WITKER, Jorge, *et. al.* Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo. McGraw Hill, México 1997, p. 115.

También cumple las funciones específicas que se le atribuyan en los diversos acuerdos, como ejemplo "...establecer normas de procedimiento y las de los órganos subsidiarios; reunirse para desempeñar las funciones de órgano de solución de diferencias; reunirse para desempeñar funciones del órgano de examen de políticas comerciales; aprobar el proyecto de presupuesto anual, etc."<sup>4</sup>

### **Secretaría**

Es el órgano administrativo de la OMC, encargado de las funciones burocráticas por medio de los funcionarios de la Organización, las cuales son determinadas por la Conferencia Ministerial, está presidida por un Director General cuyo mandato, facultades, deberes y funciones dependen de los dispuesto en el reglamento aprobado por la Conferencia Ministerial.

El Director General nombra al personal de la Secretaría y determina sus deberes, también le corresponde presentar el proyecto de presupuesto y el estado financiero anual de la OMC como funciones en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la Organización.

### **Consejos Sectoriales**

Se prevé el establecimiento de un Consejo del Comercio de Mercancías, un Consejo del Comercio de Servicios y un Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual los cuales funcionan bajo la orientación del Consejo General.

Sus funciones consisten, respectivamente, en supervisar el funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y del Acuerdo sobre

---

<sup>4</sup> MONTAÑA MORA, Miquel. La OMC y el Reforzamiento del Sistema GATT. McGraw-Hill, Madrid 1997, p. 27.

los Aspectos de los derechos de Propiedad Intelectual, desempeñan las funciones que les atribuyen los propios acuerdos y las que les asignen el Consejo General.

## **Principios**

### **1. Integridad**

Entendiéndose como un reforzamiento al principio de no discriminación.

### **2. Universalidad**

Desde el GATT a lo largo de la historia ha tratado de convertirse en una organización internacional con vocación universal, vocación que ha sido tomada por el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC.

### **3. Globalidad**

Una mayor extensión del Acuerdo a nuevos ámbitos como la inclusión de los Servicios, las medidas en cuanto a los derechos de propiedad intelectual e industrial, a las inversiones y a la agricultura como sector económico.

### **4. Permanencia**

El atribuirle un personalidad jurídica a la OMC así como organización internacional será la de convertir a ésta en una estructura institucional estable y foro de negociaciones comerciales permanentes, quedando de esta forma desplazadas las llamadas Rondas para ser un instrumento de continuidad.

### **5. Concertación**

A fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial y así evitar la contradicción y descoordinación la

OMC cooperará con órganos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial etc.

## **6. Conformidad con las legislaciones nacionales**

La eliminación de la Cláusula del Abuelo ha venido a constituir una de las novedades más destacadas de los acuerdos reforzando la legitimidad del sistema.

## **7. Continuidad**

La OMC recoge los atributos y acervos del GATT de 1947, de forma que se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las partes contratantes del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo.

Así mismo este principio supone la continuidad y afirmación de los principios tradicionales del GATT de 1947, entre los cuales destacan "...el principio de no discriminación, de apertura de mercados, comercio leal, equilibrio, transparencia, arreglo pacífico de controversias y de trato preferente para países en vías de desarrollo".<sup>5</sup>

## **Miembros**

El acuerdo de la OMC hace una distinción entre los Miembros iniciales y Miembros Adheridos, tal distinción solo tiene efectos respecto del procedimiento de admisión, ya que ambas categorías de Miembros gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

---

<sup>5</sup> *Ibíd*em, p. 46.

Para ser miembro inicial se requieren de cuatro condiciones, ser parte contratante del GATT de 1947 en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo constitutivo de la OMC,; Aceptar el Acuerdo constitutivo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales; Formular listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994 y formular listas de Compromisos Específicos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

El acuerdo de la OMC es un tratado multilateral de carácter general y abierto, tiene una vocación universal y en consecuencia permite la entrada de nuevos miembros a través de procedimiento de adhesión.

Para adquirir la condición de miembro deben reunirse tres condiciones, ser un estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el Acuerdo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, adherirse tanto al Acuerdo de la OMC como a todos los Acuerdos Multilaterales y formular listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994 y al GATS.

La decisión en materia de adhesión corresponderá a la Conferencia Ministerial, que aprobará el acuerdo sobre las condiciones de adhesión por mayoría de dos tercios de los Miembros de la OMC.

### **Objetivos de la OMC**

El objetivo fundamental es contribuir a elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo, aumento real y constante de ingresos y acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, asimismo:

- Llevar a cabo un desarrollo que sea sostenible, procurando proteger y preservar el medio ambiente incrementando los medios

para hacerlo, de manera compatible con las respectivas necesidades e intereses según el nivel de desarrollo económico.

- Realizar esfuerzos para que los países en desarrollo y los menos adelantados, obtengan un parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.
- Desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización económica.

Todo lo anterior se logrará mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de reciprocidad y mutuas ventajas, la reducción de las aranceles aduaneros y los demás obstáculos al comercio, como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales, cumpliendo con los principios fundamentales.

### **Funciones**

- Servir de estructura institucional permanente para los acuerdos del sistema, de forma que facilitará la aplicación, administración del Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y favorecerá la consecución de sus objetivos así como también de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.
- Servirá de foro permanente de negociación entre sus miembros, así con la existencia de una estructura institucional permite el facilitar las negociaciones entre los miembros, las cuales adquirirán un carácter más institucional que en el pasado.
- Administrar el entendimiento sobre solución de Diferencias y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, de forma que una de las funciones más características es la de resolver las diferencias que

surjan en relación a la aplicación e interpretación de los acuerdos cubiertos por la OMC.

- Cooperar con otras Organizaciones internacionales en el marco establecido por el Acuerdo, a fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a nivel mundial, la OMC coopera según proceda. con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial.

## **Procedimientos de Decisión**

### **Decisión por Consenso**

Al igual que el GATT de 1947, la Organización Mundial del Comercio mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso.

De forma que se entiende por consenso la decisión que sea tomada por cualquier órgano sometida a su consideración sin que ningún miembro presente en el que se adopte la decisión se oponga formalmente a ella.

### **Decisión por mayoría simple**

En el supuesto de que no se haya podido llegar a una decisión por consenso la decisión objeto de examen se decidirá mediante votación. De aquí se desprende una clara diferencia en cuanto a otros órganos internacionales donde prevalece un voto ponderado pero en cuanto al órgano en cuestión cada miembro se le atribuye un voto.

De tal forma que la toma de decisiones será adoptada observando la mayoría de los votos emitidos por cada uno de los miembros.

### **Decisión por mayoría cualificada**

Este empleo de adopción de decisiones es resultado de la aceptación de los países desarrollados de un voto igual a un miembro, ya que la gran mayoría de estos corresponde a países en vías de desarrollo, de forma que se emplea para la toma de decisiones importantes, como las siguientes:

- 1) Interpretación del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos Multilaterales, la decisión se tomará por mayoría de tres cuartos de los miembros, facultad exclusiva de la Conferencia Ministerial y el Consejo General.
- 2) Eximir a un miembro de una obligación impuesta por el Acuerdo de la OMC o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, la decisión se tomará por mayoría de tres cuartos de los miembros, facultad de la Conferencia Ministerial.
- 3) Reglamento financiero de la Organización y proyecto de presupuesto anual, requerirá de la mayoría de los dos tercios o sea más de la mitad de los miembros, competencia del Consejo General.
- 4) Enmiendas al Acuerdo de la OMC o a cualquiera de los Acuerdos Económicos Multilaterales.
- 5) Enmiendas a cualquier Acuerdo Económico Plurilateral.

### **3.2 ACUERDOS ECONÓMICOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

La OMC representa el marco institucional para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos en el presente Acuerdo.

De tal forma se encuentran los Acuerdos Económicos Multilaterales los cuales forman parte integrante del Acuerdo Constitutivo de la OMC y son



vinculantes y obligatorios para todos sus miembros y los Acuerdos Económicos Plurilaterales los cuales forman parte del Acuerdo para aquellos miembros que los hayan aceptado de forma que no crean obligaciones ni derechos para los miembros que no los hayan aceptado.

### **3.2.1 ACUERDOS ECONÓMICOS MULTILATERALES**

Estos Acuerdos de la OMC abarcan los bienes, los servicios y la propiedad intelectual. "...Establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas. Incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio y de abrir y mantener abiertos los mercados de servicios".<sup>6</sup>

Además, establecen procedimientos para la solución de diferencias. Prescriben un trato especial para los países en desarrollo. Exigen que los gobiernos den transparencia a sus políticas, mediante la notificación a la OMC de las leyes en vigor y las medidas adoptadas.

#### **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994**

Dicho Acuerdo con sus modificaciones forma parte integrante de los Acuerdos sobre mercancías, pero además da la pauta para la creación de la propia OMC y todos los acuerdos negociados en la Ronda de Uruguay. Por tratarse de un Acuerdo General brinda el marco de política y regulación de las actividades de comercio exterior.

---

<sup>6</sup> DI GIOVANI, Ileana. Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, p 114-115.

## **Acuerdo sobre la Agricultura**

Los resultados de las negociaciones brindan un marco para la reforma a largo plazo del comercio de productos agropecuarios y de las políticas agropecuarias internas a lo largo de los años venideros. Constituyen un avance decisivo hacia el objetivo de una mayor orientación hacia el mercado del comercio de productos agropecuarios. Se refuerzan las normas que rigen el comercio de productos agropecuarios, lo cual llevará a una mayor previsibilidad y estabilidad tanto para los países importadores como para los países exportadores.

El Acuerdo sobre la Agricultura prevé cierta flexibilidad limitada entre los años en términos de compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación, contiene disposiciones encaminadas a evitar la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación y estipula criterios para las donaciones por concepto de ayuda alimentaria y respecto de la utilización de créditos a la exportación.

## **Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**

Este acuerdo se refiere a la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, en otras palabras, a los reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos y a la salud de los animales y las plantas. En el Acuerdo se reconoce que los gobiernos tienen el derecho de tomar medidas sanitarias y fitosanitarias, pero que éstas sólo deben aplicarse en la medida necesaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o análogas.

A fin de armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias sobre la base más amplia posible, se alienta a los Miembros a que basen sus medidas en las

normas, directrices y recomendaciones internacionales en los casos en que existan. No obstante, los Miembros pueden mantener o introducir medidas que se traduzcan en normas más rigurosas si hay una justificación científica o como consecuencia de decisiones coherentes en materia de riesgo sobre la base de una adecuada evaluación de los riesgos.

En el Acuerdo se estipulan los procedimientos y criterios para la evaluación de los riesgos y la determinación de los niveles apropiados de protección sanitaria o fitosanitaria.

### **Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido**

El objetivo de la negociación en esta esfera ha sido lograr que el sector de los textiles y el vestido en el que una gran parte del comercio está sujeta actualmente a contingentes bilaterales negociados en el marco del Acuerdo Multifibras (AMF) se integre finalmente en el GATT sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas.

El Acuerdo comprende disposiciones destinadas a hacer frente a la posible elusión de compromisos mediante la reexpedición, la desviación, la declaración falsa sobre el país o lugar de origen o la falsificación de documentos oficiales.

El Acuerdo estipula asimismo que, como parte del proceso de integración, todos los Miembros tomarán las medidas que sean necesarias, en la esfera de los textiles y el vestido, para respetar las normas y disciplinas del GATT con objeto de mejorar el acceso a los mercados, garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo y evitar la discriminación en contra de las importaciones al adoptar medidas por motivos de política comercial general.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) y todas las restricciones aplicadas al amparo de dicho Acuerdo expiraron el 1º de enero de 2005. La terminación del período de transición de 10 años para la aplicación del ATV significa que el comercio de productos textiles y de vestido ya no está supeditado a la aplicación de contingentes en un régimen especial, distinto de las reglas normales de la OMC/GATT, sino que se rige por las normas y disciplinas generales incorporadas en el sistema multilateral de comercio.

### **Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio**

Este Acuerdo está destinado a ampliar y clarificar el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio concluido en la Ronda de Tokio. En él se trata de conseguir que ni los reglamentos técnicos y normas ni los procedimientos de prueba y certificación creen obstáculos innecesarios al comercio.

Sin embargo, se reconoce que los países tienen el derecho de establecer los niveles que estimen apropiados, por ejemplo, para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales, la preservación de los vegetales o la protección del medio ambiente, y que no debe impedírseles que adopten las medidas necesarias para garantizar esos niveles de protección.

Por consiguiente, el Acuerdo alienta a los países a utilizar las normas internacionales cuando éstas sean apropiadas, pero no les exige que modifiquen sus niveles de protección como consecuencia de la normalización.

### **Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio**

En el Acuerdo se reconoce que algunas medidas en materia de inversiones pueden tener efectos de restricción y distorsión del comercio. Su ámbito de aplicación se limita exclusivamente a las medidas en materia de

inversiones relacionadas con el comercio de mercancías (MIC's) no de servicios. Se dispone que ninguna parte contratante aplique medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que sean incompatibles con las obligaciones de trato nacional y de prohibición de las restricciones cuantitativas del Acuerdo General.

Se adjunta al Acuerdo una lista ilustrativa de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que se conviene son incompatibles con los citados artículos. En la lista se incluyen "...las medidas que exigen que una empresa compre determinados niveles de productos de origen nacional ("prescripciones en materia de contenido nacional") o que limitan el volumen o el valor de las importaciones que esa empresa puede comprar o utilizar a una cantidad relacionada con el nivel de los productos que exporte ("prescripciones en materia de nivelación del comercio)".<sup>7</sup>

### **Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (Antidumping)**

El artículo VI del Acuerdo General otorga a las partes contratantes el derecho a aplicar medidas antidumping, es decir, medidas en contra de las importaciones de un producto cuyo precio de exportación es inferior a su "valor normal" (generalmente, el precio del producto en el mercado interno del país exportador), cuando las importaciones objeto de dumping causen daño a una producción nacional del territorio de la parte contratante importadora.

Existe *dumping* cuando "...se introduce un producto en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal y cuando el precio de exportación sea menor que el precio comparable, en condiciones normales de mercado, al de un producto similar para el consumo en el país exportador".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> WITKER, Jorge, *et. al.* Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, Op cit., p. 106-107.

<sup>8</sup> WITKER, Jorge. Códigos de Conducta Internacional del GATT Suscritos por México. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, p. 35.

En concreto, el Acuerdo prevé normas claras y pormenorizadas en lo que se refiere al método para determinar que un producto es objeto de dumping, a los criterios que han de tomarse en consideración para emitir una determinación de que las importaciones objeto de dumping causan daño a una producción nacional, a los procedimientos que han de seguirse para iniciar y realizar las investigaciones, y a la aplicación y duración de las medidas antidumping.

Además el nuevo Acuerdo aclara la función que corresponde a los grupos especiales de solución de diferencias en los litigios sobre medidas antidumping adoptadas por las autoridades nacionales.

El Acuerdo exige que todas las medidas antidumping preliminares o definitivas se notifiquen de manera pronta y pormenorizada a un Comité de Prácticas Antidumping. El Acuerdo brindará a las partes la oportunidad de consultar sobre cualquier cuestión relativa al funcionamiento del mismo o a la consecución de sus objetivos, y de pedir que se establezcan grupos especiales para examinar las diferencias.

### **Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII (Valoración en Aduana)**

Tiene como objetivo "...reducir o eliminar las medidas no arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional y de someter dichas medidas a un disciplina internacional eficaz que constituya un sistema de valoración en aduana de mercancías equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios".<sup>9</sup>

La decisión relativa a la Valoración en Aduana dará a las Administraciones de Aduanas la posibilidad de pedir más información a los importadores cuando tengan razones para dudar de la exactitud del valor declarado de las mercancías importadas. Si, a pesar de la información adicional

---

<sup>9</sup> TREJO VARGAS, Pedro, *et. al. Comercio Exterior Sin Barreras*, Op cit., p. 178.

que pueda recibir, la Administración de Aduanas sigue teniendo dudas razonables, podrá considerarse que el valor en Aduana de las mercancías importadas no puede determinarse sobre la base del valor declarado, en cuyo caso habría que establecer dicho valor teniendo en cuenta las disposiciones del acuerdo.

### **Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición**

La inspección previa a la expedición, es la práctica de emplear a empresas privadas especializadas para verificar los pormenores -esencialmente precio, cantidad y calidad- de la expedición de mercancías pedidas al extranjero. Es utilizada por los gobiernos de países en desarrollo, su finalidad es salvaguardar los intereses financieros nacionales (por ejemplo, prevenir fugas de capitales y fraudes comerciales, así como la evasión de derechos de aduana) y contrarrestar las insuficiencias de las infraestructuras administrativas.

Entre las obligaciones impuestas a los gobiernos usuarios de sus servicios figuran la no discriminación, la transparencia, la protección de la información comercial confidencial, la utilización de directrices específicas para realizar la verificación de los precios, y la obligación de evitar demoras irrazonables y conflictos de intereses por parte de los organismos de inspección previa a la expedición.

Las obligaciones de las partes contratantes exportadoras con respecto a los usuarios de los servicios de las empresas de inspección previa a la expedición comprenden la no discriminación en la aplicación de las leyes y reglamentos internos, la pronta publicación de tales leyes y reglamentos y la prestación de asistencia técnica cuando se solicite.

## **Acuerdo sobre las Normas de Origen**

El Acuerdo tiene por objeto armonizar a largo plazo las normas de origen, aparte de las relacionadas con el otorgamiento de preferencias arancelarias, y velar por que tales normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio.

El Acuerdo establece un programa de armonización basándose en un conjunto de principios, entre ellos que las normas de origen sean objetivas, comprensibles y previsibles y hasta la finalización del programa, se prevé que las partes contratantes velen por que sus normas de origen sean transparentes, no surtan efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional, se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable, y se basen en criterios positivos.

## **Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación**

El Acuerdo revisado "...refuerza las disciplinas aplicables a los sistemas de licencias de importación como sustento jurídico de las restricciones, salvaguardas y permisos o licencias a los que tienen derecho los sectores productivos afectados por importaciones masivas e indiscriminadas".<sup>10</sup>

En el Acuerdo se dispone que las partes publiquen suficiente información para que los comerciantes sepan sobre qué base se expiden las licencias. Contiene además, normas reforzadas en lo que respecta a la notificación del establecimiento de procedimientos para el trámite de licencias de importación o de la modificación de estos procedimientos. Da asimismo orientaciones sobre la evaluación de las solicitudes.

---

<sup>10</sup> WITKER, Jorge, *et. al.* Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, Op cit., p.119.



## **Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias**

Este Acuerdo trata de resolver los problemas que han impedido un correcto funcionamiento del Código de Subsidios, de forma que el nuevo se elaboró considerando los trabajos y experiencias registradas.

Se considera que existe subvención, cuando haya una contribución financiera de un Gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro (transferencias de fondos, bonificaciones fiscales, concesiones o compra de bienes o alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y cuando lo anterior otorga beneficios).

El Acuerdo contiene una definición convenida de lo que es una subvención e introduce el concepto de subvención "específica": en la mayor parte de los casos, una subvención obtenible únicamente por una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad que otorga la subvención. Únicamente las subvenciones específicas quedarían sujetas a las disciplinas previstas en el acuerdo.

Respecto a la aplicación de medidas compensatorias se establece un procedimiento similar al del acuerdo *Antidumping*. Para poder imponer un derecho compensatorio debe seguirse una investigación previa y determinar mediante reglas del acuerdo si el producto subvencionado causa o amenaza causar daño a la producción nacional.

Un derecho compensatorio solo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar la subvención que esté causando daño, cuando sea justificado las autoridades examinarán el derecho de mantener el derecho en caso de que siga produciéndose el daño, de forma que

todo derecho será suprimido a más tardar en el plazo de cinco años desde la fecha de imposición.

### **Acuerdo de Salvaguardias**

Autoriza a los miembros a adoptar medidas de "salvaguardia" para proteger a una determinada rama de producción nacional de un aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause, o pueda causar, un perjuicio grave a dicha rama de producción.

Las medidas deberán tener una breve duración de tiempo en cuanto a su vigencia y aplicación, solo el tiempo que la autoridad estime necesario para que la industria nacional se adapte a las nuevas condiciones de mercado derivadas de la apertura comercial, de forma que no serán impuestas indefinidamente ya que deben ir acompañadas por planes o programas de modernización y/o diversificación de las industrias domésticas.

Un miembro solo podrá aplicar medidas de salvaguarda "...durante un tiempo necesario este periodo no excederá de cuatro años, pudiendo prorrogarse bajo determinadas circunstancias, sin que exceda en total de ocho".<sup>11</sup>

### **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios**

Constituye el primer conjunto de normas multilaterales que regulan el comercio internacional de los servicios, por la importancia actual del comercio de servicios constituye un instrumento esencial, en el sentido de que establece las normas generales que han de ser aplicables en los países miembros.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 128.

En la Parte I del Acuerdo de base se define su alcance, concretamente, los servicios suministrados del territorio de una parte al territorio de otra; los servicios suministrados en el territorio de una parte a los consumidores de otra (por ejemplo, turismo); los servicios suministrados por conducto de la presencia de entidades proveedoras de servicios de una parte en el territorio de otra (por ejemplo, servicios bancarios); y los servicios suministrados por nacionales de una parte en el territorio de otra (por ejemplo, proyectos de construcción o servicios de consultoría).

En la Parte II figuran las obligaciones y disciplinas generales. Una obligación básica de trato de la nación más favorecida (N.M.F.) estriba en que cada parte "otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otra parte un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país". Sin embargo, se reconoce que puede que no sea posible conceder el trato N.M.F. a todas las actividades de servicios y, por lo tanto, se prevé que las partes puedan indicar exenciones específicas de dicho trato.

La Parte III contiene disposiciones sobre acceso a los mercados y trato nacional que no son obligaciones de carácter general sino compromisos contraídos en las listas nacionales. Así pues, en el caso del acceso a los mercados, cada parte otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de las demás partes un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su lista.

En la Parte IV del acuerdo se establece la base para la liberalización progresiva del sector de los servicios, mediante sucesivas rondas de negociaciones y la confección de listas nacionales.

La Parte V contiene disposiciones institucionales, con inclusión de disposiciones sobre las consultas y la solución de diferencias y el establecimiento de un Consejo de Servicios.

### **Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio**

Este Acuerdo incluye la protección de los derechos de autor, las marcas de fábricas o comerciales, los dibujos, modelos y partes industriales, los esquemas de trazados de circuitos integrados, las denominaciones de origen y los sectores comerciales, este acuerdo permitirá armonizar los niveles de protección a la propiedad intelectual que otorgan los países y combatirá, de manera más eficiente, las prácticas de piratería.

En la Parte I del acuerdo se establecen las disposiciones generales y los principios básicos, en particular un compromiso de trato nacional en virtud del cual se debe conceder a los nacionales de las demás partes un trato no menos favorable que el otorgado a los propios nacionales de una parte con respecto a la protección de la propiedad intelectual. Esa Parte contiene asimismo una cláusula de la nación más favorecida, que es una novedad en los acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual, en virtud de la cual toda ventaja que una parte conceda a los nacionales de otro país debe hacerse extensiva inmediatamente y sin condiciones a los nacionales de todas las demás partes, aun cuando tal trato sea más favorable que el que otorga a sus propios nacionales.

La Parte II trata uno tras otro los distintos derechos de propiedad intelectual. En lo concerniente al derecho de autor, se exige que las partes observen las disposiciones sustantivas del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

Las marcas de fábrica o de comercio podrán constituirse como tales cualquier signo o combinación de signos que sean capaces de distinguir los bienes o servicios de una empresa de los de otras empresas.

Los dibujos y modelos industriales creados independientemente de que sean nuevos u originales, el titular del dibujo o modelo industrial protegido, tendrá el derecho de impedir que terceros, sin su consentimiento, fabriquen , vendan o importen artículos que ostenten o incorporen un dibujo o modelo que sea copia del dibujo o modelo protegido.

Las patentes podrán obtenerse por las invenciones, sean de productos o procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. Esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados, el acuerdo señala la protección a estos, regulándose el alcance de la protección, los actos no requieren de la autorización del titular del derecho, la duración de la protección será de diez años.

La parte III del Acuerdo dispone la obligación de los Estados de establecer en su legislación nacional procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, los cuales deben ser justos y equitativos.

### **3.2.2 ACUERDOS ECONÓMICOS PLURILATERALES**

La gran mayoría de los miembros suscriben todos los Acuerdos de la OMC. No obstante, tras la Ronda de Uruguay quedaron cuatro Acuerdos, negociados originalmente en la Ronda de Tokio, cuyo número de signatarios era más reducido y a los que se denomina “acuerdos plurilaterales”. Todos los demás Acuerdos negociados en la Ronda de Tokio pasaron a ser obligaciones multilaterales (es decir, obligaciones que han de cumplir todos los Miembros de

la OMC) cuando se estableció en 1995 la Organización Mundial del Comercio. Esos cuatro Acuerdos eran los siguientes:

### **1. Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles**

Este Acuerdo entró en vigor el 1º de enero de 1980. Actualmente tiene 30 signatarios.

El Acuerdo elimina los derechos de importación con respecto a las aeronaves, excepto las militares, y todos los demás productos por él abarcados: los motores de aeronaves civiles y sus partes y componentes, todos los componentes y subconjuntos de aeronaves civiles, y los simuladores de vuelo y sus partes y componentes. Contiene disciplinas sobre las compras de aeronaves civiles dirigidas por el Estado y los incentivos a la compra, así como sobre la ayuda financiera oficial al sector de las aeronaves civiles.

En la mayoría de los países, el Estado y las entidades que de él dependen son en conjunto los mayores compradores de mercancías de todo tipo, desde productos básicos hasta equipos de alta tecnología. Al mismo tiempo, las presiones políticas encaminadas a dar preferencia a los proveedores nacionales sobre sus competidores extranjeros pueden ser muy fuertes.

### **2. Acuerdo sobre Contratación Pública**

La finalidad de este Acuerdo que se negoció por primera vez durante la Ronda de Tokio y entró en vigor el 1º de enero de 1981 (con el nombre en español de Acuerdo sobre Compras del Sector Público), es abrir la mayor parte posible de esas operaciones a la competencia internacional. Está encaminado a aumentar la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relacionados con la contratación pública y a garantizar que no protejan a los

productos o proveedores nacionales, ni discriminen entre productos o proveedores extranjeros.

El Acuerdo tiene 28 signatarios. Consta de dos elementos: normas y obligaciones generales, y listas de las entidades nacionales de cada país signatario cuya contratación está sujeta al Acuerdo. Gran parte de las normas y obligaciones generales se refieren a los procedimientos de licitación.

El actual Acuerdo y las obligaciones de él dimanantes se negociaron en la Ronda de Uruguay. En estas negociaciones se llegó a duplicar su ámbito de aplicación, abriendo a la competencia internacional entidades de gobiernos centrales y locales cuyas compras ascienden en conjunto a varios cientos de miles de millones de dólares anuales.

El nuevo Acuerdo extiende también su ámbito de aplicación a los servicios (con inclusión de los de construcción), a la contratación realizada por las entidades de los gobiernos subcentrales (por ejemplo, Estados federados, provincias, departamentos y prefecturas), y a la contratación realizada por empresas de servicios públicos reforzando también las normas destinadas a garantizar condiciones de competencia internacional equitativa y no discriminatoria. Entró en vigor el 1º de enero de 1996.

### **3. Acuerdo Internacional de Productos Lácteos**

### **4. Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino**

A finales de 1997, se dieron por terminados ambos por tal los países signatarios de estos Acuerdos decidieron que era más conveniente tratar las cuestiones relativas a los sectores correspondientes en el marco de los Acuerdos sobre la Agricultura y sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Ciertos aspectos de su labor se habían visto obstaculizados por el escaso número de signatarios. Algunos de los principales exportadores de

productos lácteos, por ejemplo, no habían firmado el Acuerdo sobre Productos Lácteos; por consiguiente, había fracasado el intento de cooperar para el establecimiento de precios mínimos y en 1995 se abandonó ese sistema.

### 3.3 PRÁCTICAS DESLEALES DEL COMERCIO

Los países desarrollados como en el caso de Estados Unidos y Canadá han sido los precursores de este tipo de procedimientos, de forma que "...esta práctica ilegal y mercantil ha estado orientada a defender su producción nacional, amparados en una regulación discrecional que deja a las autoridades un amplio margen para lograr su objetivo, confirmándose en sus regulaciones como en todos y cada uno de los casos manifestados en sus estadísticas, ventaja que le da frente a otros estados de reciente legislación sobre la materia".<sup>12</sup>

De tal forma que estos dos gobiernos han sido los principales promotores de este tipo de procedimientos se regulen en ordenamientos internacionales multilaterales y regionales, pero factor importante para un mayor o menor grado de defensa dependiendo del sistema jurídico de cada país.

Para el ámbito del comercio internacional existen dos prácticas desleales de comercio que son el *dumping* y las subvenciones teniendo como consecuencia la existencia de mecanismos para sancionarlas, evitando aplicar políticas de cierre de fronteras o prohibiciones a los exportadores de productos.

De esta forma entendemos que son dos las prácticas frecuentemente desarrolladas en el ámbito del comercio por tal motivo la Organización Mundial de Comercio tiene como parte integrante de su constitución los Acuerdos relativos al Antidumping, al de Subvenciones y Medidas Compensatorias y en

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 431.



un menor grado al de Salvaguardas, para poder regular todo lo relativo a las prácticas desleales de comercio.

Para el caso del *dumping* los sujetos quienes pueden incurrir en esta práctica son las empresas, por lo que la regulación *Antidumping* de la OMC señala los lineamientos que deben establecer los gobiernos de los Estados miembros en su regulación interna, que afecta exclusivamente las medidas que dichos gobiernos adopten frente al *dumping*.

En cuanto a las subvenciones están contempladas tres tipos de subvenciones:

1. Las Prohibidas:

- a) Las supeditadas *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones.
- b) Las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

2. Las Recurribles: Aquellas establecidas por un país, que causan efectos desfavorables para los miembros, es decir:

- a) Daño a la rama de producción nacional de otro miembro.
- b) Anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros miembros, directa o indirectamente, del GATT de 1994, en particular con las ventajas de las consolidadas de conformidad con el artículo II del mismo.
- c) Perjuicio grave a los intereses de otro miembro.

3. No Recurribles:

- a) Las que no sean específicas.
- b) Las que sean específicas para actividades de investigación industrial y actividades de desarrollo precompetitivas, asistencia para regiones desfavorecidas, ciertos tipos de asistencia para

adaptar instalaciones existentes a nuevas leyes o reglamentos sobre el medio ambiente.

Teniendo en cuenta estas tres clases de subvenciones un miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto (adoptar medidas de salvaguarda) sí las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad que causen o amenacen causar grave daño a una rama de la producción nacional.

Para determinar la existencia de una práctica desleal se debe efectuar una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto por la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento y los ordenamientos antes mencionados, "...para el caso del *dumping*, discriminación de precios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y la relación causal; para las subvenciones, subsidios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y la relación causal, una vez identificada esta se aplicará una cuota compensatoria a los importadores que introduzcan al país mercancías investigadas".<sup>13</sup>

La amenaza de daño o el daño a la producción nacional solo se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías exista reciprocidad, en caso de que no la haya la Secretaría podrá imponer las cuotas compensatorias sin la necesidad de probar que las prácticas desleales de comercio causan daño o amenaza de daño a la producción nacional.

### **3.3.1 DUMPING**

Se entiende por *dumping* "...la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior su valor normal, de forma que esta introducción se torna condenable cuando esta práctica causa o amenaza

---

<sup>13</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 37.

causar daño importante a la producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional”.<sup>14</sup>

De tal definición se trata de condenar la práctica desleal cuando cause un perjuicio o retrase la creación de una producción, por tal está condenando la práctica en el presente pero también observando hacia el futuro.

Para el caso de México, la ley aplicable en cuanto a las prácticas desleales de comercio es la Ley de Comercio Exterior el cual en su artículo 28 señala:

“Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de esta Ley. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley.”

La Ley de Comercio Exterior no utiliza el término *dumping*, se limita a describir la práctica desleal como importaciones en condiciones de discriminación de precios, no obstante, el término *dumping* ha sido aceptado en propiamente todas las lenguas para significar la importación de un producto a un precio menor que el prevaleciente en el mismo tiempo y bajo idénticas condiciones, en el país de origen.

Como se mencionó anteriormente para que se confirme el supuesto de la existencia deben concurrir tres elementos:

1. Discriminación de precios;

---

<sup>14</sup> AQUINO CRUZ, Daniel. Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional, Pac, S.A. de C.V., México, 1997, p. 2.

2. Daño o amenaza de daño, y
3. Relación causal.

### **1. Discriminación de precios**

El artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior conceptúa, “La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.”

De esta forma se pueden calcular la discriminación de dos formas distintas:

#### **A. Cálculo de discriminación de precios por tipo de mercancía:**

En el caso de que el producto investigado comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre sí, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancía, de tal forma que el valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos.

#### **B. Cálculo de discriminación de precios por muestra representativa:**

Cuando, a juicio de la Secretaría, el número de tipos de mercancía o la cantidad de transacciones a investigar sea excepcionalmente grande, el margen de discriminación de precios podrá determinarse sobre la base de una muestra representativa. En ambos casos, las muestras deberán seleccionarse conforme a criterios estadísticos generalmente aceptados.

### **Valor Normal**

El valor normal de las mercancías es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.

Para un mayor entendimiento debemos conocer que se entiende por mercancías idénticas y similares, por tanto el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 37, manifiesta:

- a) Mercancías idénticas, los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado, y
- b) Mercancías similares, los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

En tanto por “operaciones comerciales normales” el artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior lo conceptualiza como, “Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un período representativo, entre compradores y vendedores independientes.”

Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal:

I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio deberá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo, o

II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

### **Valor normal en país con economía centralmente planificada**

En caso de que exista un país con economía centralmente planificada, el valor normal de la mercancía que se trate, el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada.

En caso de que no existir un tercer país que actúe como sustituto del primero en donde se produzcan mercancías similares o idénticas, se podrá considera como país sustituto al propio mercado mexicano.

### **Valor normal de mercancía procedente de un país intermediario**

Para este supuesto el valor de la mercancía es cuando proceda de un país intermediario y no del de origen se tomará como valor normal al precio comparable de mercancías idénticas y similares del país de procedencia.

Sin embargo si las mercancías solo transitaron por tal país, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

## **2. Daño o amenaza de daño a la producción nacional**

El daño, es la pérdida o el menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional.

La amenaza de daño, es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional.

Para determinar el daño o amenaza de daño la Ley de Comercio Exterior en su artículo 40 enuncia a la producción nacional como:

“Se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquéllos cuya producción conjunta constituyan una proporción importante de la producción nacional total. Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, la expresión rama de producción nacional podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores”.

La determinación de la existencia de daño material a la rama de producción nacional, la hará la Secretaría tomando en cuenta:

I. El volumen de importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones. Al respecto considerará si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país;

II. El efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones.

III. El efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; y

IV. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría, o en su caso proporcione la producción nacional.

### 3. Relación Causal

Debe existir una relación causal entre las importaciones de productos en condiciones de discriminación de precios y la existencia de un daño o amenaza de daño a la producción nacional, para que pueda ser configurado el *dumping*, pues de lo contrario no sería posible demostrar que el daño sea causado como consecuencia de la introducción de mercancías en tales circunstancias.

#### 3.3.2 SUBVENCIONES

Esto se refiere a una práctica desleal efectuada por los gobiernos, consistente en apoyar a productores nacionales que exporten productos a mercados externos, a precios artificiales competitivos que dañan a productores domésticos de bienes idénticos y similares.

En el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior la define como:

“La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio.”

Para demostrar o comprobar una práctica desleal de subvenciones se requiere de los elementos:

1. Subvención;
2. Daño o amenaza de daño, y
3. Relación causal.

Como se observa la única diferencia es en el número uno en donde a diferencia de la discriminación de precios se sustituye por el de subvención.



En la parte final del artículo 37 de la Ley de Comercio exterior se consideran subvenciones, a título de ejemplo, las referidas en el anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, tales como:

- a) El otorgamiento por los gobiernos de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.
- b) Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones, proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.
- c) La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales.
- d) La concesión, para el cálculo de la base sobre la cual se aplican los impuestos directos, de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o los resultados de exportación, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno.
- e) La creación por los gobiernos (u organismos especializados bajo su control) de sistemas de garantía o seguro del crédito a la exportación, de sistemas de seguros o garantías contra alzas en el costo de los productos exportados o de sistemas contra los riesgos de fluctuación de los tipos de cambio, a tipos de primas insuficientes para cubrir a largo plazo los costos y pérdidas de funcionamiento de esos sistemas, entre otras.

Al calcularse el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.

Con respecto a lo de daño o amenaza de daño como de la relación causal se aplican igual que en la práctica desleal de *dumping*.

### 3.3.3 CUOTAS COMPENSATORIAS

Las Cuotas Compensatorias son "...una medida de regulación no arancelaria que se establece con el objeto de combatir las importaciones de mercancías elaboradas en un país en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional".<sup>15</sup>

Corresponde a la Secretaría de Economía determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Por otra parte el artículo 66 de la Ley de Comercio Exterior señala que: "Los importadores de una mercancía idéntica o similar a aquélla por la que deba pagarse una cuota compensatoria provisional o definitiva no estarán obligados a pagarla si prueban que el país de origen o procedencia es distinto al de las mercancías sujetas a cuota compensatoria".

Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional. Las cuotas compensatorias definitivas podrán revisarse anualmente a petición de parte o en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría.

---

<sup>15</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. Op cit., p. 48.

Las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, a menos que antes de concluir dicho plazo la Secretaría haya iniciado, de conformidad con el artículo 70 de la Ley de Comercio Exterior, que establece:

I. Un procedimiento de revisión anual a solicitud de parte interesada o de oficio, en el que se analice tanto la discriminación de precios o monto de las subvenciones, como el daño.

II. Un examen de vigencia de cuota compensatoria de oficio, para determinar si la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal.

En caso de que no se haya iniciado alguno de estos procedimientos, la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación un aviso sobre la eliminación de dicha cuota, el cual deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento.

Asimismo, cabe señalar que las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación.

## **CAPÍTULO 4. PROPUESTA**

La existencia de ordenamientos internacionales son punto de partida e instrumentos necesarios para el buen desenvolvimiento del comercio internacional, estos han tenido una injerencia directa sobre nuestras legislaciones nacionales, en mayor medida con aquellas relacionadas con el comercio, dado que de estos se han tomado y capturado los mecanismos a desarrollar para el plano nacional y tener así un sistema que permita hacer del comercio una práctica más placentera.

De tal forma que son diferentes procesos por los que se deben pasar para que las mercancías encuentren una debida introducción y estancia en territorio nacional convirtiéndose en el principal eje por el cual se debe transitar, por tanto, cumplir con los objetivos primordiales contenidos en ellos es la principal meta a desarrollar.

Pero aunque estos procesos se encuentren apoyados por ordenamientos internacionales existen diferentes complicaciones para el debido cumplimiento y fin de los mismos, teniendo como consecuencia una baja eficacia, en ocasiones altos costos y largos periodos de tiempo.

### **4.1 DÉPOSITO DE LAS MERCANCÍAS**

Una vez que las mercancías sean introducidas a territorio nacional deben quedar en depósito y permanencia obligatoria ante la autoridad aduanera hasta cumplido el propósito principal que es el de ser destinadas a un régimen aduanero, en este lapso de tiempo se imponen limitaciones al dominio de las mercancías, terminando cuando las mismas son entregadas al interesado.

Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

Los particulares que tengan el uso o goce de un inmueble colindante con un recinto fiscal o de un inmueble ubicado dentro o colindante a un recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en cuyo caso el inmueble donde se presten dichos servicios se denominará recinto fiscalizado.

Si bien existen recintos fiscalizados que se encuentran dentro del recinto fiscal hay otros que no, que dada su ubicación los encontramos de una forma colindante con el recinto fiscal, que al igual que los primeros funcionan con la debida concesión otorgada.

En depósito ante la aduana las mercancías solo podrán ser objeto de ciertos actos como los de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros. La autoridad aduanera podrá autorizar la toma de muestras, caso en el cual se pagarán las contribuciones y cuotas compensatorias que a ellas correspondan.

Asimismo, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Aduanera se establece que "...se podrán prestar los servicios de almacenaje, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcado y colocación de leyendas de información comercial. Para estos efectos, las autoridades aduaneras tomarán las medidas necesarias para la salvaguarda y protección del interés fiscal y de las propias mercancías".

Por tanto las mercancías que se encuentren en depósito ante la autoridad están limitadas para ser objeto de cualquier índole, ya sea económica o en cuanto a su naturaleza.

#### **4.1.1 ACTOS PERMITIDOS DENTRO DEL RECINTO FISCAL O FISCALIZADO**

##### **1. Servicios de Almacenaje**

Las mercancías que son introducidas al territorio no siempre podrán ser objeto de almacenaje, debido a que no todas las aduanas cuentan con la infraestructura adecuada para hacerlo, de tal suerte, estas deben ser despachadas inmediatamente.

Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana tratándose de aduanas de tráfico terrestre.

Para tal efecto el artículo 23, primer párrafo de la Ley Aduanera manifiesta, se podrá llevar a cabo el depósito de mercancías ante la aduana, tanto en las aduanas interiores terrestres del país, como en las siguientes aduanas fronterizas:

1. “De Ciudad Hidalgo, con sede en Ciudad Hidalgo, Chiapas.
2. De Ciudad Juárez, con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua.
3. De Ciudad Reynosa, con sede en Ciudad Reynosa, Tamaulipas.
4. De Colombia, con sede en Colombia, Nuevo León.
5. De Matamoros, con sede en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas.
6. De Mexicali, con sede en la ciudad de Mexicali, Baja California.
7. De Nogales, con sede en la ciudad de Nogales, Sonora.

8. De Nuevo Laredo, con sede en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas.
9. De Piedras Negras, con sede en la ciudad de Piedras Negras, Coahuila, únicamente en su Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional Plan de Guadalupe, en la ciudad de Ramos Arizpe.
10. De Subteniente López, con sede en la población de Subteniente López, Quintana Roo.
11. De Tijuana, con sede en la ciudad de Tijuana, Baja California".<sup>1</sup>

Es así que el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados. La concesión se otorgará mediante licitación e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán los servicios.

Para obtener la concesión, se deberá acreditar ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas, su solvencia moral y económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera, contar con experiencia en la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Las concesiones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos tres años de la concesión y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento y con las obligaciones derivadas de la misma.

---

<sup>1</sup> Regla 2.5.1, Reglas en Materia de Comercio Exterior.

Al término de la concesión o de su prórroga, las obras, instalaciones y adaptaciones efectuadas dentro del recinto fiscal, así como el equipo destinado a la prestación de los servicios de que se trate, pasarán en el estado en que se encuentren a ser propiedad del Gobierno Federal, sin el pago de contraprestación alguna para el concesionario.

## **2. Servicios de Laboratorio y Vigilancia**

La Ley Aduanera permite dentro de su artículo 25 la prestación del servicio de análisis de laboratorio y de vigilancia.

Por medio de los actos de laboratorio se podrá conocer la exactitud de las mercancías, sus características aduaneras y si está sujeta a una regulación y restricción no arancelaria, el análisis de laboratorio debe ser encaminado para todo tipo de mercancía que se encuentre en depósito fiscal, no solo para los productos químicos que se puedan encontrar.

En cuanto a la vigilancia, dependerá de los objetos que se encuentren en depósito, ya que pueden requerir de una vigilancia más definida, como en el caso de joyas o de títulos de crédito.

## **3. Actos de conservación**

De conformidad con el Artículo 25, las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana podrán ser objeto de actos de conservación.

Para esto "...la autoridad ordenará de oficio o autorizar a petición de solicitud escrita de la parte interesada, que se realicen maniobras a fin de que se evite el deterioro de las mercancías, evitando que sufra alguna modificación o bien que queden marcados y numerados de la misma forma que los



primeros”; de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Ya sea que se trate de alimentos, animales, o de cualquier otra clase de productos que necesite ciertos lineamientos se llevará a cabo el aseo y mantenimiento de los mismos.

Así se permitirá que las mercancías se encuentren siempre en óptimas condiciones para evitar alteraciones que intervengan directamente en la naturaleza que les caracteriza, por tal motivo solo la autoridad aduanera podrá ordenar dichas medidas ya sea que lo haga de oficio o a petición de parte.

#### **4. Toma de muestras**

Para el caso de toma de muestras este se podrá llevar a cabo mediante autorización de la autoridad aduanera, siempre y cuando las mercancías no sean alteradas en su naturaleza o bases gravables, pagando las contribuciones y cuotas compensatorias que a ellas correspondan.

#### **5. Reconocimiento previo**

Para los efectos del artículo 42 de la Ley Aduanera se manifiesta que “...si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, podrá examinarlas para ese efecto”.

Al igual que los demás actos permitidos dentro del recinto fiscalizado, la limitante corresponde a mantener su naturaleza y las bases gravables correspondientes a la mercancía.

#### **4.1.2 EXTRAVÍO Y DESTRUCCIÓN DE MERCANCÍAS**

Se considera que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia.

El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas.

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal, podrá solicitar a la Secretaría, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana.

Cuando se traten de recintos fiscalizados, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana.

Cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables.

Para el caso de que las mercancías en depósito ante la aduana se destruyen por accidente, la obligación fiscal se extinguirá, salvo que los interesados destinen los restos a algún régimen aduanero.

Otro posible escenario para la destrucción de las mercancías está establecido para el caso de aquellas que pasan a ser parte del fisco federal, en

este caso la Secretaría de Economía decidirá dentro de otros supuestos si las mercancías deberán ser destruidas.

#### **4.1.3 ABANDONO DE MERCANCÍAS**

Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:

- I. Expresamente, cuando los interesados así lo manifiesten por escrito.
- II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:
  - a) Tres meses, tratándose de la exportación.
  - b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.

Los plazos a que se refiere, serán de hasta 45 días, en aquellos casos en que se cuente con instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mercancías que se trate.

- c) Dos meses, en los demás casos.

No causarán abandono las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales.

Cuando hubieran transcurrido los plazos, las autoridades aduaneras notificarán a los propietarios o consignatarios de las mercancías, que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con quince días para retirar las mercancías, previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como del pago de los créditos fiscales causados y que, de no hacerlo, se entenderá que han pasado a ser propiedad del Fisco Federal.

Asimismo, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos, el plazo para retirar las mercancías será de tres días.

Cuando el recinto fiscal no cuente con lugares apropiados para la conservación de mercancías perecederas o de fácil descomposición o de animales vivos, las autoridades aduaneras procederán a su venta o donación dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al que ingresen al recinto fiscal y se indemnizará al interesado.

Una vez que la Secretaría de Economía determine el destino de las mercancías que hubieran pasado a propiedad del Fisco Federal, las personas que presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías deberán vender, donar o destruir aquellas mercancías de las cuales no disponga dicha dependencia.

El costo de la venta o destrucción será a cargo de las personas que las lleven a cabo.

## **4.2 DESPACHO DE MERCANCÍAS**

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

El despacho funciona en base al tráfico por el cual se transporta la mercancía, el tipo de mercancía y el régimen a que se va a destinar.

El despacho cuenta con diferentes pasos de los cuales depende su desarrollo y funcionamiento; dichos pasos a seguir se explican a continuación.

#### **4.2.1 ACTOS PREVIOS**

El interesado debe de cumplir con ciertos actos para satisfacer requisitos y formalidades, como por ejemplo estar inscrito en el Padrón de Importadores, carta encomienda al agente aduanal, pago de contribuciones y el régimen a que se van a destinar las mercancías.

Como se puede apreciar para este punto, si es que la infraestructura de la aduana lo permite o bien es una de las autorizadas por parte de la Secretaría de Economía, las mercancías se encontraron en depósito ante la autoridad aduanera para efecto de destinarlas a un régimen o bien de los diferentes actos que se pueden llevar dentro del recinto fiscalizado.

Igualmente previo al despacho el agente o apoderado aduanal deberá contar con el encargo conferido por parte del importador o exportador mediante formato autorizado denominado **“Encargo conferido al agente aduanal para realizar operaciones de comercio exterior y la revocación del mismo”**, con los siguientes datos:

1. “Fecha de elaboración: Se anotará la fecha de llenado del formato.
2. Clave del Registro Federal de Contribuyentes: Se anotará la clave de RFC del importador
3. Datos de identificación del importador: Se anotará el nombre, denominación o razón social, tal y como aparece en su aviso de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) o en el caso de existir cambio de denominación, razón social o régimen

- de capital, anotará el registrado actual; indicar el domicilio fiscal registrado.
4. Encargo que se confiere: Se anotará el nombre completo del agente aduanal, el número de la patente aduanal o autorización del mismo, así como especificar la vigencia que tendrá el mandato. El encargo conferido se encontrará vigente a partir de que la autoridad realice la incorporación del la patente aduanal en el sistema correspondiente.
  5. Revocación del encargo conferido: Se anotará el nombre completo del agente aduanal, el número de la patente aduanal o autorización del mismo y se especificará la fecha a partir de la cual le será revocada la autorización para realizar operaciones de comercio exterior a nombre y por cuenta del importador. Cuando se llene este campo, no se debe indicar ningún dato en el rubro 4.
  6. Datos del representante legal: Se anotará claramente el nombre completo del representante legal, su clave de Registro Federal de Contribuyentes, correo electrónico y asentar su firma autógrafa. Asimismo, se anotará el número de escritura pública, el nombre y número del notario público, la ciudad y la fecha, de la acreditación del representante legal”.<sup>2</sup>

En cuanto al registro de Importadores abarca a quien pretenda importar mercancías al país, debe estar inscrito como persona física o persona moral ante el Servicio de Administración Tributaria conocido como “El Registro Nacional de Importadores de México”.

Inscrito y de ser necesario, de acuerdo con el tipo de mercancía a importar, se debe llevar a cabo la inscripción al Padrón de Importadores de

---

<sup>2</sup> DATOS DEL FORMATO PARA REALIZAR ACTOS DE COMERCIO EXTERIOR Y SU REVOCACIÓN. Disponible en: [http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/preguntas\\_frecuentes/145\\_10402.html](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/preguntas_frecuentes/145_10402.html), jueves 9 de octubre de 2008, 17:00 pm.

Sectores Específicos a los cuales debe de inscribirse antes de iniciar cualquier tipo de operaciones de comercio exterior.

El Registro se divide en:

1. Padrón de Importadores, que abarca a personas físicas y personas morales que lleven a cabo operaciones de importación al país.
2. Padrón de Importadores de Sectores Específicos, incluye a los contribuyentes que importan mercancía sensible a la economía del país, tales como el ramo textil, electrónica y carnes, entre otros.
3. Padrón de Exportadores Sectorial, abarca a los contribuyentes que exporten productos mexicanos tales como bebidas alcohólicas, cigarros o tabacos.

Las personas obligadas a inscribirse en dicho padrón son:

1. Todas aquellas personas que radiquen o tengan su centro de negocios en la región o franja fronteriza, para quienes el gobierno federal emita decretos especiales.
2. Los dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de autotransporte terrestre de carga o de pasajeros.
3. Las personas morales no contribuyentes, como asociaciones sin fines de lucro, entre otras.
4. Todos aquellos interesados en importar mercancías del extranjero.

#### **4.2.2 DECLARACIÓN ADUANERA**

Se refiere a la presentación del pedimento y formatos autorizados respectivos ante las autoridades aduaneras, declarándose la clasificación arancelaria de las mercancías y el fin al que serán destinadas.

De tal forma que para la clasificación arancelaria de la cual son objeto las mercancías es llevado a cabo por el agente aduanal bajo la autodeclaración donde se determinan los impuestos causados y la clasificación, una vez satisfecho esto, la exhibición física del pedimento ante la autoridad da inicio a la declaración aduanera.

El pedimento es un documento que se convierte en una declaración ante las autoridades aduaneras, este documento es el más importante para llevar a cabo el despacho aduanero, el cual ampara la legal estancia o tenencia de las mercancías, contiene la información necesaria de utilidad para las autoridades.

La información que se encuentra dentro del pedimento es referente a:

- Fecha de entrada de la mercancía.;
- Fecha de pago;
- Descripción;
- Importador;
- Proveedor;
- Naturaleza y características de las Mercancías;
- Tipo de Operación;
- Clave y régimen aduanero;
- Clasificación arancelaria;
- Origen de la Mercancía;
- Cantidad;
- Nombre y firma del Agente o Apoderado;
- Tipo de tráfico;
- Domicilios;
- Número de conocimiento de embarque o guía aérea;
- Aduana de entrada, etc.

El uso del pedimento que ampare las mercancías en el descritas y contempladas solo será para destinar las mismas a un solo régimen aduanero,



de la misma forma solo servirá para un solo destinatario. Los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento.

Los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, siempre que lo realicen antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

Una vez activado el mecanismo de selección automatizado, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones, cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifique alguno de los conceptos siguientes:

1. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
2. La descripción, naturaleza, estado y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria.
3. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.
4. Los datos que determinen el origen de las mercancías.
5. El registro federal de contribuyentes del importador o exportador.
6. El régimen aduanero al que se destinen las mercancías, salvo la Ley Aduanera permita expresamente su cambio.
7. El número de candados oficiales utilizados en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva.
8. En ningún caso procederá la rectificación del pedimento, si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero o, en su caso, el segundo reconocimiento, y

hasta que éstos hubieran sido concluidos. Igualmente, no será aplicable dicha rectificación durante el ejercicio de las facultades de comprobación.

Dicho pedimento se deberá acompañar de los siguientes documentos:

Para Importación:

- a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.
- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación,
- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.
- f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.
- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

Para exportación:

- a) La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación.

Así la declaración aduanera consiste en la manifestación por parte del importador o exportador de las mercancías que serán introducidas o enviadas al extranjero, la descripción y clasificación, el valor que ostentan, los impuestos causados y el régimen al que se destinan, además de acompañar con la documentación complementaria que sustente la información asentada al pedimento de que se trate.

#### **4.2.3 RECONOCIMIENTO ADUANERO**

Corresponderá a la autoridad aduanera la verificación de lo asentado en el pedimento junto con los documentos anexos para cerciorarse del contenido en dichos documentos.

Se presentarán las mercancías con el pedimento y documentos anexos ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas.

En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría de Economía mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado

deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

La autoridad cuenta con dos reconocimientos.

El **primer reconocimiento** es realizado por un reconocedor o verificador acto por el cual la aduana practica el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado como las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía, la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías así como los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

El **segundo reconocimiento**, en el caso de que tenga que activarlo, a diferencia del primer reconocimiento, es realizado por empresas privadas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante dictaminadores aduaneros, teniendo la misma finalidad que el primer reconocimiento.

La autoridad aduanera durante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento podrá ordenar la toma de muestras.

Cuando el resultado del mecanismo de ambas selecciones sea de desaduanamiento libre, éste se imprimirá en el documento aduanero correspondiente, en el módulo de la primera selección automatizada. Hecho lo anterior, el vehículo se dirigirá de inmediato al módulo en el que se encuentre instalado el mecanismo de la segunda selección automatizada, a fin de que el personal encargado, constate dicho resultado.

Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada, deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.

Concluido alguno de los reconocimientos o en su caso ambos y de haber existido la elaboración de una acta circunstanciada por parte de vista aduanal en el primer reconocimiento y de un dictamen en el segundo reconocimiento conteniendo irregularidades distintas en ambas respecto de las mismas mercancías el administrador de la aduana levantará un acta de hechos con base en el dictamen de mayor gravedad o si son complementarias la asentará en el acta, haciendo la notificación al interesado.

Por último la autoridad aduanera terminado el primer o segundo reconocimiento y dependiendo de las irregularidades detectadas en el mismo podrá determinar lo siguiente:

1. Retener la mercancía hasta que se cumpla con lo exigido.
2. Determinar las contribuciones omitidas o el pago de multas establecidas.
3. El embargo de las mercancías.
4. Infracciones administrativas, en cuanto a regulaciones y restricciones arancelarias.
5. Poner a disposición del Ministerio Público por presuntos delitos fiscales.

#### **4.2.4 RETIRO DE LAS MERCANCÍAS**

La salida del recinto fiscal o fiscalizado significa el retiro legal de las mercancías del área circunscrita por la autoridad donde la misma puede realizar

el manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga, actos de fiscalización y de despacho aduanero.

Derivado de lo anterior cuando se lleve a cabo el retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado se concluye el despacho, quedando a salvo las facultades de comprobación que la ley le otorgue.

#### **4.3 RECONOCIMIENTO PREVIO Y TOMA DE MUESTRAS**

Para el caso del reconocimiento previo la autoridad facilita la posibilidad de que el agente o apoderado aduanal puedan ingresar al recinto fiscalizado para conocer las características de las mercancías a efecto de elaborar el pedimento que será presentado en el momento oportuno ante las autoridades.

El problema principal es que es un reconocimiento precario, debido a que si la mercancía presente una naturaleza de difícil identificación no se podrá saber con certeza a que clasificación arancelaria pertenece, ya que éste solo consiste en un reconocimiento visual y si es que la naturaleza de la misma lo permite a través del tacto.

Para el perfeccionamiento de lo antes citado la autoridad permite la posibilidad de toma de muestras de la mercancía, que al poder llevarlo a cabo uno podría pensar que se tendrá la certeza de que la mercancía estará clasificada correctamente.

Pero como describiremos a continuación esto no es un recurso que proporcione al interesado de la actividad de comercio exterior una seguridad total para depender de ello.

Comenzaremos con el reconocimiento previo, para esto establezcamos el principio de que una persona quiere llevar a cabo una operación de

importación definitiva de textiles, del tipo que sea, para este punto la mercancía se encuentra en depósito ante la aduana en recinto fiscalizado.

El agente aduanal desconoce las características de la mercancía, por tal motivo solicita autorización a la autoridad para poder ingresar al recinto fiscalizado para conocer su naturaleza y aunado a dicha petición y pensando en la certeza en la cual debe clasificar las mercancías solicita poder tomar muestras de la mercancía.

#### **4.3.1 RECONOCIMIENTO PREVIO EN RECINTO FISCALIZADO**

Para el caso del reconocimiento podríamos tomar la actividad señalada en el artículo 47 de la Ley Aduanera que nos menciona a la letra en su primer párrafo: “Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria”.

Pero cuál es el inconveniente de ésta consulta otorgada a los interesados en llevarla a cabo:

1. Se podrá realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, por conducto de su agente o apoderado aduanal, anexando al pedimento copia de la consulta, en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras.
2. Se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias.

3. Cuando de la resolución que emitan las autoridades aduaneras resulten diferencias de contribuciones y cuotas compensatorias a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlas, actualizando las contribuciones y con recargos desde la fecha en que se realizó el pago y hasta aquella en que se cubran las diferencias omitidas.
4. Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción, plazo demasiado extenso.
5. La Secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.

Como se observa, la consulta llevada no implica algún beneficio, ya que de existir diferencia de clasificación, se tendrá que pagar lo omitido y si no hay respuesta de la autoridad dentro del plazo de cuatro meses la autoridad podrá demandar la nulidad.

#### **4.3.2 TOMA DE MUESTRAS EN RECINTO FISCALIZADO**

Si el interesado solicita la toma de muestras este lo podrá hacer y realizarle los estudios que a su interés le convenga, ya que esto no presenta un inconveniente para la autoridad, de lo cual la toma de muestras no trascenderá más allá de lo que le sirva al interesado, debido a que la toma de muestras en la cual se basará la autoridad son llevadas a cabo durante el reconocimiento de la mercancía.

Para el supuesto de lo anterior no podrá optarse por llevar a cabo lo descrito en el artículo 45 de la Ley Aduanera, esto es estar inscrito en el registro para la toma de muestras, ya que la mercancía objeto de este estudio no es



contemplada por dicho numeral, allí solo operan mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales contempladas en el Anexo 6 de la Reglas En Materia de Comercio Exterior.

Una vez hecho lo anterior y cumpliendo con todos los requisitos para llevar a cabo el reconocimiento así como la toma de muestras, el agente aduanal elabora el pedimento derivado del principio de autodeclaración, documento que contendrá todos aquellos requisitos solicitados por parte de la autoridad que permitan a las mercancías llegar al reconocimiento aduanero y poder evitar posibles irregularidades que pudiesen representar un perjuicio.

#### **4.3.3 RECONOCIMIENTO Y TOMA DE MUESTRAS DURANTE EL DESPACHO ADUANERO**

Llegado el momento y al presentar las mercancías ante la autoridad, para fin del ejemplo le toca reconocimiento, en dicho reconocimiento se toma la decisión por parte del verificador la toma de muestras por ser mercancía de difícil identificación, por lo cual se levanta el acta de muestreo que deberá cumplir con los lineamientos establecidos en el Reglamento de la Ley Aduanera, que a continuación se enuncian:

1. Se tomarán por triplicado, salvo que esto no sea posible por la naturaleza o volumen presentado de las mercancías. Un ejemplar se enviará a la autoridad aduanera competente para su análisis, otro quedará bajo custodia de la autoridad aduanera que haya tomado la muestra y el tercer ejemplar será entregado al agente o apoderado aduanal; estos dos últimos ejemplares deberán ser conservados hasta que se determine lo procedente por la autoridad aduanera;
2. Todos los ejemplares de las muestras deben ser idénticos, y si existieran variedades de la misma mercancía, se tomarán muestras de cada una de ellas;

3. Cada uno de los recipientes que contengan las muestras tomadas deberán tener los datos relativos al producto y operación de que se trate. En todo caso, deberán contener los siguientes datos: número de muestra asignado, nombre de la mercancía, número de pedimento y la fracción arancelaria declarada. Dichos recipientes deben resguardarse en sobres, bolsas o algún otro recipiente debidamente acondicionado y sellado, debiendo registrarse además de los datos antes mencionados, los nombres y firmas de quienes hubiesen intervenido en el reconocimiento, así como la descripción de las características de las mercancías;
4. La autoridad aduanera asignará el número de registro que corresponda a las muestras, y
5. Se levantará acta de muestreo.

Derivado de la toma de muestras la autoridad no puede levantar una posible acta de irregularidades dado que no conoce las características de la mercancía que fueron objeto de muestreos, este conocimiento lo obtendrá con posterioridad y una vez entregado dicho examen por la autoridad competente, tal razonamiento se apoya en las siguientes tesis del Tribunal Colegiado de Circuito:

**Registro No.** 172404

**Localización:** Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXV, Mayo de 2007

Página: 2181

Tesis: IV.2o.A.192 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RECONOCIMIENTO ADUANERO DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS IMPORTADORES LA AUTORIDAD DEBE LEVANTAR EL ACTA DE MUESTREO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 45 DE LA LEY**

**ADUANERA Y 66 DE SU REGLAMENTO Y NO LA DE IRREGULARIDADES A QUE ALUDE EL NUMERAL 46 DE LA MENCIONADA LEY.**

Del análisis e interpretación sistemática de los artículos 44 a 46 de la Ley Aduanera; y 65 y 66 de su reglamento, se colige que tratándose del reconocimiento aduanero de mercancías de difícil identificación, las autoridades no están obligadas a levantar el acta de irregularidades en el momento en que aquéllas se presentan para su reconocimiento en el recinto fiscal, sino un acta de muestreo, dado que el reconocimiento aduanero consiste en un examen o inspección física, técnica y legal de las mercancías presentadas para su despacho en el recinto fiscal y de sus muestras, con el propósito de verificar la veracidad de lo declarado respecto de las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, el número de piezas, volumen y otros datos para cuantificarlas; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, así como los datos que permitan identificarlas. Ello es así, ya que si la autoridad advierte que se requiere de conocimientos técnicos especiales para los fines mencionados, a efecto de precisar, entre otros aspectos, si es correcta la clasificación arancelaria de las mercancías y, consecuentemente, si se cumplieron las disposiciones fiscales en materia aduanera; es lógico y jurídico asumir que en tal supuesto no está en aptitud de determinar si existe alguna irregularidad al momento de realizar el reconocimiento aduanero, pues incluso los mencionados numerales prevén para estos casos la toma de muestras y precisan la forma en que debe procederse con cada una de ellas. Por lo anterior, no es factible jurídicamente asumir que en tal supuesto la autoridad aduanera deba levantar el acta de irregularidades a que se refiere el citado artículo 46 al momento de realizar el reconocimiento, pues por tratarse de mercancías de difícil identificación, a lo que la autoridad está obligada es a tomar las muestras de las mercancías; a enviar una de ellas a la autoridad aduanera competente para su análisis y dictamen técnico; a entregar otra al apoderado o agente aduanal y a levantar el acta de muestreo en la que haga constar este hecho. Cabe señalar que en estos casos el principio de inmediatez que se advierte de la interpretación sistemática de los artículos 43 y 46 de la Ley Aduanera, ponderado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 39/2006 de rubro: "ACTA DE IRREGULARIDADES CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO O SEGUNDO RECONOCIMIENTO. DEBE LEVANTARSE AL MOMENTO EN QUE LA AUTORIDAD ADUANERA LAS DETECTE Y ANTE QUIEN PRESENTE LAS MERCANCÍAS EN EL RECINTO FISCAL.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 175,

queda a salvo, en tanto que al estar obligada la autoridad aduanera a llevar a cabo el procedimiento descrito se brinda al importador la certeza de que las muestras que habrán de analizarse corresponden a la mercancía presentada para su reconocimiento y, de esta forma, se garantiza su seguridad jurídica, dado que la autoridad está obligada a que previamente a asentar una irregularidad con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías, se cerciore a través de un estudio técnico o científico, de la identidad, naturaleza, composición, volumen y demás características de las mercancías.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 194/2006. Administrador Local Jurídico de San Pedro Garza García, Nuevo León. 25 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Martín Ubaldo Mariscal Rojas.

**Registro No.** 172403

**Localización:** Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXV, Mayo de 2007

Página: 2182

Tesis: IV.2o.A.193 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**RECONOCIMIENTO ADUANERO DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. SI COMO RESULTADO DEL ANÁLISIS DE LAS MUESTRAS SE ADVIERTE ALGUNA IRREGULARIDAD Y LA AUTORIDAD PROCEDE A LEVANTAR EL ACTA CORRESPONDIENTE, DEBE HACERLO EN LA FECHA EN QUE TENGA CONOCIMIENTO DE AQUÉLLA Y EN PRESENCIA DE LA PARTE INTERESADA.**

Si como resultado del análisis de las muestras tomadas a mercancías de difícil identificación como parte de su reconocimiento, se advierte alguna irregularidad de aquellas a las que alude el artículo 46 de la Ley Aduanera, en ese momento la autoridad está en aptitud de hacerla constar por escrito o en acta circunstanciada

que al efecto se levante, en el entendido de que al optar por lo segundo, deberá levantar el acta en la fecha en que tenga conocimiento de la existencia del dictamen que es útil para concluir, por ejemplo, que la mercancía se encontraba incorrectamente clasificada, pues será en ese momento en que la irregularidad se habrá detectado, y además deberá hacerse en presencia de la parte interesada, como lo exige la jurisprudencia 2a./J. 39/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 175, de rubro: "ACTA DE IRREGULARIDADES CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO O SEGUNDO RECONOCIMIENTO. DEBE LEVANTARSE AL MOMENTO EN QUE LA AUTORIDAD ADUANERA LAS DETECTE Y ANTE QUIEN PRESENTE LAS MERCANCÍAS EN EL RECINTO FISCAL."; sin que sea dable interpretar que por no existir disposición expresa que señale un término para la emisión del acta en ese caso específico, la autoridad pueda libremente determinar el momento de su emisión, incluso sin la presencia del interesado, pues el principio de inmediatez que rige dicho procedimiento, y que queda imbíbido en el artículo 152 de la Ley Aduanera, exige mayor respeto en casos en los que, por el transcurso del tiempo, se deja al gobernado en riesgo de desconocer aun dentro de la fase de reconocimiento, los hechos, omisiones o en general, irregularidades que se detecten dentro de él y que hagan necesaria la prosecución de un procedimiento administrativo.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 226/2006. Administrador Local Jurídico de San Pedro Garza García, Nuevo León. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Con lo anterior descrito y no teniendo ningún tipo de irregularidad la cual se deba asentar en acta, la mercancía puede dirigirse al segundo reconocimiento, en el cual le toca desaduanamiento con lo cual la mercancía sale del recinto fiscal, dirigiéndose al destino para la cual fue importada.

#### **4.3.4 REPERCUSIONES DE LA INEFECTIVIDAD DEL RECONOCIMIENTO PREVIO Y TOMA DE MUESTRAS EN RECINTO FISCALIZADO**

Una vez recibido el dictamen por parte de la autoridad correspondiente, sí no se encuentra mal clasificada la mercancía no se presentará ningún tipo de consecuencia, el problema se dará cuando recibido éste, la autoridad determina que dicha mercancía está mal clasificada por lo cual se elaborará el acta circunstanciada donde se determinarán las omisiones de contribuciones y/o el pago de cuotas compensatorias como la posible aplicación de sanciones.

Atendiendo a lo anterior la autoridad contará con los términos que le concede la Ley Aduanera aplicando supletoriamente el Código Fiscal de la Federación para ejercer lo que a su derecho convenga y de la misma forma el importador ejercerá de la misma forma a lo que le convenga para evitar el pago derivado de la errónea clasificación arancelaria.

Así para cuando hayan terminado toda las fases del proceso y dependiendo hasta que instancia se haya llegado, teniendo en consideración los vicios que se puedan llegar a presentar en los mismos, puede haber transcurrido un periodo de tiempo muy considerable, y sí dicha sentencia no le favorece al importador la actualización de las contribuciones que determine la autoridad serán para ese momento impagables, cuando tal vez la mercancía que fue objeto de todo el proceso no exista con la misma naturaleza con la que contaba o tal vez no exista.

Y si a lo anterior le agregamos el periodo concedido de 5 años para ejercer sus facultades de comprobación por parte del Código Fiscal de la Federación, será algo totalmente inimaginable para costearlo.

#### 4.4 PROPUESTA

Para este punto de la investigación llevada a cabo, se hace presente la necesidad de que la autoridad aduanera tome en consideración una solución al problema que representa la importación de las mercancías del sector textil, de forma que se pueda tener una eficiencia superior y óptima para su desarrollo.

Como principal objetivo, la autoridad aduanera deberá implementar y desarrollar procedimientos dirigidos a dichas mercancías del sector textil, obteniendo beneficios altos.

Como es sabido, las mercancías que pretendan entrar a territorio nacional deben ingresar al mismo a través de un recinto fiscal; una vez ingresada la mercancía quedará a disposición tanto de los particulares como de la autoridad en los llamados recintos fiscalizados. Es importante conocer que es en estos lugares donde se podrán obtener los resultados óptimos para darle mayor eficiencia al momento del reconocimiento ante la autoridad, ya que es en estos sitios donde se puede llevar a cabo tanto el reconocimiento previo como la toma de muestras por parte de los particulares, en este caso el Agente o Apoderado Aduanal.

Sí bien la autoridad permite que dichos particulares realicen tanto el reconocimiento previo como la toma de muestra de las mercancías en los recintos, esto no representa un mayor problema, ya que por estos medios el particular conocerá tanto física como estructuralmente como está compuesta la mercancía y así poder clasificarla correctamente.

El problema se presenta al momento del reconocimiento de la mercancía ante la autoridad, por supuesto tomando en consideración que el criterio que la autoridad tomará es tener a la mercancía como de difícil identificación, ordenando por consiguiente la toma de muestras correspondiente.

Entonces de qué sirvió que el particular llevara a cabo el reconocimiento previo y la toma de muestras para poder clasificarlas correctamente. Si bien es cierto que la autoridad aduanera no tiene la certeza de que el análisis llevado por el particular en un laboratorio independiente sea totalmente fidedigno, cuál es el propósito de dicho derecho otorgado al particular.

Por tanto, es necesario que la autoridad dé eficacia a dicho análisis realizado por el particular, y de qué forma se puede lograr, planteando dos alternativas:

La primera es que la misma autoridad puede dar reconocimiento a laboratorios independientes en donde el particular pueda remitir la muestra de la mercancía, y una vez hecho el análisis el particular tenga la certeza de que la mercancía se clasificará correctamente; entonces al momento de presentar dicho análisis a la autoridad en el reconocimiento, ésta le otorgue validez plena al documento siendo más eficaz el despacho de la mercancía.

La segunda alternativa es que las muestras tomadas en los recintos fiscalizados sean remitidas a los laboratorios dependientes de la autoridad aduanera, y que dicho análisis sea entregado al particular quien tendrá el conocimiento de donde clasificar dicha mercancía antes de presentarla ante el reconocimiento, claro está, en caso de tocarle.

De las anteriores alternativas se observa que para el caso de la primera, el otorgar validez a los análisis realizados por laboratorios independientes representaría una menor carga de trabajo, evitando que la toma de muestras se presente en el reconocimiento de las mercancías.

Para el caso de la segunda alternativa la autoridad seguiría con la responsabilidad de realizar dichos análisis y con la misma carga de trabajo.



Es por eso, que la primera alternativa es considerada como la más viable para que la mercancía del sector textil lleve a cabo con mayor agilidad el despacho ante la autoridad aduanera y poder ser objeto de:

- Una validez plena por parte de la autoridad del reconocimiento previo y la toma de muestras al momento del despacho;
- Una correcta clasificación arancelaria;
- Mayor agilidad en el momento del despacho;
- Prevenir el pago futuro de omisiones de contribuciones, cuotas compensatorias y sanciones como resultado de una mala clasificación arancelaria;
- Impedir la instauración de largos procesos administrativos y judiciales;
- Evitar los altos costos económicos derivado de lo anterior;
- Menor carga de trabajo a la autoridad;
- Un beneficio grande a los importadores del textil;
- Una menor pérdida de tiempo;
- Cumplir con estándares internacionales.

De poderse obtener las características descritas anteriormente, sería un paso muy importante para el fortalecimiento y mejora del sistema aduanero mexicano, impulsando a nuestro país como uno de los mejores y eficientes a nivel mundial.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La necesidad de satisfacer carencias, derivado de la falta de productos de necesidad básica ha llevado a lo largo de la historia a que las naciones busquen adquirir y solventar dicha carestía, y que aunado al paso del tiempo, el comercio se ha ido incrementando a niveles que en el principio de su desarrollo parecían inimaginables, por tanto, la necesidad de contar con sistemas que permitieran el intercambio óptimo de mercancías fue adquiriendo mayor importancia, incluso hasta nuestra época.

**SEGUNDA.** El comercio se convirtió en una fuente importante para el crecimiento de las civilizaciones, el motor impulsor para llegar a tal fin derivó en la creación de regulaciones que en un principio eran muy básicas y suficientes para poder abarcar el intercambio de mercancías, pero que al paso del tiempo el incremento de las negociaciones y la rápida evolución fomentó el surgimiento y empleo de sistemas de regulación con un grado de dificultad mayor y menor entendimiento.

**TERCERA.** México durante un largo periodo de tiempo encaminó sus normas a restringir, ya fuera en menor o mayor grado, las operaciones de comercio exterior para la protección de la economía nacional, pero debido al incremento internacional del comercio, se vio obligado a la apertura de sus fronteras a un mayor tránsito de mercancías de comercio exterior, pero se observa que esto representó algo positivo al reflejarse en la obtención de mayores recursos para la hacienda del país.

**CUARTA.** La gran importancia que representa para México el comercio internacional, se ha puesto de manifiesto para que durante el transcurso del tiempo se vayan mejorando los lineamientos para el control de las operaciones de comercio exterior, generando una amplia gama de leyes que para su total conocimiento toma bastante tiempo conocerlas.

**QUINTA.** La constante evolución y desarrollo de la normatividad internacional, corresponde a que las naciones integrantes no puedan o no quieran implementar las medidas impuestas, ya sea por las costumbres, los sistemas jurídicos empleados, el desarrollo económico, la protección de la economía local y demás medidas que puedan adoptar.

**SEXTA.** El nivel de desarrollo entre los países integrantes de las organizaciones, representa un reto importante para la misma, ya que al enfrentar a una nación menos desarrollada con una desarrollada no siempre se manifestará como un beneficio para la primera, ya que no es lo mismo comerciar con productos básicos que con los llamados tecnológicos; en consecuencia, para evitar tal disparidad se deben encontrar sistemas que permitan un buen desenvolvimiento del comercio por parte de las naciones.

**SÉPTIMA.** Las prácticas desleales de comercio resaltan como uno de los problemas más importantes, esto como consecuencia de la diferencia entre Estados miembros; es menester el trabajo en ellas, encaminado a la paulatina disminución de su uso a pesar del tiempo considerable que pueda llevar para evitarlas, ya que su empleo es tomado como justificante para la protección de la economía del país que las aplica.

**OCTAVA.** Las personas interesadas en la realización de la actividad de comercio exterior, en especial en cuanto a la importación, que cumpliendo con todos aquellos requisitos contemplados en las legislaciones y aun con la existencia de ineficiencias de algunas de sus partes integrantes, representa un problema importante para llegar a la meta deseada sin inconveniente alguno.

**NOVENA.** Dada la carga de trabajo con que la autoridad cuenta, ésta se refleja en grandes repercusiones en las operaciones del comercio, por lo tanto, el trabajo realizado no siempre reúne los requisitos establecidos, como podría ser el tener las mercancías a tiempo como las personas lo desearan y peor aún,

tener erogaciones futuras no contempladas para las mercancías, encareciéndolas bastante.

**DÉCIMA.** Dado que la autoridad cuenta con la infraestructura en algunas de las aduanas para la realización de sus objetivos de forma satisfactoria, como en el caso de contar con establecimientos para mantener el óptimo estado de los productos en depósito en los recintos fiscales o fiscalizados, se permite la implementación de alguno de los sistemas descritos dentro de este trabajo de investigación, y por tato, en la legislación aduanera, lo que reflejaría objetivos cumplidos y mayor confianza y certidumbre en las actividades del comercio exterior.

## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

- AQUINO CRUZ, Daniel. Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional, Pac, S.A. de C.V., México, 1997.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, décima primera edición, Porrúa, México, 2002.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, trigésima edición, Porrúa, México 2001.
- DI DIOVANI, Ileana. Derecho Internacional Económico y Relaciones Económicas Internacionales, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.
- MALPICA DE LA MADRID, Luis. El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, segunda edición, Porrúa, México, 1998.
- MONTAÑA MORA, Miquel. La OMC y el Reforzamiento del Sistema GATT. McGraw-Hill, Madrid 1997.
- RHODE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano 1, ISEF, México, 2001.
- SIERRA, Carlos J (coord.). Historia y Legislación Aduanera de México, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973.
- TREJO VARGAS, Pedro, *et. al.* Comercio Exterior Sin Barreras. ISEF, cuarta edición, México, 2004.

- TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Aduana México, Sistema de Administración Tributaria, México, 2003.
- WITKER, Jorge. Códigos de Conducta Internacional del GATT Suscritos por México. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.
- WITKER, Jorge, *et. al.* Comercio Exterior de México. Marco Jurídico y Operativo. McGraw Hill, México 1997.
- WITKER, Jorge, *et. al.* Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- XAVIER BASALDUA, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- ZEPEDA SALINAS, Erick R. Nuevos Regímenes Aduaneros 2003 y su relación con el Artículo 303 del TLCAN, tercera edición, ISEF, México, 2003.

## **LEGISLACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Comercio Exterior.
- Ley Aduanera.
- Ley sobre Metrología y Normalización.
- Reglamento de la Ley Aduanera.
- Reglas en Materia de Comercio Exterior.

## JURISPRUDENCIA

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, IV.2o.A.192-A, página 2181, RECONOCIMIENTO ADUANERO DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS IMPORTADORES LA AUTORIDAD DEBE LEVANTAR EL ACTA DE MUESTREO A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 45 DE LA LEY ADUANERA Y 66 DE SU REGLAMENTO Y NO LA DE IRREGULARIDADES A QUE ALUDE EL NUMERAL 46 DE LA MENCIONADA LEY.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada IV.2o.A.193-A, página 2182, RECONOCIMIENTO ADUANERO DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. SI COMO RESULTADO DEL ANÁLISIS DE LAS MUESTRAS SE ADVIERTE ALGUNA IRREGULARIDAD Y LA AUTORIDAD PROCEDE A LEVANTAR EL ACTA CORRESPONDIENTE, DEBE HACERLO EN LA FECHA EN QUE TENGA CONOCIMIENTO DE AQUÉLLA Y EN PRESENCIA DE LA PARTE INTERESADA.

## OTRAS FUENTES

- DATOS DEL FORMATO PARA REALIZAR ACTOS DE COMERCIO EXTERIOR Y SU REVOCACIÓN. Disponible en:  
[http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/preguntas\\_frecuentes/145\\_10402.html](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/preguntas_frecuentes/145_10402.html).
- ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS. Disponible en:

[http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana\\_mexico/Descargas/Guia\\_Importacion/GI01\\_06.pdf](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/Descargas/Guia_Importacion/GI01_06.pdf)