



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS, EL SISTEMA  
ADUANERO MEXICANO Y EL PLAN DE MODERNIZACIÓN  
2007- 2012

TESINA

Que para obtener el título de:

Licenciado en Relaciones Internacionales.

Presenta

**GUILLERMO FRANCISCO JUÁREZ PEDRAZA**

Asesor: LIC. MARTÍN IÑIGUEZ RAMOS



México, D.F.

2011.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS.

- A DIOS POR HABERME DADO UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD DE VIDA PARA CERRAR CICLOS Y CAMBIAR MI ENTORNO Y FAMILIA.
- MUY ESPECIALMENTE A MIS PADRES PORQUE EN TODO MOMENTO ESTUVIERON CONMIGO, APOYANDOME E IMPULSANDO MI CRECIMIENTO PERSONAL Y PROFESIONAL Y POR HACER DE MI UN HOMBRE DE BIEN Y PROVECHO, PORQUE SIEMPRE TUVIERON LA FORMA ADECUADA DE GUIARME Y EDUCARME. LOS AMO
- A MIS HERMANAS POR TODO SU AMOR Y COMPRESIÓN A LO LARGO DE MI VIDA. SON MI MOTOR LAS AMO PRECIOSAS.
- A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO POR HABERME FORMADO Y DADO LA EDUCACIÓN DURANTE 8 AÑOS.
- A MI NOVIA SANDRA POR HABER LLEGADO A CAMBIAR MI VIDA Y CONVERTIRSE EN UN PILAR MUY IMPORTANTE DE LA MISMA. TE AMO PRINCESA.
- A TODOS MIS PROFESORES QUE CREARON EN MI UNA VISIÓN DIFERENTE DE LA VIDA Y DE LAS COSAS Y ME ENSEÑARON LA MEJOR MANERA DE CREAR UN PENSAMIENTO CRÍTICO E IMPARCIAL.
- A TODOS MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS EN ESPECIAL A LOS DRAINOS POR SER MIS COMPLICES EN LOS MOMENTOS BUENOS Y MALOS.
- MUY ESPECIALMENTE A MI AMIGA GIANNINA PORQUE SIEMPRE ESTUVO A MI LADO APOYANDOME DE MANERA INCONDICIONAL. MUCHAS GRACIAS AMIGUI.
- A LOS LICENCIADOS JAIME ENRIQUE MARTINEZ VELAZQUEZ, SILVIA M. PECINA TORRES, JAQUELINE VERDUZCO, ALEJANDRO B. MONTIEL Y JAVIER HERNANDEZ RAMIREZ. POR HABERME APOYADO Y DADO LA CONFIANZA DE CRECER COMO PROFESIONISTA Y TRABAJADOR.
- A RICARDO PAZ POR SER MI BUEN AMIGO QUE ACOMPAÑÓ Y APOYÓ EN UN MOMENTO IMPORTANTE EN MI VIDA.
- A MIS PADRINOS ARCADIO Y MA. ELENA POR ESTAR AL PENDIENTE DE MI EDUCACIÓN E INSPIRARME A SUPERARME Y SER MEJOR SER HUMANO E HIJO. LOS QUIERO.
- Y EN GENERAL A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS QUE NO ME ES POSIBLE MENCIONAR COMO DARIO IVAN RAMIREZ P. POR SER MI EJEMPLO, A JOCELYN GLEZ, SERGIO REYNA, NORMA CARMONA, ANGELICA G. MONCADA Y TODA LA GENTE CERCANA A MI QUE SABEN QUE SIEMPRE ESTAN EN MI MENTE Y CORAZON LOS QUIERO MUCHO.GRACIAS

## ÍNDICE

TEMAS	PÁGINAS
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1.....	8
1.1 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS.....	8
1.2 EL CONSEJO.....	10
1.3 LA COMISION DE POLITICA GENERAL.....	12
1.4 EL COMITÉ FINANCIERO.....	13
1.5 LOS COMITES TECNICOS.....	13
1.6 LA SECRETARÍA GENERAL.....	14
1.7 CLASIFICACIÓN Y NOMENCLATURA DEL CCA.....	15
1.8 EL SISTEMA ARMONIZADO DE DESIGNACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS.....	16
1.9 VALORACIÓN EN ADUANA. EL COMITÉ DEL VALOR.....	19
1.10 EL ACUERDO RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO VII DEL GATT.....	20
1.11 <b>TÉCNICAS</b> ADUANERAS.....	21
1.12 LUCHA CONTRA EL FRAUDE.....	21
1.13 REGLAS DE ORIGEN.....	22
1.14 PROFESIONALISMO.....	23
 CAPITULO 2.....	 26
2.1 EL SISTEMA ADUANERO MEXICANO.....	26
2.2 IMPORTADORES.....	36
2.3 EXPORTADORES.....	38
2.4 OTROS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL DESPACHO.....	38
2.5 AGENTES O APODEROS ADUANALES.....	40
2.6 DICTAMINADORES ADUANEROS.....	43
2.7 TRANSPORTISTAS.....	43
2.8 PASAJEROS, POSEEDORES O TENEDORES Y OTROS.....	45
2.9 PAPEL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO DE MERCANCÍAS.....	46
2.10 TIPOS DE TRÁFICO.....	47
2.11 TRANSBORDO Y ABANDONO DE MERCANCÍAS, DÍAS Y HORAS HÁBILES.....	48
 CAPITULO 3.....	 51
3.1 MODERNIZACIÓN DE LAS ADUANAS: PROCESO EVOLUTIVO DEL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCÍAS.....	51
3.2 PRIMERAS ACCIONES DEL DESPACHO Y DECLARACIÓN.....	54
3.3 RECONOCIMIENTO ADUANERO DE LAS MERCANCÍAS.....	56
3.4 DICTAMEN DE RECONOCIMIENTO.....	57
3.5 EXTRACCIÓN DE MERCANCÍAS.....	58
3.6 PLAN DE MODERNIZACIÓN 2007-2012.....	60
CONCLUSIONES.....	65
BIBLIOGRAFIA.....	71

## INTRODUCCIÓN

Todos los procedimientos y técnicas aduaneras deben estar en pro de favorecer el paso de las mercancías por las aduanas con una optimización de recursos. Sin embargo, a nivel internacional la Organización Mundial de Aduanas (OMA) es considerada como un lugar privilegiado para las administraciones aduaneras de las economías más poderosas del mundo, pues es ahí donde se toman las grandes decisiones que fijan el rumbo del comercio internacional. “Su objetivo es el de mejorar y armonizar el funcionamiento de los sistemas aduaneros con miras a facilitar el desarrollo del comercio internacional”<sup>1</sup>

Asimismo y como caso contrario no se puede dejar de lado a las economías emergentes como la de la mayoría de los países latinoamericanos, quienes por carecer de una infraestructura aduanera adecuada a los crecientes cambios del comercio, requieren de apoyo técnico principalmente por parte de la OMA así como en las cuestiones referentes a la clasificación arancelaria y procedimientos aduaneros.

Lo anterior es una consecuencia directa del escaso trabajo que han hecho las administraciones de los países miembros y la misma OMA, para difundir los avances realizados en materia aduanera, es por ello que es de vital importancia el desarrollo en los sistemas aduaneros de los Estados miembros; y al mismo tiempo dejar de lado el nepotismo y burocracia administrativa innecesaria dentro de la organización. Pues más allá de ello hace falta conformar una institución de carácter incluyente e informativa que distribuya equitativamente sus disposiciones y conocimientos.

No obstante, no toda la responsabilidad es de la OMA; pues debe de trabajar en conjunto con todos los vicepresidentes regionales para poderse abrir a la asesoría técnica y dejar de lado solo los asuntos policíacos.

Pese a que hoy en día los Tratados Internacionales son los principales motores que mueven la economía mundial, América Latina a diferencia de la Unión Europea dista

---

<sup>1</sup> Carvajal Contreras, Maximo, Zorrilla Martínez Pedro (Prol), “*Derecho Aduanero*”, México, Ed. Porrúa S.A., 1993, P.P. 449. Pag 185

mucho de lo que podría llegar a ser una verdadera Unión Aduanera; pues aunque en la actualidad se cuenta con el ya mencionado Sistema Armonizado la mayoría de dichas administraciones no cuentan ni con los medios, ni la infraestructura adecuada, ni con analistas que se encarguen de estudiar y divulgar los trabajos realizados por la OMA.

En este sentido, la relevancia que tienen o deberían tener las aduanas en América Latina es tan elemental para poder contribuir a un proceso de integración en esta región del mundo, pues si se compara con otras regiones como la Unión Europea; el sector comercial es un sector primordial para su crecimiento económico; y todo ello descansa bajo las premisas de los servicios aduanales.

Sin embargo, cabe resaltar que aunque hace no mucho tiempo existían interminables filas de camiones o transportistas queriendo atravesar las fronteras, hoy en día dicho proceso se ha agilizado de manera considerable, gracias a la cooperación de las administraciones de aduanas,(pues anteriormente, se tenía que hacer fila para llegar a la aduana de salida de un país, y unos metros adelante; de igual forma tenían que hacer engorrosos trámites para acreditar la mercancía con los respectivos documentos en el país destino, y ser sujetos de nueva cuenta de inspección para la introducción de los mismos).

Lo anterior generaba dobles y desgastantes revisiones (para la mayoría de los transportistas) lo que se veía reflejado en el aumento de los costos que el consumidor final terminaba pagando. A pesar de ello también existen administraciones de aduanas en donde el aspecto policiaco es un factor preponderante dentro de la misma; pasando a segundo término asesorías técnicas que les podrían ayudar a un mejor funcionamiento.

Es importante considerar que el desarrollo de las Aduanas a nivel internacional proviene fundamentalmente al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la implementación del Plan Marshall pues con el afán de reconstruir las economías devastadas por el conflicto anteriormente mencionado, éste ayudó a la recuperación de las mismas, y como consecuencia surgieron entre otros organismos el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

Como era de esperarse los países que en un inicio conformaron el CCA eran los de Europa Occidental más Pakistán (que fue el primero en no ser de Europa y se anexó en 1955); quienes meticulosamente elegían a las personas que ellos consideraban adecuadas para hacer los trabajos y estudios que el Consejo requiriera. Entre otros requisitos debían hablar inglés o francés, ser un funcionario de Aduana destacado y con experiencia, y con buena cultura para hacer frente a las eventualidades que los problemas encomendados pudieran presentar, en el afán de establecer técnicas aduaneras comunes a todos los países.

En lo que concierne a las aduanas de México y las de la mayoría de los países de América Latina existe todavía una brecha muy extensa, si se compara con los principales países rectores del comercio mundial; tales como son: EEUU, Unión Europea, China, India, Japón, por mencionar solo algunos. Por lo que “No obstante los esfuerzos que los gobiernos de la República a través de todos los ordenamientos legales que se han dictado para conquistar dichos mercados, los cuales se siguen abasteciendo de productos extranjeros”<sup>2</sup>

Precisamente en el caso de México no fue sino hasta el año de 1988 que se anexó al CCA, pues antes solo se contaba con observadores de la Secretaría de Economía que a su vez transmitían la información a los aduaneros de México, sin embargo dicha información llegaba ya bastante disuelta. Posteriormente comenzó a llegar directamente a empleados de las Aduanas, quienes en su mayoría no sabían qué hacer con toda ella; pues casi nunca recibían instrucción alguna de que hacer con la misma. Tal vez porque no se tenía el interés necesario por parte de las administraciones de Aduanas no solo de México sino de América Latina, o talvez porque daban mayor relevancia a asuntos que consideraban más importantes al interior de sus países que cooperar con el CCA.

Puede ser que las presiones económicas o la resaca que el Boom Petrolero había dejado apenas unos años atrás, haya orillado a México a adherirse al CCA casi al mismo tiempo que al GATT, después de que en el año de 1982 rechazó la invitación para formar

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pag. 169

parte de éste último, sin embargo es hasta el año de 1986 cuando México se decide y hace la petición formal para poder ingresar.

Por otro lado, las grandes economías ponían todo su empeño para hacer un trabajo de calidad en conjunción con el CCA, pues tenían gente comisionada que reportaba el resultado de los trabajos realizados en materia arancelaria, ya fuera en el Consejo o en cualquier otro Estado miembro que hubiera ayudado a los técnicos enviados para la elaboración de sus investigaciones.

Puede ser que si las Aduanas de México hubieran tenido un representante en el CCA que hubiera transmitido la información clara y oportuna previamente analizada de lo que pasaba en el sector aduanero en cualquier país miembro, se hubieran evitado problemas de operación; ya que el tener una relación directa con los especialistas de Aduanas de todo el mundo hubiera facilitado su funcionamiento. Sin embargo no hubiese sido un crecimiento homogéneo en el sistema aduanero mexicano, ya que los funcionarios que tuvieran el privilegio de convivir con dicha élite, no hubieran podido ayudar en materia técnica u operativa a los funcionarios de las aduanas en México, por distintas circunstancias como, el tiempo, la distancia y las habilidades o aptitudes del personal, entre otros.

Además dentro de los asuntos más relevantes que se tocaban dentro del CCA en esa época (y hasta la fecha), era que cada uno de los miembros se comprometiera a intercambiar información, vigilar y evitar las prácticas de contrabando elaborando un fichero internacional de los mismos, para impedir la sustracción o introducción ilegal de mercancías en un territorio determinado.

Justamente uno de esos destacados Estados miembros fue España, en donde un grupo de experimentados aduaneros propusieron establecer los procedimientos más seguros y eficientes para el despacho de las mercancías en las Aduanas. Esto unificaría los trámites entre las naciones signatarias y daría rapidez y seguridad al comercio mundial. Esta propuesta culminó en la firma del Convenio de Kyoto.

Otro de los temas más importantes sobre el que el selecto grupo de aduaneros del CCA tuvo que trabajar fue la automatización del despacho, por lo que tuvieron que recurrir al uso de las computadoras y sistemas informáticos para facilitar al mismo y llevar a cabo de forma eficiente el desaduamamiento. Sin embargo el Consejo tuvo que producir una “Guía para la elaboración de sistemas informáticos de aduanas” para auxiliar principalmente a las naciones en vías de desarrollo y evitar que hicieran gastos excesivos e innecesarios para la implementación de dichos sistemas.<sup>3</sup>

Recientemente se creó un nuevo Comité que tiene su propio decálogo el cual se firmó en Tanzania (África) y que lleva por nombre “transparencia”, y se encarga de evitar la corrupción dentro de los sistemas aduaneros, pues en la actualidad las Aduanas son consideradas por mucha gente como sinónimo de corrupción, fraude y contrabando, pues existen demasiados lugares alrededor del mundo donde los usuarios presumen que dichas denominaciones se aplican.

Casualmente fue en Tanzania en la Ciudad de Arusha en donde los delegados de los países miembros recibieron la propuesta para cambiar el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera a OMA (Organización Mundial de Aduanas). Sus siglas en inglés son: WCO (World Customs Organizations); en francés: OMD (Organisation Mondiale des Douanes); para efectos de su página en Internet juntaron las siglas en inglés y francés: WCOOMD.

No fue fácil la elección de cambiar el nombre, pues aunque para efectos jurídicos seguiría siendo CCA, para efectos de mercadotecnia sería OMA, por tal motivo y con la intención de adaptarse a las necesidades de la época, y después de 50 años de que se firmó el Convenio; se llevó a cabo una votación en el seno del Consejo entre los que apoyaban las antiguas siglas del CCA y los modernos que querían la OMA. No obstante, no fue todo; ya que también el logotipo sufrió algunos cambios significativos del original. Por lo que se

---

<sup>3</sup> *i.e.* Lo anterior debido a que una vez que Francia puso en marcha tecnología informática en sus Aduanas con el programa conocido como SOFI, que evitaba días completos de arduos trámites a exportadores e importadores; miles de vendedores de softwares y computadoras ofrecían sus productos a los Directores de Aduanas en cualquier parte del planeta a un costo elevado con el cual tenían ganancias millonarias.

consideró a la OMA como un elemento indispensable para el desarrollo económico mundial.

“Considerando que conviene asegurar en sus regímenes aduaneros el más alto grado de armonización y de uniformidad, y especialmente estudiar los problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica aduanera y de su legislación...

...Convencidos que es de interés para el comercio internacional el promover entre los Gobiernos la cooperación en éstas materias, habida cuenta de los factores económicos y de la técnica aduanera que ello implica”.<sup>4</sup>

Las palabras anteriores fueron la introducción por el cual se creó el Consejo de Cooperación de Aduanera que se firmó el 15 de Diciembre de 1950 y entró en vigor el 4 de noviembre de 1952.

Con el paso de los años la evolución de la Organización fue tan grande que gradualmente fueron anexándose nuevos países a los 17 que iniciaron, de tal modo que para Enero del 2007 se contaba con 171 miembros y otros tantos con la intención de adherirse.

Asimismo, existen otras actividades que la OMA se encarga de estudiar y en la medida de lo posible regular, tales como son: la capacitación de las administraciones de Aduanas de los países miembros, combate al fraude, cooperación técnica y profesional, Reglas de Origen, entre otros.

Con base en lo anterior, se puede deducir que el papel que ha tenido la OMA en el crecimiento del comercio mundial, ha sido sin lugar a dudas benéfico para el mismo, pero en realidad las deficiencias también se han hecho presentes como en cualquier organismo; pues aunque trabaja con el sector público y el privado simultáneamente, creo que ha faltado una verdadera cultura que crezca desde el interior de las administraciones de Aduanas, en donde verdaderamente se haga conciencia de la envergadura que tiene el trabajo de cada miembro que trabaja en las Aduanas.

---

<sup>4</sup> Alvarez Gomez-Pallete, Jose María, “*Organización Mundial de Aduanas y sus convenios*”, OMA, España, 2002, P.P.305.

En otras palabras, con base en los razonamientos vertidos con anterioridad la OMA ha realizado un trabajado bueno a secas, pues no ha tocado problemáticas de fondo que podrían ayudar a eficientar el comercio Internacional. Un ejemplo de ello se encuentra por lo menos en México (y es de suponer que sea lo mismo en el resto de A.L.) las personas que trabajan para las Administraciones Generales de Aduanas no conocen en su mayoría la importancia que tiene la OMA para el comercio, pues si fuera así no existirían tantos actos de corrupción dentro de las mismas, tampoco tendrían una escasa representación ante dicha organización, y mucho menos se destinaría tan pocos recursos a éste sector, pues en lugar de preocuparse por las condiciones científicas y tecnológicas con que trabajan las grandes potencias en sus Aduanas, obstaculizan con trámites innecesarios el intercambio de mercancías.

## CAPITULO I

### *1.1 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS*

El 12 de Septiembre del año 1947, 13 gobiernos que se encontraban representados en el Comité de Cooperación Económica Europea, analizaron la posibilidad de conformar una o varias uniones aduaneras de conformidad con los principios del GATT. Pero no fue sino hasta 1948 cuando los 13 gobiernos se constituyeron en un Comité Económico y otro Aduanero.

Posteriormente las actividades del primer comité fueron suspendidas entre otras cosas por una duplicidad de funciones con la Organización Europea de cooperación Económica (OECE hoy en día mejor conocida como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.)

Por su parte el Comité Aduanero continuó estudiando y analizando las distintas técnicas aduaneras, para que se pudiera igualar y con ello poder tener una nomenclatura arancelaria uniforme a nivel internacional, y adoptar así un sistema común de valoración en Aduana (Sistema Armonizado).

Como consecuencia se llevaron a cabo 3 Convenios que se firmaron en Bruselas, Bélgica; el 15 de Diciembre de 1950 y son los siguientes:

- ❖ Convenio sobre la nomenclatura para la Clasificación en las Mercancías para los Aranceles de Aduanas.
- ❖ Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías
- ❖ Convenio por el que se crea un Consejo de Cooperación Aduanera.

Este último el más importante entro en vigor el 4 de Noviembre de 1952 y posteriormente se denominaría Organización Mundial de Aduanas, fue la estructura sobre la cual descansarían los otros dos, además de que tenía la tarea de asegurar el mayor nivel de uniformidad de los sistemas aduaneros que lo conformaban, evaluando sus legislaciones y técnicas para ayudar a su optimo desarrollo y funcionamiento.

Subsecuentemente el 26 de Enero de 1953 se celebro la primera sesión del Consejo en la Ciudad anteriormente mencionada en donde participaron los Estados signatarios: Alemania R.F., Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, y Turquía; representados por sus Directores Generales de Aduanas.

Fue precisamente esa fecha también la que se eligió como el “Día Internacional de la Aduana”, además de que conformó un Reglamento Interno, se formaron Comités Técnicos que se encargarían del estudio de Nomenclatura, Valoración y Técnicas Aduaneras, es decir; creo su Administración y/o cuerpo de trabajo.

Debido a los constantes aumentos que sufría el Consejo en lo que a miembros se refiere, en varias ocasiones se vio obligado a cambiar de sede por falta de espacios, pero a pesar de ello todos los cambios fueron dentro de la misma ciudad; lugar que en la actualidad se mantiene vigente (Bruselas, Bélgica).

Fue hasta el año de 1994 y con una propuesta de la Comisión Política General cambió de nombre de CCA a Organización Mundial de Aduanas, y entre otras razones también se hizo por tener una paridad con la Organización Mundial de Comercio para poder vincularse entre sí y poner al descubierto las buenas relaciones entre ambos organismos.

“La OMA ha establecido los siguientes objetivos: Participar en la expansión del comercio mundial, armonizar los procedimientos aduaneros, facilitar la cooperación entre las administraciones aduaneras, hacer eficiente la aplicación de las leyes, proporcionar entrenamiento y capacitación de recursos humanos.”<sup>5</sup>

En los inicios de la OMA se consideraba una institución de carácter local, pues los integrantes eran países Europeos, que a la postre adquirió un carácter de multiregional y

---

<sup>5</sup> Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “Aduana México Hoy”, Información Aduanera, año 1, No. 3, México, Agosto de 2002, pág 9.

finalmente mundial, pues tiene representantes de todas partes del mundo; aunque debe mencionarse que unos con mayor participación y jerarquía que otros.

## ***1.2 EL CONSEJO***

Este es un órgano de gobierno de la OMA que realiza sesiones por lo menos 1 vez al año, a las que asisten y fungen como delegados los Administradores Generales de Aduanas de los Estados miembros. Cabe mencionar que en un inicio se llevaban a cabo dos sesiones anualmente (junio y diciembre), sin embargo con el paso de los años se determinó que era desgastante y difícil realizarlas, lo anterior debido a la lejanía geográfica de algunos países, por lo que resultaba costoso y cansado desplazarse dos veces al año para las mismas.

En palabras del tesista Calzadilla Jiménez, Esquizio El Consejo de Cooperación Aduanera, “que posee personalidad jurídica, es un organismo técnico internacional con carácter intergubernamental; la única organización internacional que estudia y se esfuerza por resolver los problemas aduaneros exclusivamente desde el punto de vista técnico”<sup>6</sup>

Hay que recordar que dentro de la Organización los idiomas oficiales son el inglés y el francés, sin embargo dentro de los Comités Técnicos de Reglas de Origen y el de Valoración en Aduana; el español desde 1999 es una lengua oficial que es considerada como tal debido a la relación que ambos tienen con la Organización Mundial del Comercio en donde el español es un idioma de trabajo.

En lo que se refiere a funcionamiento del Consejo, es auxiliado por el Comité Financiero y la Comisión de Política General creada en 1979. Para el año de 1984 el Consejo puso en marcha un sistema de carácter regional el cual tenía como finalidad certificar que la institución y actividades de la misma, estuvieran funcionando de acuerdo a las necesidades de los Estados miembros, sin embargo; como suele suceder en la mayoría de los Organismos en donde los signatarios aportan económicamente, responde a los intereses de los que más dan.

---

<sup>6</sup> Calzadilla Jiménez, Esquizio, “*Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas*”, Facultad de Derecho U.N.A.M., Tesis Profesional, México, 1978, pag 185.

Precisamente para un óptimo desempeño de su sistema, se crearon 6 regiones geográficas de acuerdo a sus características. Entre sus principales objetivos están los siguientes:

- ❖ Asegurar una presencia permanente de la OMA en cada región, e informar los intereses propios de las diferentes regiones.
- ❖ Incitar a los Estados miembros a una mayor participación en las actividades de la OMA y fomentar la adhesión de los Estados no miembros.
- ❖ Instaurar una estrecha colaboración con otras organizaciones regionales cuyas actividades estén dentro del ámbito aduanero.
- ❖ Promover la cooperación en el interior de cada región, mediante la eventual organización en cada una de ellas de reuniones de Directores Generales.<sup>7</sup>

No obstante, es conveniente analizar la imparcialidad y la influencia que tienen algunos presidentes o países dentro de la Organización. Por ejemplo si el Director de Aduanas de Chipre fuera presidente de su Región (África Occidental y Central), podría tener la misma repercusión o peso que podrían tener países como EEUU, o algunos de Europa? Es evidente que no y ello podría tratarse de una correlación de fuerzas y utilización del poder, en donde el que es más fuerte económica, política, social y militarmente hablando, es el que suele imponer la ideología y marcar el ritmo de los acontecimientos del orden internacional.

Precisamente por ello se puede ver que existe un gran abismo entre las aduanas de países en vías de desarrollo y los más desarrollados, pues no velan por los intereses de cada región, sino más bien tratan de obtener el beneficio de su propio Estado (en el mejor de los casos) o sacar el mayor provecho personal.

No obstante, hay que reconocer que un hecho que ayudó de manera significativa a la anexión de nuevos Estados miembros a la OMA, fue sin lugar a dudas la implementación de su sistema regional, lo anterior ya que sería demasiado complicado coordinar las acciones desde un ámbito geográfico general.

---

<sup>7</sup> *ibid.* Pág. 32

Una vez que el Consejo examina los informes, analiza la posibilidad de que con ellos se puedan elaborar nuevos Convenios o Recomendaciones para las partes contratantes, o bien tomar medidas en pro de favorecer las actividades que se están realizando o van a realizarse en un futuro próximo. No obstante “el consejo no solo tiene por responsabilidad asegurar la interpretación y aplicación uniforme de los dos convenios de Bruselas sobre nomenclatura y valor en aduana; su visión es muy vasta y comprende el estudio de las técnicas aduaneras, bajo todos sus aspectos, con miras a encontrar los medios prácticos de lograr el más alto grado de armonización y de uniformidad”<sup>8</sup>

### **1.3 LA COMISIÓN DE POLÍTICA GENERAL**

Se creó en el año de 1979 y se encarga como su nombre lo indica del estudio de las cuestiones de Política General y dictamina en asuntos relacionados. En 1995 se aprobaron sus atribuciones y su composición. Dentro de sus principales funciones se encuentran las de conformar un grupo dinámico de dirección, que estudie las situaciones planteadas por el Consejo, miembros de la Comisión o el mismo Secretario General, claro siempre bajo el mandato del Consejo.

La Comisión de Política General tiene la facultad de formular recomendaciones (sin exceder su marco normativo y jurídico) que el Consejo puede o no aprobar, así como también tiene la capacidad de solicitar al Secretario General que se adopten medidas que consideren necesarias en favor de la Organización, sin dejar de informar de las mismas al Consejo.

En lo que se refiere a su composición, el Presidente del Consejo tiene el papel de Presidente de la Comisión, los Presidentes de cada Región son Vicepresidentes, el Consejo elige 17 miembros de acuerdo al reparto de las regiones, como observador se encuentra el Estado que es miembro y sede al mismo tiempo: Bélgica, cuando las sesiones se celebran fuera de la sede, dicho país adquiere el carácter de observador.

---

<sup>8</sup> Carvajal Contreras, Maximo, Idem, pág 187.

## 1.4 EL COMITÉ FINANCIERO.

Este comité se crea cuando se firmó el Convenio del CCA, sin embargo su reglamento se aprobó hasta 1991, modificándose en 1995. En dicho reglamento se contienen las principales disposiciones en materia financiera de la Organización. Por ejemplo como es que se va a conformar el presupuesto de la OMA, en donde toman en cuenta las aportaciones de cada Estado miembro y lo calculan con base en el libro de aportaciones de las Naciones Unidas.

El Comité Financiero se encarga de aprobar el presupuesto para cada año y establece los créditos que va a otorgar a las distintas divisiones de la institución para realizar las actividades más adecuadas. El presupuesto lo reparte entre el personal y los gastos administrativos o de servicios que se requieren para mantener en buen estado al Organismo, además de que tienen considerados dentro del presupuesto, pequeños contratiempos que pudieran implicar un desembolso económico.

Las contribuciones están a cargo de los 171 países<sup>9</sup> que conforman la OMA, y los gastos de la sede corren a cargo del Gobierno Belga<sup>10</sup>. Sin embargo como era de esperarse la mayor aportación proviene de EEUU con el 25% y así sucesivamente hasta llegar a países como España que tiene el 7mo lugar con el 2.11% y la aportación más pequeña es del 0.15%

## 1.5 LOS COMITÉS TÉCNICOS

Como era de suponerse el Consejo para su mejor funcionamiento se basa en los Comité Técnicos especializados en materia aduanera, y en los últimos tiempos los que adquirieron mayor relevancia debido a los constantes cambios del comercio internacional son los siguientes:

Comité Técnico Permanente.	Subcomité de Revisión de Sistema Armonizado.
Comité de lucha contra el fraude.	Subcomité Científico. (Permanente)
Comité de la Nomenclatura.	Subcomité Informático. (Permanente)

<sup>9</sup> (cifras actualizadas Enero 2007) *cf.* Pérez Azcárraga, Augusto Ázael. “La organización Mundial de Aduanas”. Aduana México, Hoy. Gaceta de la Administración General de Aduanas, Año I, No. 2, Mayo de 2002, México, p.23

<sup>10</sup> *i.e.* Siendo un Organismo de carácter intergubernamental y con tanto prestigio internacional, es para que el edificio sede en Bruselas Bélgica ya fuera propiedad de la OMA, y no como se encuentra ahora, siendo un local de alquiler que el Gobierno de ese país subsidia. Será una muestra del poco compromiso que existe por parte de algunas personas o de algunos Estados miembros?

Comité del Sistema Armonizado.	Comité del Valor.
Comité Técnico de Valoración en Aduana.	Comité Técnico de Reglas de Origen.
Comité De Aplicación de la Ley.	Comité de Finanzas.

CUADRO ELABORADO POR EL AUTOR CON INFORMACIÓN DE PEDRO TREJO VARGAS

Debido a la trascendencia que ha adquirido la OMA principalmente en la última década, el Consejo juega un papel importante en distintos Convenios a nivel Internacional, por ejemplo el Convenio Aduanero sobre Contenedores que se firmó en Ginebra en 1972 (hoy conocida como la Organización Marítima Internacional), en el cual los Estados miembros tienen ciertos derechos que los no signatarios no; por tal motivo éstos últimos solo tienen el carácter de observador. Sin embargo, la relevancia que tiene la OMA no es considerada como tal por otros Organismos Internacionales (por ejemplo la OMC), pues aunque existen acercamientos o relaciones laborales, estas no se han explotado al máximo; y por ende no se ha trabajado realmente en conjunto para facilitar el intercambio comercial entre las naciones, por lo que a simple vista pareciera que se cumple con el respectivo acto protocolario para salir bien librado del mismo.

## 1.6 SECRETARÍA GENERAL

La Secretaría General del Consejo estudia por su parte lo relativo a la técnica aduanera, ayuda al Consejo, a sus Comités, a la Comisión General, y cuando es necesario a las Administraciones de Aduanas de sus miembros. Su composición está en función del Consejo, pues el personal administrativo y técnico es seleccionado por concurso en las Administraciones de los países y su periodo es de 5 años, contando hasta el año 2002 con 122 funcionarios.

Para el año de 1997 cuando se celebró la sesión en Hong Kong la Comisión de Política General acordó hacer una modificación a la Secretaría de la OMA. Dejando dos Direcciones: Valoración, y la de Nomenclatura y Técnicas Aduaneras.

Dentro de las principales actividades que destacan, es la organización y planificación, por lo que se crearon la Dirección de Asuntos Arancelarios y Comerciales y

la Dirección de Control y Facilitación<sup>11</sup> quienes informaban directamente al Secretario General de los avances obtenidos.

Una vez comenzada dicha reestructuración el Director de Nomenclatura quedó al frente también de las actividades que realizaba la Dirección del Valor. Sin embargo, este aspecto nunca dejó de importarle a la Secretaría General, por lo que se hizo cargo del mismo en tanto se realizaban las acciones precisas para que cada miembro fuera capacitado y recibiera la asistencia pertinente en lo relativo al Acuerdo de Aplicación del GATT.

Concluida esa fase el Director de Asuntos Arancelarios y Comerciales quedó al frente de las cuestiones de valoración y al mismo tiempo mantenía relaciones con la OMC para la adopción de las Normas de Origen Armonizadas.

### Organigrama De La Secretaria General



Información obtenida de Trejo Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero Mexicano.

### 1.7 CLASIFICACIÓN Y NOMENCLATURA DEL CCA.

“En septiembre de 1970 el Consejo creó un grupo encargado de estudiar la posibilidad de desarrollar un sistema de descripción y codificación de mercancías, que simultáneamente, sirviera tanto para fines aduaneros como de estadística de transportistas y de productores de mercancías de comercio exterior.”<sup>12</sup>

Por lo que en palabras del autor Carvajal Contreras Maximo “... El comité a través de esta nueva nomenclatura, pretende agilizar el comercio internacional, facilitar la captura,

<sup>11</sup> v.g. Cabe señalar que en la Administración General de Aduanas de México, la Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera (cuando existía hasta el año de 2008) se encargaba de los proyectos de Facilitación y Control, siendo dos de las premisas fundamentales para la correcta ejecución que se encomiendan a cada Aduana al interior del país. Aunque dicha postura se adoptó a raíz de la creación de esas Direcciones al interior de la OMA; lo que sirvió como preámbulo para poder llevarlas a cabo dentro de la AGA.

<sup>12</sup> Carvajal Contreras, Maximo, *Idem*, pág 218.

comparación y análisis de las estadísticas del comercio exterior, reducir los costos, uniformar la documentación comercial aduanera, contar con los datos exactos y comparables para una mejor negociación comercial, correlacionar las estadísticas del comercio internacional con las estadísticas de producción, estrechar la interacción de esta nomenclatura y la clasificación uniforme para el comercio internacional de Naciones Unidas”<sup>13</sup>

Esta Nomenclatura quedó conformada de la siguiente manera: 1095 Partidas agrupadas en 99 Capítulos y divididos en 21 Secciones, que servían de base para que cada Estado signatario estableciera sus propias subpartidas, siempre y cuando se apegaran a las Notas Legales y Reglas Generales para coordinar la clasificación.

En 1987 el Convenio de nomenclatura del CCA tenía 52 miembros, sin embargo para fines arancelarios era utilizado por "159 países que representaba el 95% del comercio mundial.”<sup>14</sup>

## **1.8 SISTEMA ARMONIZADO DE DESIGNACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS.**

Debido a la necesidad de homogeneizar los datos y documentación del Comercio Internacional, a finales de los años sesenta se comenzaron a designar y codificar los datos relativos al país para la armonización del mismo. En esta documentación debían incluirse entre otras cosas, unidad de cuenta, medio de transporte, condición de transporte, y obviamente las mercancías.

En palabras del autor Victor Alfaro con el comité del Sistema Armonizado “se busca crear un vocabulario único, reconocido y practicado mundialmente, para precisar, especificar, codificar, organizar y sistematizar todos los bienes o mercancías de exportación o importación. Se trata, así, de facilitar las negociaciones internacionales, dotar de un mismo

---

<sup>13</sup> *Ibib* pág 220

<sup>14</sup> Augusto Azael, “*La Organización Mundial de Aduanas*”. Aduana México, Hoy. Gaceta de la Administración General de Aduanas, Año 1, Número 2, Mayo de 2002, México, pag 23.

“idioma” a todas las partes y permitir una codificación mundial uniforme del tipo y cantidad de bienes de intercambio internacionalmente”<sup>15</sup>

“El sistema Armonizado encuentra su razón de ser en la necesidad de dar respuesta a los problemas derivados de la diversidad de sistemas de clasificación y modificación de mercancías; en las causas determinantes de la insuficiente comparabilidad de las estadísticas; en las divergencias por lo que hace a la determinación de los valores, las cantidades, del país de origen y de destino, la naturaleza de las mercancías; de la complejidad de las formalidades aduaneras; del aumento sensible del costo de la operación del comercio internacional, y en la ausencia de un sistema internacional de designación y codificación de mercancías.”<sup>16</sup>

Lo anterior con el objetivo de analizar la posibilidad de crear un Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que tuviera aceptación internacional, y que no solo sirviera al ámbito aduanero; sino que por el contrario aprovecharan todos los que facilitarían el comercio internacional.

No obstante, fue hasta el año de 1983 (14 de Junio) que se adoptó el texto final y sustituyó a la nomenclatura anterior, puesto que ya había cumplido con un ciclo de vida útil, pues funcionó desde 1950 también bajo la supervisión del CCA.

La estructura del Sistema Armonizado consta de un código numérico de 6 cifras, una lista detallada de designación de mercancías, notas explicativas y un índice en donde se ordenan alfabéticamente las designaciones.

En la actualidad el texto lo conforman más de 5200 subpartidas de 6 cifras que se agrupan en 1251 partidas, en 97 capítulos contenidos en XXI secciones<sup>17</sup>. Hoy en día lo

---

<sup>15</sup> Alfaro, Victor, “*El Consejo de Cooperación Aduanera en las Relaciones Económicas Internacionales*”, Revista “*Comercio Exterior*”. México, Marzo, 1983, Pag. 261

<sup>16</sup> Carvajal Contreras, Maximo, *Idem*, pág 229

<sup>17</sup> “*Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*” publicada en el Diario Oficial de la Federación del 02 de julio del 2007, y reformado mediante el mismo órgano informativo en los acuerdos de fecha 14 de octubre del 2009 y 16 de diciembre del 2009.

aplican alrededor de 156 Administraciones de Aduanas, de las cuales 106 son signatarios del citado Convenio.<sup>18</sup>

Por lo anterior, “Los países desarrollados tienen la obligación de prestar asistencia técnica a los países que lo soliciten, de acuerdo a las modalidades convenidas de común acuerdo, especialmente en la formación de personal, en la adaptación de sus actuales nomenclaturas al sistema armonizado y en el asesoramiento sobre las medidas convenientes para mantener actualizados sus sistemas y la aplicación de las disposiciones del convenio”<sup>19</sup>

Como ejemplo de las labores conjuntas tenemos que en 2003 “en los primeros días de noviembre visitó nuestro país Pravin Gordhan, comisionado del South African Revenue Service. En la oficina del Administrador General de Aduanas, sostuvieron una plática sobre los avances del SAAI y otros aspectos tecnológicos del sistema aduanero mexicano.”<sup>20</sup>

“El Sistema Armonizado es una nomenclatura de mercancías universal, que reúne en un solo instrumento, integrado las designaciones necesarias a los efectos de los aranceles aduaneros, de las nomenclaturas estadísticas y de las clasificaciones correspondientes a los transportes.”<sup>21</sup>

El Sistema Armonizado es coordinado por un Comité que está integrado por delegados de todos los Estados miembros que se reúnen en Bruselas por lo menos 2 veces anualmente.

Dicho Comité realiza adaptaciones al Convenio, elabora proyectos, Notas Explicativas, criterios de clasificación y cualquier elemento que pueda servir para hacer más fácil la interpretación del Sistema Armonizado. Asimismo le corresponde enunciarse en asuntos de clasificación que los Estados miembros u Organizaciones Internacionales le presenten, y asume el papel de árbitro cuando surgen controversias entre las partes. Por tal

---

<sup>18</sup> “*Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*” *Ibid.*

<sup>19</sup> Carvajal Contreras Máximo, *Ibid* pág 222

<sup>20</sup> Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “Aduana México Hoy”, Agenda, año 2, No. 7, México, Diciembre de 2003, pág. 41.

<sup>21</sup> Trejo Vargas, Pedro, “*El sistema aduanero de México*”, SHCP, SAT, México, 2003, pág. 44

motivo, siempre procura que el Sistema Armonizado se aplique de manera uniforme en todo el mundo.

El área de acción del SA ha crecido considerablemente pues en la actualidad se incluyen transportes, política económica, ámbitos nuevos, con los cuales pueda servir como un instrumento que vigile los movimientos entre fronteras de mercancías peligrosas.

“Los países en desarrollo que sean parte contratante y opten por la aplicación parcial del sistema armonizado, se obligan a hacer lo necesario para aplicar en toda su magnitud el sistema armonizado con sus seis cifras en un lapso de cinco años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del convenio para dicho país”<sup>22</sup>

Como ya se mencionó el SA no se limita a fines meramente económicos, sin embargo, podrían considerarse aspectos que en la actualidad son trascendentales y atañen a la población del mundo en general, y en donde el Sistema podría convertirse en un instrumento que ayude a disminuir los efectos o posibles problemas que se han generado por la poca conciencia del hombre hacia algunos aspectos como la naturaleza por ejemplo; el deterioro del medio ambiente (y aunque en menor medida el terrorismo también se ha convertido en un problema de seguridad nacional que debería regularse desde la entrada y salida de mercancías y personas en las fronteras).



### **1.9 VALORACIÓN EN ADUANA. EL COMITÉ DE VALOR**

“El Comité de Valor tiene como misión especial la de control y coordinación, que se ejercen principalmente en los campos de interpretación y aplicación de la definición de valor, bajo la autoridad y directrices del Consejo de Cooperación Aduanera”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Carvajal Contreras, Maximo, *Idem*, pág 222

<sup>23</sup> “*Organización de Estados Americanos*”. Comité de Valor. Consejo de Cooperación de Bruselas. Documento 1953. Washington, 1959. Pág 209.

Este Comité tenía como objetivo vigilar la manera en que se interpretaba la definición para que tuviera el carácter de homogénea. Cuando se creó el número de países era de doce, posteriormente para el año de 1979 (cuando se aprobó el nuevo Código del GATT) se contaba con 33 miembros además de que al rededor de otros 100 lo habían aplicado “de facto”.

Sin embargo el sistema de Bruselas no fue aceptado tan fácilmente, pues en ocasiones se le consideraba un tanto complejo, pero en términos generales las administraciones de aduanas y algunos medios comerciales que la habían adoptado estaban conformes con el trabajo de la misma; y como ejemplo de ello se redactó un informe en el que se “recomienda a los países que aún no lo han hecho que consideren la adopción del Valor en Aduana de Bruselas y a todos los países que aplican esta Definición el acomodarse a las decisiones del Consejo de Cooperación Aduanera relativas a su aplicación e interpretación.”<sup>24</sup>

Dentro de las naciones que no aplicaban la Definición de Bruselas se encontraban: Estados Unidos, Canadá, Australia, África del Sur, Nueva Zelanda, por mencionar solo algunos; todos ellos recurrieron a procedimientos específicos que se basaban en la conocida “noción positiva del valor”



### **1.10 EL ACUERDO RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO VII DEL GATT.**

El 15 de noviembre de 1977 cuando se iniciaban las negociaciones comerciales de la Ronda Tokio, la Comunidad Económica Europea presentó un proyecto en el subgrupo de cuestiones aduaneras que proponía un nuevo Código de Valoración en Aduana que se estructuró con base en la noción positiva, pero que al mismo tiempo quería que se eliminara el precio americano de venta que como su nombre lo indica utilizaba EEUU, el cual se convertía en un verdadero obstáculo para los exportadores comunitarios.

<sup>24</sup> *i.e.* Informe publicado con motivo de la reunión que se llevó a cabo el 28 de Abril de 1969 y fue publicado por la Cámara de Comercio Internacional.

Después de un verdadero análisis, discusiones y diversas modificaciones al texto inicial, el 12 de Abril de 1979 finalmente se llegó al Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT. (Código de Valoración del GATT).

Como era de esperarse hubo posiciones que estaban a favor y en contra, estas últimas se dieron principalmente por parte de los países en vías de desarrollo, quienes manifestaban con fundamentos coherentes que el nuevo código solo ayudaba a las exportaciones de los países que económicamente eran más fuertes y estaban más industrializados.<sup>25</sup>

### **1.11 TÉCNICAS ADUANERAS.**

Para su mejor desempeño la OMA es auxiliada por el Comité Técnico Permanente que como ya se mencionó, está conformado por los representantes de todos los miembros del Consejo.

En cuanto a la parte práctica se refiere se ha recurrido a distintos métodos para la ejecución de su objetivo, pero uno de los que más destaca es la realización de estudios comparados, la elaboración de un glosario internacional de términos en materia aduanera, así como la producción de recomendaciones, resoluciones y/o Convenios internacionales.<sup>26</sup>

Asimismo el Convenio para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros ha adquirido gran relevancia después de que la administración española elaborara un estudio y el Consejo hiciera la invitación cuando se celebraba su sesión en Kyoto en 1973, por tal motivo es mejor conocido como el Convenio de Kyoto.

### **1.12 LUCHA CONTRA EL FRAUDE.**

En Julio de 1983 se creó un Comité de Lucha Contra el Fraude que simbolizó el despunte de las actividades encaminadas a evitar este tipo de ilícitos. Generalmente se

---

<sup>25</sup> v.g. Sin embargo este tipo de acontecimientos suelen suceder, pues en la actualidad la mayoría de Acuerdos, Negociaciones, Organismos y Tratados Internacionales siempre se responden a los intereses de los más poderosos y la mayoría de las veces obtienen lo que quieren a costa (en el mejor de los casos) de los países en vías de desarrollo.

<sup>26</sup> *i.e.* No obstante, pese al gran número de Acuerdos y recomendaciones que existen; en la realidad se ponen en práctica muy pocos y por tal motivo no se respetan en su totalidad.

reúnen en Bruselas y aparte de las recomendaciones que ha hecho en lo que al nombre del Comité se refiere, ha realizado estudios que tienen que ver con estupefacientes y sustancias psicotrópicas.<sup>27</sup>

Además la OMA trabaja con otras Organizaciones Internacionales como la Interpol, Comisión de Drogas y Narcóticos de Naciones Unidas, Consejo de Europa, Unión Europea. Ocasionalmente se reúnen en la sede de la OMA los Directores de las Administraciones de Aduanas de Europa, en donde se estrechan relaciones y se consolida la cooperación para combatir el tráfico de drogas.

### **1.13 Reglas de Origen.**

Después de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Uruguay en 1986 (que dio origen a la OMC y que finalizó el 15 de Noviembre de 1993), se obtuvo el Acuerdo sobre Normas de Origen y se estableció en el Anexo 1 del Convenio.

El esquema bajo el cual se estructuraron los trabajos de armonización de las normas de origen, dio paso a un Comité con el mismo nombre que debía realizar las labores encomendadas, es decir; los servicios de Secretaría estaban a cargo de la OMC y un Comité Técnico de Normas de Origen a cargo de la OMA se encargaría del aspecto técnico, así como asesorar al Comité de Normas de Origen cuando fuera necesario.

El Acuerdo de la OMC de reglas de origen entró en vigor el 1 de Enero de 1995 y surgió para hacer frente a la necesidad de reglas de origen claras que facilitarían el intercambio comercial entre naciones, por lo que era ineludible establecerlas de manera equitativa, transparente, previsible y neutra.

Como ejemplo de lo anterior tenemos que “En el comercio exterior con México, Japón tiene una gran desventaja en las tarifas aduaneras, comparadas con países como la Unión Europea y Estados Unidos, que ya tienen un tratado de libre comercio.

---

<sup>27</sup> *apud* Derivado de lo anterior se han implementado sistemas de información particulares como el AIR Info de la Aduana Británica, MARIMFO a cargo de las aduanas Francesa y Alemana, y la ruta de los Balcanes. O bien uno mundial es el Sistema de Información Centralizado “SIC”

Uno de los sectores más beneficiados por la desgravación arancelaria es el automotriz, cuyo comercio de México con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea goza de cero aranceles.”<sup>28</sup>

Cuando se realizó la sesión inaugural se tenían contemplados el inglés y francés para la realización de la misma, sin embargo se suscitó una protesta por parte de los países de habla hispana por la ausencia del español, dado que es una lengua oficial de trabajo utilizada por la OMC. Así que se revisó el Reglamento Interno del Comité y la OMC reiteró la importancia del español como idioma oficial de trabajo, y la OMA por su parte tuvo que adaptar los criterios necesarios para poder trabajar con él, estableciendo así que el Comité Técnico de Normas de Origen tendría tres idiomas oficiales para trabajar.<sup>29</sup>

El Comité Técnico de Reglas de Origen analiza los trabajos realizados por la Secretaría de la OMA para formular reglas de origen basadas en el cambio de posición arancelaria, de algunos productos en particular; además de que es parte de la estructura permanente de la OMA, pues el estudiar las reglas de origen es una actividad fundamental en la Organización, además que tiene la función de mantener una cooperación estrecha y permanente con la OMC, para asegurar la aplicación homogénea de las reglas que se adopten.

#### **1.14 Profesionalismo.**

Teniendo en cuenta que las Aduanas son un instrumento trascendental para el buen desarrollo de la economía de un Estado, éstas tienen dos tareas fundamentales: la lucha contra el fraude y la facilitación del comercio legítimo.

Debido a que la corrupción es un problema que pone en riesgo no solo el óptimo desarrollo de la sociedad sino también el mejor funcionamiento de las Aduanas; en la mencionada Declaración los Gobiernos deben dar mayor importancia a la protección de sus Aduanas del fenómeno arriba citado, haciendo ineludible la necesidad de un compromiso a

---

<sup>28</sup> Revista de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana Bilingual, “Aduanas Eje del Comercio Exterior” México-Japón, Tratado del Sol naciente, año 1, No 11, Septiembre de 2002, pág 23.

<sup>29</sup> v.g. En este caso en particular es necesario señalar que la OMA tuvo que ceder ante la jerarquía de la OMC para estar en sintonía de las actividades a realizar.

nivel política y administrativo que establezca e imponga normas éticas rigurosas que abarque a toda la Administración Pública pero en particular a las Aduanas.

La Declaración de Arusha contiene un programa de ética de doce puntos en materia aduanera en donde se tienen contemplados medidas y principios que combatan prácticas aduaneras deshonestas. Uno de los puntos que resaltan es la necesidad de contar con una carrera profesional por parte de los funcionarios de las aduanas y que “la remuneración atribuida a los funcionarios de aduanas debe ser suficientes para asegurarles un nivel de vida decente y debe incluir en determinadas circunstancias ventajas sociales de diverso tipo”<sup>30</sup>

Finalmente para la mejor aplicación de las reglas la OMA debe utilizar su estructura regional para que las medidas adoptadas fortalezcan la cooperación en cualquier ámbito que al comercio internacional compete. Por tal motivo, en lo que a ética se refiere la organización creó una cédula especializada y un código de conducta<sup>31</sup> previstas en el Plan de acción, contemplando también la colaboración del sector privado a nivel regional.

En este sentido la AGA tiene mucho por hacer, pues en la práctica es poco el personal de Administración que cuenta con una carrera profesional concluida, y en el área de las Aduanas, las personas que trabajan como verificadores (por mencionar solo un caso) aunque tengan una profesión, no se les brindan las condiciones a que hace mención el párrafo anterior, es decir; no cuentan con una planta laboral estable, pues cambian de residencia constantemente haciéndolos firmar contratos por periodos de 6 meses o un año. No obstante considero que el sueldo que perciben no es el suficiente (\$13,000 mensuales. Julio del 2009) si tomamos en cuenta la importancia que su puesto tiene; por lo que es difícil bajo esas condiciones no caer en actos de corrupción.

Ya se mencionó anteriormente a grandes rasgos cual ha sido y es el papel que tiene México dentro de la Organización, y debido a ello es pertinente analizar clara y

---

<sup>30</sup> “Organización Mundial de Aduanas, Declaración sobre Ética Aduanera”, 07 de Julio 1993, Arusha Tanzania

<sup>31</sup> *i.e.* El Código de Conducta lo contemplan todas las Administraciones de Aduanas, sin embargo; puede ser que no se aplique en todas partes, ni que sea el único y que mucho menos llegue a tiempo con todos y cada uno de sus miembros.

concisamente mediante la Administración General de Aduanas del Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los elementos más importantes dentro del Sistema Aduanero Mexicano, para poder tener una visión más objetiva de las Aduanas de nuestro país.

Por consiguiente en el siguiente capítulo se abordará dicho tema, toda vez que hemos conocido cual es el contexto internacional que rodea al Sistema Aduanero Mexicano; así que se procederá a conocer el interior de la Administración para conocer avances y retrasos del mismo.



## CAPITULO II

### 2.1 EL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

Después de analizar las principales características y elementos con los cuales trabaja la Organización Mundial de Aduanas, es conveniente examinar cuales son los principales componentes que intervienen dentro del Sistema Aduanero Mexicano.

Para efectos del párrafo anterior es necesario remontarse a la definición etimológica de Aduana, en donde se consideraba como una fuente o medio para controlar el comercio exterior con alto grado de certeza; pues por medio de ella se vigilaba la entrada y salida de mercancías. De acuerdo con el autor Pedro Trejo Vargas:

“Existen diferentes corrientes que establecen la definición etimológica del vocablo ‘aduana’. Sin embargo, existe una opinión generalizada en afirmar que su origen es arábigo. Algunos autores designan su origen en la palabra ‘divanum’, la casa de donde se recogen los derechos, posteriormente fue cambiada a ‘divana’, ‘duana’ y finalmente en ‘aduana’. Otra Corriente importante es la que señala que esta voz proviene del vocablo persa ‘divan’, que significa, el lugar de reunión de los administradores de finanzas y ha llegado hasta nosotros del árabe ‘diovan’, luego pasó al italiano ‘dogana’ y quedó en ‘aduana’.”<sup>32</sup>

Es así donde el rol que tiene la Aduana dentro de la política comercial y económica del país es preponderante para el desarrollo de la misma, pues en la actualidad ante la gran cantidad de Tratados Comerciales que ha firmado México no puede pasar inadvertida la importancia no solo recaudatoria sino de seguridad que representan las Aduanas.

Asimismo después de la apertura comercial que México hizo principalmente después de la firma del TLCAN<sup>33</sup>, los ingresos del Producto Interno Bruto aumentaron, ya que el comercio representa cerca de un 60% de sus ingresos<sup>34</sup>; en consecuencia el sistema

---

<sup>32</sup> Trejo Vargas, Pedro, “*El sistema aduanero de México*”, SHCP, SAT, México, 2003, pág117

<sup>33</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigor el 1° de Enero de 1994 y fue firmado por EEUU, Canadá y México.

<sup>34</sup> Trejo Vargas, Pedro, *Ibidem* pág118

aduanero de México debe preocuparse tanto de la modernización científica y tecnológica en todos sus procedimientos, así como de la promoción y facilitación comercial.

Hoy en día Aduana México tiene encomendadas distintas funciones entre las que destacan no solo el control y revisión de las mercancías que entran y salen del territorio nacional, sino que también es un instrumento fiscalizador del gobierno.

Es pertinente señalar que al formar parte de la Administración Pública Federal, la Aduana México del siglo XXI tiene encomendadas funciones en específico dentro de las cuales el autor Pedro Trejo Vargas destaca las siguientes:

Recaudación	De impuestos o cobros generados por los intercambios comerciales; como son las cuotas compensatorias, derecho de trámite aduanero. También se toman en cuenta las exenciones o ajuste al pago de impuestos pertinentes aplicables a las franquicias para la importación o exportación de algún bien.
Facilitación	Para la ejecución de programas que fomenten el comercio exterior, así como cualquier operación del mismo. En otras palabras, a pesar de ser una función prácticamente nueva al interior de cada una de las Aduanas del país, es de vital importancia brindar un servicio de alta calidad que responda a los más altos estándares de eficiencia y eficacia; proporcionando a importadores y exportadores rapidez y seguridad en el despacho aduanero. Pues en la actualidad las grandes empresas se manejan bajo políticas como el “just in time” que trata de maximizar recursos por el mínimo de costos y en el menor tiempo posible. Por lo anterior el avance tecnológico es sumamente relevante para brindar servicios aduaneros integrales que faciliten estas operaciones por medio de una aduana automatizada y sin papeles. <sup>35</sup>
Fiscalización	Por la práctica de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las Normas Oficiales Mexicanas, y de la utilización de los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior.
Prevención	De los delitos o infracciones en materia aduanera, para la aplicación de las sanciones adecuadas por el tráfico de drogas, armas, terrorismo; entre otros. La forma en la que en México se previenen es por medio de sistemas electrónicos y/o digitales que informan las conductas ilícitas en algún intercambio comercial, puede ser en los papeles y sin ellos, lo que se convierte en fraude.
Estadística	De todas las operaciones que se realicen en la aduana y que tengan que ver con el comercio exterior y la balanza comercial.
Verificación	Para corroborar los certificados de origen de las mercancías, su valor en la aduana y el cumplimiento de garantía en el despacho.

Cuadro elaborado por el autor con información obtenida del texto “El Sistema Aduanero de México” de Pedro Trejo Vargas.

Las funciones arriba mencionadas no pueden llevarse a cabo o no sirven de nada si el personal que las realiza no desempeña su trabajo de manera honesta y honrada. Es por ello que a últimas fechas se puede observar cuanto personal de la AGA se le vincula con fraudes aduaneros y/o evasiones fiscales que afectan a distintos sectores de la vida económica del país.<sup>36</sup>

Toda vez que se ha mencionado el marco histórico de las aduanas, y ahora que conocemos cuales han sido los cambios y funciones que tiene la Aduana México de cara a

<sup>35</sup> *Passim*. Aunque en México todavía se encuentre muy lejos de tener el equipamiento necesario con avances científicos y tecnológicos en materia aduanera, se está tratando de implementar esta tendencia mundial en la medida que los recursos federales lo permitan. Pero más bien podría ser la falta de interés de la gente encargada de tomar las decisiones, y con ello saber si otorgar más o menos recursos a la innovación de las aduanas de nuestro país.

<sup>36</sup> *v.g.* Como ejemplo de ello se encuentra la entrada de sustancias propiedad del Chino Shen Ly Ye Gon, o el caso del Administrador de la Aduana del puerto de Altamira en Tamaulipas, o el desaparecido administrador de la Aduana de Veracruz en el 2009.

los retos del presente siglo; se puede considerar a una aduana moderna, a toda unidad estatal que lleve a cabo las funciones sustantivas antes mencionadas, encaminadas a la facilitación del comercio exterior, así como la recaudación de cualquier contribución generada a partir de alguna entrada o salida de mercancías del territorio nacional, por los distintos tipos de tráfico y regímenes aduaneros y en cualquiera de las fronteras del país. Siempre apoyándose en la utilización de medios electrónicos y tecnología lo más avanzada posible.

En consecuencia el marco jurídico no puede pasar inadvertido ante un proceso aduanero que continuamente está cambiando, así que es necesario que las leyes competentes se vayan adaptando a las necesidades producidas por los intercambios comerciales en las aduanas; para no ser un obstáculo sino un instrumento facilitador del mismo.

En lo que a Organización se refiere, la Administración General de Aduanas es una unidad administrativa dependiente del Servicio de Administración Tributaria, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su correcto funcionamiento depende de un Administrador General que a su vez es auxiliado por las distintas Administraciones Centrales y las Aduanas a lo largo de todo el país quienes tienen facultades y responsabilidades específicas establecidas en la Ley Aduanera.

Por Administración General de Aduanas se entiende “al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo las facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria (RISAT)”<sup>37</sup>, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de Octubre de 2007 y su última modificación el día 29 de Abril de 2007.

---

<sup>37</sup> Vargas Trejo, Pedro, Op. Cit. Pág.123

Los servidores públicos que trabajan para la AGA son la parte humana, que además de lo anterior; forman el servicio aduanero que brinda asistencia a los usuarios con base en los estatutos que el Ejecutivo Federal establece. Precisamente el detalle del nombre de la AGA es ése, pues anteriormente se denominaba Dirección General de Aduanas y para efectos de organización era correcto ya que dentro de sus facultades estaba no solo administrar, sino dirigir a las aduanas del país estableciendo responsabilidades dentro de un marco legal.

Como toda institución ‘moderna y de vanguardia’ la Aduana México tiene como misión “ ‘controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales’. Su visión es ‘proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente’.”<sup>38</sup>

La AGA al formar parte de la Administración Pública Federal el titular es el Estado, y es él quien se encarga de satisfacer las necesidades de carácter público, por esta razón la Aduana México tiene la obligación de apegarse a ciertas disposiciones legales, reglas y principios para su correcta administración. El Servicio de Administración Tributaria por su parte es el órgano encargado de aplicar las leyes fiscales y aduaneras para que las personas físicas y morales contribuyan proporcionalmente con el gasto público.

Precisamente dentro del SAT la AGA es una de las Unidades Administrativas más importantes. A continuación se enumeran las principales que tienen una mayor relación con la AGA:

<b>Administración General de Aduanas</b>	Administración General de Grandes Contribuyentes
Administración General de Recaudación	Administración General de Auditoría Fiscal Federal
Administración General Jurídica	Administración General de Destino de Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal

<sup>38</sup> Vargas Trejo, Pedro, *idem*. Pág. 124

En lo concerniente a la estructura de la Administración General de Aduanas se cuenta con 6 Administraciones Centrales 49 Aduanas distribuidas a lo largo del territorio nacional, 180 puntos de servicios que es donde se localizan las garitas y aeropuertos internacionales.



Fuente <http://intragrs.dssat.sat.gob.mx/aga.html> visitado el 07 de Julio de 2010 a las 12:39 hrs

Asímismo se cuenta con Administraciones Centrales dentro de las cuales destacan las siguientes:

Administración Central de Operación Aduanera	Administración Central de Planeación Aduanera
Administración Central de Informática y Contabilidad	Administración Central de Investigación Aduanera
Administración Central de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera	Administración Central de Regulación Aduanera

A cargo de cada una de ella se encuentra un Administrador Central, de quien dependen administradores de área, subadministradores, jefes de departamento, personal operativo y de enlace; así como el personal sindicalizado o de base.

Cabe resaltar la trascendencia que tienen los laboratorios de la AGA para el reconocimiento de las mercancías de difícil identificación, mismos que dependen de la Administración Central de Operación Aduanera. Por lo que se convierten en un medio de apoyo para su comprobación; no obstante se requiere de sistemas más sofisticados para prevenir el fraude y contrabando.

Las aduanas se encuentran localizadas de manera táctica para tener presencia en los lugares de afluencia o polos de desarrollo geográfico y económico más importante, es decir; en las fronteras, puertos aéreos y marítimos, y al interior del país para hacer frente a las necesidades del Estado. En la actualidad existen 17 aduanas marítimas, 10 interiores, 2 en la frontera sur y 20 en la norte, a parte de los puntos de revisión y garitas ubicadas en los aeropuertos internacionales.

En el organigrama de cada Aduana encontramos como titular al Administrador de la misma, quien tiene a su cargo a las unidades administrativas, en donde a su vez se sitúan los subadministradores, jefes de departamento, sección y de sala; quienes de manera conjunta con el personal operativo (como verificadores, Oficiales de Comercio Exterior, moduladores, operadores de Rayos Gamma por mencionar solo algunos) llevan a cabo el despacho en la aduana.

Otro aspecto notable para la mejor comprensión del sistema aduanero mexicano es tener presente que no todas las aduanas tienen el mismo papel a desempeñar y por ende la misma importancia, pues como se mencionó anteriormente no realizan las mismas actividades las aduanas marítimas que las interiores. Es por ello que cada una tiene un sustento jurídico administrativo<sup>39</sup> específico en las diversas legislaciones vigentes que dirigen el rumbo que cada una debe seguir.

De esta manera también se establece cual es el lugar físico y la jurisdicción territorial al que se van a apegar las aduanas y administraciones Centrales. Por ejemplo las aduanas marítimas tienen además de su campo de acción, autoridad sobre las playas, mar territorial, zona económica exclusiva y aguas interiores.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *cf.* La mayoría de dichas disposiciones se encuentran en la Ley Aduanera, Ley del SAT, con sus respectivos reglamentos; así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>40</sup> *apud.* Lo anterior de conformidad con la circunscripción territorial señalada en los artículos segundo, fracción XVII y tercero, párrafo tercero, del acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria, según lo establece el artículo único transitorio de dicho acuerdo. El cual fue reformado mediante el acuerdo que modifica el diverso por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2008, modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2010, entrando en vigor al día siguiente de su publicación el 24 de julio de 2010.

Toda vez que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 90 establece que la Administración Pública será centralizada o paraestatal; y como la Administración General de Aduanas es una unidad administrativa dependiente del SAT y la SHCP pertenece a la misma, se convierte en subordinada del poder Ejecutivo y tiene la facultad de dirigir, vigilar y nombrar a quien considere necesario para trabajar en ella.

En otras palabras la AGA forma parte del SAT, que tiene autonomía de gestión y autoridad fiscal propia, pero que a su vez es un órgano desconcentrado de la SHCP<sup>41</sup>; y como ésta última forma parte de la administración pública centralizada, consecuentemente la AGA tiene que obedecer los mandatos o estatutos que el presidente designe o considere necesarios para su óptimo funcionamiento.

Continuando con el aspecto jurídico el poder Ejecutivo tiene facultad de acuerdo con el art. 89 fracciones II y IV, de nombrar a los altos mandos de Hacienda así como removerlos de su cargo con previa aprobación del Senado de la República. Sin embargo también en el art. 76 de la CPEUM se señala que el Ejecutivo Federal tiene ciertas restricciones para designar a los empleados superiores de Hacienda entre los que se encuentran el Administrador General de Aduanas, pues el Senado es quien se encarga de ratificarlos.

Un aspecto relevante en la función que desempeña el Senado para el nombramiento o ratificación de algún funcionario Público como es el Administrador General de Aduanas; es que tiene la facultad cuando así lo crea conveniente de dar marcha atrás al proceso porque considera que la persona no cumple con el perfil o con los conocimientos aptos para el desempeño del puesto. Además de que se hace para cargos de gran relevancia a nivel Estado y no pueden pasar inadvertidos los estudios o análisis que el Senado realice para la valoración del mismo; pues podrían verse afectados los intereses de la nación.

---

<sup>41</sup> *i.e.* El hecho de que el SAT sea un órgano desconcentrado de la SHCP no quiere decir que esté fuera de su jurisdicción, al contrario; siempre debe sujetarse al poder que jerárquicamente tiene concedido la Secretaría, y por consiguiente el SAT se convierte en un organismo dependiente del poder Ejecutivo. Además al tener cierto grado de independencia el SAT en lo que a Aduanas se refiere, tiene que velar por la eficaz atención de los usuarios de las aduanas para eficientar su despacho sin olvidarse que también tiene un papel recaudador de acuerdo a la normatividad vigente.

La duración del cargo del Administrador General de Aduanas, de los Administradores de las Aduanas de las Administraciones Centrales no se establece en ninguna estancia legal, pero por lo general se lleva a cabo bajo las premisas de confianza y eficiencia que el funcionario haya mostrado en el cargo. Aunque en ocasiones solo se tome en cuenta la confianza del jefe con mayor nivel jerárquico muestre a sus dependientes.

Otras de las facultades que tiene el Ejecutivo Federal en materia aduanal<sup>42</sup> son:

- Crear o eliminar aduanas en cualquiera de sus ámbitos (fronteriza, interiores, de tráfico marítimo y aéreo)<sup>43</sup>; y designar el espacio físico y sus actividades a desempeñar.
- Permitir que el intercambio de mercancías por las Aduanas Fronterizas pueda ejecutarse de manera conjunta con las oficinas de aduanas de los países vecinos.
- Inhabilitar cuando el interés nacional lo requiera a las oficinas de aduanas por el tiempo que considere pertinente.

Todas las necesidades de los usuarios de aduanas, así como las de cada región adyacente y los distintos polos de desarrollo del país, son las que el Ejecutivo y las autoridades competentes deben de tomar en cuenta para la apertura de una Aduana, sección aduanera, o punto de revisión. En caso contrario estarían respondiendo a los intereses partidistas, personales, y/o de particulares.

En la actualidad se han distribuido de manera estratégica y con jurisdicción propia las 49 Aduanas del país, estableciéndose en ellas de manera clara cuales son los puntos de entrada y salida de mercancías del territorio nacional. Se ha hecho para evitar conflictos que antiguamente ocurrían cuando existían aduanas móviles las cuales tenían que adaptarse a las necesidades de tráfico. Conjuntamente se ha autorizado a particulares para que puedan importar o exportar por un lugar distinto al establecido.

---

<sup>42</sup> v.g. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también tiene facultades explícitas en materia aduanal que le permiten señalar la demarcación territorial a la que cada Aduana pertenece, así como el establecimiento de secciones aduaneras y puntos de revisión mejor conocidos como garitas.

<sup>43</sup> v.g. Esta es una facultad exclusiva del Presidente establecida en el art. 89 fracción XIII de la CPEUM en donde se le permite habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Además tiene la responsabilidad de designar la política comercial de México, utilizando los elementos precisos para la ejecución de la misma, en donde las Aduanas cobran vital importancia.

Los Estados de la República no tienen ni pueden tener ninguna especie de Aduana y mucho menos prohibir o imponer un impuesto por la entrada, salida o circulación de mercancías nacionales o extranjeras en su jurisdicción. Dentro de la CPEUM las fracciones IV, V, VI, VII también prohíben los impuestos alcabalatorios en el interior del país.

Dentro del sistema Aduanero Mexicano la parte operativa y el personal del mismo son el pilar fundamental que constituye a la AGA, por lo que es conveniente que su desempeño laboral sea honesto, para que no se atribuyan funciones que no les correspondan y pongan en riesgo la integridad del despacho aduanero. Sin embargo existen casos en donde el personal de aduanas se ha visto involucrado en problemas que afectan algún procedimiento administrativo y/o judicial, lo que los ha llevado a perder su trabajo (en el mejor de los casos) y en muchas ocasiones a sus familias pues cuando se comprueba algún fraude, extorsión o cualquier tipo de ilícito van a dar directamente al reclusorio.

Por ello es que el personal de aduanas debe cumplir con las disposiciones legales establecidas en la normatividad vigente, apegándose entre otros al Código de Ética del Servicio Fiscal de Carrera y de la AGA, al Reglamento Interior del SAT, pues en caso contrario se impondrán sanciones de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos o en su defecto se iniciará un proceso penal de acuerdo a la gravedad de la falta.

Anteriormente las personas encargadas del evaluar las mercancías eran conocidos como vistas aduanales y ahora se llaman verificadores o reconocedores, y su labor consiste en evaluar los productos de importación y exportación por medio de muestras o medios necesarios para comprobar que los elementos declarados por el importador o exportador son verídicos y no existe alguna falta u omisión de contribuciones derivadas del comercio exterior.

El tiempo normal de reconocimiento de las mercancías en las Aduanas no debe exceder de tres horas, salvo en los casos en que se levanta un PAMA<sup>44</sup> o cuando el producto requiera de mayor tiempo para su evaluación, para que posteriormente el verificador realice el Dictamen del Reconocimiento.

Cabe mencionar que en todos los niveles laborales de la AGA es imprescindible el conocimiento de la Ley Aduanera, su Reglamento, y el Manual de Operación Aduanera por mencionar solo algunos, para el correcto funcionamiento de la misma. Igualmente se requiere que el personal cubra con un perfil específico con conocimientos y habilidades aptos para conducirse con profesionalismo y honestidad. Sin embargo; para que exista un compromiso mayor por parte del personal es necesario que se brinde gran estabilidad laboral para puestos o áreas claves que sean susceptibles de extorsión laboral y económica.

En síntesis el Sistema Aduanero Mexicano está conformado por el personal de Aduanas en su carácter de funcionarios públicos que están respaldados por la autoridad Estatal para hacer cumplir las funciones y objetivos de las aduanas dentro de su marco legal.

Toda vez que se ha hecho mención de la parte administrativa y atribuciones de los aduaneros es conveniente ver el lado opuesto, es decir; a los usuarios que finalmente son quienes se ven más beneficiados o perjudicados con las prácticas y disposiciones aduaneras.

Precisamente los usuarios son la contraparte de los estatutos legales y por consiguiente mantienen una relación jurídica estrecha, pues ellos son los poseedores, remitentes, destinatarios, propietarios, transportistas, o sencillamente son personas que

---

<sup>44</sup> *apud.* Precepto legal normado en el artículo 150 de la Ley Aduanera Vigente y cuyo significado es: Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y es un acta que la autoridad aduanera levanta por escrito debidamente fundada y en donde se hace constar lo siguiente: la autoridad que practica la diligencia; los hechos y circunstancias que motivan el inicio del PAMA; la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías; la toma de muestras (en su caso) y otros elementos probatorios necesarios para dictar su resolución. Todos estos componentes con el fin de identificar el lugar, día y hora en que se detectó el incumplimiento de alguna disposición del comercio exterior, los datos del infractor, inventario y avalúo de de la mercancía objeto de embargo. Una vez reunidos todos estos componentes el afectado cuenta con diez días siguientes a aquél en que surta efecto la notificación de dicha acta para presentar pruebas y alegatos que considere necesarios. La aduana es la autoridad competente para resolver este procedimiento y lo hace generalmente en un plazo que no exceda de 4 meses, estableciendo una sanción expresa por el incumplimiento. En caso de no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efecto las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento. Es decir, dicha resolución conduce a declarar su nulidad, lisa y llana.

intervienen en el despacho y por consiguiente también están obligados al cumplimiento de las legislaciones que intervienen en el mismo.

De acuerdo con el art. 1º de la Ley Aduanera “...Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sea sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que intervengan en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.”<sup>45</sup>

## 2.2 IMPORTADORES

Dentro de los usuarios más importantes de las Aduanas se encuentran los importadores y exportadores. En lo que respecta a los primeros pueden ser personas físicas y morales (no se excluyen las instituciones públicas), que vayan a introducir algún tipo de mercancías al país y por lo cual tienen que hacer un pago de contribuciones proporcional a las mismas, con previo cumplimiento de los requisitos para su internación.

Precisamente en el art. 59 de la Legislación Aduanera se instituyen los requisitos que los importadores deben cubrir previo a la introducción de sus mercancías y son los siguientes:

Verificar la procedencia de las mercancías y del país de origen para fijar las cuotas compensatorias, preferencias arancelarias y otras medidas cuando así se requiera.	Tener a disposición de la autoridad aduanera y de manera actualizada un control de los inventarios en forma automatizada y que este registrado en la contabilidad.	Tener Inscripción en el Padrón de Importadores y cuando se necesite, en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.	Otorgar en forma escrita al Agente o Apoderado Aduanal una manifestación de valor de las mercancías que pretende importar; así como la Carta de Encomienda en donde se conceda la representación legal a éstos últimos para efectuar el trámite de despacho ante la Aduana.
---	--	--	---

Cuadro elaborado por el autor con información obtenida del artículo 59 de la Ley Aduanera.

Hay que aclarar que estos requisitos no se aplican de manera tácita cuando son pasajeros internacionales<sup>46</sup> que llevan consigo mercancías en las franquicias<sup>47</sup>, ni cuando son importaciones que se realizaron por medio de compañías de mensajería, paquetería o

<sup>45</sup> Ocampo Medina Carlos, “Compilación de legislación Aduanera 2006” México, Dofiscal Editores, 2006, art 1º Ley Aduanera.

<sup>46</sup> *apud.* De acuerdo con la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2.7.1 se considera pasajero toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.

<sup>47</sup> *i.e.* La franquicia conforme a la Regla 2.3.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes; es la libertad y exención que se concede a una persona para no pagar derechos e impuestos por las mercancías que introduce o extrae del país. Y se les da prioridad a los habitantes de la franja y región fronteriza

vía postal; pues a ellas se les denomina pequeñas importaciones y tienen un procedimiento más simplificado.

Las obligaciones de los importadores para introducir productos se pueden agrupar de la siguiente forma: I) Obligaciones previas al Despacho Aduanero, II) Obligaciones durante el Despacho, y finalmente III) las obligaciones posteriores al Despacho.

En las obligaciones previas al despacho además de las ya mencionadas también se tiene que cumplir con las siguientes:

1. Llevar a cabo el despacho de las mercancías cuando las mismas lo requieran en las aduanas especializadas para ello mediante un agente o apoderado aduanal
2. Estipular cual es el valor de su mercancía en la aduana, así como determinar su clasificación y descripción para establecer cual a va ser el régimen aduanero al cual se van a sujetar los productos, presentando el pedimento en la forma aprobada.
3. Fijar las contribuciones y cuotas compensatorias, así como realizar el pago correspondiente en los establecimientos autorizados para ello.

Durante el Despacho los importadores tienen la obligación de presentar el pedimento correctamente llenado en donde se establezca el régimen aduanero, anexando también la documentación aduanera que certifique el pago total de las contribuciones generadas por la importación de alguna mercancía.

Las obligaciones posteriores al despacho también se pueden dividir de esta manera:

- a) Entre las obligaciones del importador está mantener su registro automatizado ante la SHCP para cuando vuelva a realizar una operación.
- b) Obligaciones relacionadas con el manejo, transporte y legal posesión de las mercancías. Aquí se contempla amparar la mercancía en todo momento, con excepción de los productos de uso personal con los siguientes documentos: Nota de venta o documento que acredite la entrega de las mercancías<sup>48</sup>; la documentación de Aduanas que acredite la

---

<sup>48</sup> *apud.* Lo anterior de conformidad con el artículo 29 y 29A del Código Fiscal de la Federación.

legal posesión al momento de la importación; factura emitida por una institución autorizada; y mantener en su domicilio fiscal durante el periodo que la legislación fiscal establezca todos los documentos aduaneros con las comprobaciones de las operaciones derivadas de éstos.

### **2.3 EXPORTADORES**

Los exportadores al igual que los importadores también pueden ser personas morales o físicas que extraen productos del país y que cumplen con las formalidades y pagos correspondientes para su salida del territorio nacional. Ya sea que las lleven con ellos o lo hagan por medio de un transportista o empresa autorizada.

Las obligaciones de los exportadores en el despacho aduanero son de más fácil realización, pues prácticamente solo tienen que apegarse a la normatividad aduanera vigente del país destino de las mercancías. Sin embargo en México tienen que cumplir con los siguientes requerimientos:

- Presentar el pedimento correctamente llenado y en el formato aprobado para esos fines.
- Realizar el pago correspondiente derivado de las contribuciones de comercio exterior o formalidades exigidas para el despacho de mercancías en forma líquida y en los lugares autorizados.
- Llevar a cabo el despacho de las mercancías por medio de un agente o apoderado aduanal.
- Describir las mercancías señalando su valor en la aduana, clasificación arancelaria, descripción y enunciar cual va a ser el régimen aduanero al que se sujetarán.
- Conservar en su domicilio fiscal una vez que concluyó el despacho de mercancías, los documentos en materia aduanera que comprueben las operaciones de comercio exterior efectuadas, esto durante el tiempo que establezca el Código Fiscal de la Federación.

### **2.4 OTROS ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL DESPACHO**

Por propietario debe entenderse a toda aquella persona que disfrute, use, y/o disponga, de un bien determinado. En ese entendido cualquier sujeto puede ser propietario

de mercancías sujetas de comercio exterior al importarlas o exportarlas a través de un tercero, que en este caso podría ser el remitente, un transportista, alguna empresa de mensajería, etc. o bien al contratar los servicios para que se realicen las operaciones necesarias para su despacho.

No precisamente cuando se importa o exporta se es propietario de los productos, pues solo se necesita la capacidad jurídica suficiente para destinar las mercancías a un régimen aduanero. Lo anterior siempre que cumplan con los preceptos que se requieren para realizar el despacho aduanero.

Por otra parte la definición de consignatario no está contemplada dentro de los estatutos de la Ley Aduanera, sin embargo al formar parte del intercambio internacional de productos (o bienes de comercio exterior), se tiene que tomar en cuenta a la persona que el remitente va a enviar sus mercancías con previo acuerdo de un contrato de consignación que es conocido como guía.

Dicho contrato no es otra cosa sino la entrega de bienes muebles al consignatario, quien se va a encargar de promover y vender parcial o totalmente los productos dentro de un periodo de tiempo determinado, así como en un precio acordado previamente. De no llegarse a la consecución de este objetivo el consignatario deberá retornar las mercancías en el mismo estado al consignante (exportador) y es él quien decidirá el destino de las mismas.

Cuando se cumple con lo estipulado en el contrato, es decir; se venden los productos, el consignatario recibe por su trabajo una comisión proporcional. De acuerdo con el Lic. Pedro Trejo Vargas en su texto del Sistema Aduanero Mexicano hace una cita referente al consignatario y su contrato: “La particularidad de éste acto jurídico es que del precio de venta de las mercancías, un porcentaje corresponderá al consignatario, como comisión lo que asemeja al contrato de comisión mercantil.”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Alfredo González Zavala, “*Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. T.A-C*”, Consignación mercantil, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p.785.

Por su parte el destinatario es la persona final a la que se enfoca, dirige o envía el producto de comercio exterior y que atraviesa por más de un territorio aduanero. Cabe señalar que siempre contará con un remitente en el país de origen y/o destino, ellos pueden ser desde un transportista, el mismo fabricante, proveedor, vendedor etc. Pero ante la Aduana el destinatario es el producto de una relación convenida de la cual se mantiene al margen salvo en los casos necesarios (por ejemplo una investigación por fraude, violación, PAMA etc.). Por el contrario un importador asume su responsabilidad ante la Aduana cuando se le solicita el destino aduanero de una mercancía ya sea de importación o exportación.

Debe tenerse presente que un comerciante no forzosamente es un importador o exportador, pues si alguna persona ajena o aislada de estas operaciones decide hacer una importación sin fines de lucro, puede realizar la transacción a través de alguna empresa de mensajería, servicio postal mexicano, etc. denominándose pequeñas importaciones.

## **2.5 AGENTES O APODERADOS ADUANALES**

Según el art. 159 de la Ley Aduanera considera como Agente Aduanal a la persona física que está autorizada por medio de una patente emitida por la SHCP, para comenzar el despacho de mercancías por cuenta propia siempre que cumpla con los requisitos establecidos en dicho ordenamiento Legal y lo haga mediante los regímenes aduaneros permitidos.

Por consiguiente un Agente Aduanal debe ser una persona concedora del Comercio Exterior y de las operaciones que de éste se deriven, pues cuando se le autoriza la patente para fungir como tal; puede realizar el trámite pertinente para el desaduanamiento de mercancías de algún importador o exportador siendo en ocasiones también consignatarios o mandatarios del mismo.

Es así como los Agentes Aduanales se convierten en responsables directos ante la aduana por la información asentada en los pedimentos, desde la descripción del producto, su clasificación arancelaria, hasta del régimen aduanero al cual se van a destinar; así como

de cerciorarse que el importador o exportador cuenta con la documentación que certifica que se cumplió con las restricciones y regulaciones no arancelarias que las mercancías causaron.<sup>50</sup>

Esta responsabilidad que tiene el carácter de directa no es otra cosa sino el resultado de la capacitación con la que los Agentes Aduanales cuentan, para manifestar de manera correcta en el respectivo pedimento las características de las mercancías. Pero no puede pasar inadvertido el hecho de que previo al llenado de los mismos, el Agente Aduanal tiene la obligación de preguntar a su cliente cual va a ser el destino que quiera darle a sus bienes así como naturaleza, origen y demás datos necesarios para que el pedimento conduzca a la satisfacción final del cliente.

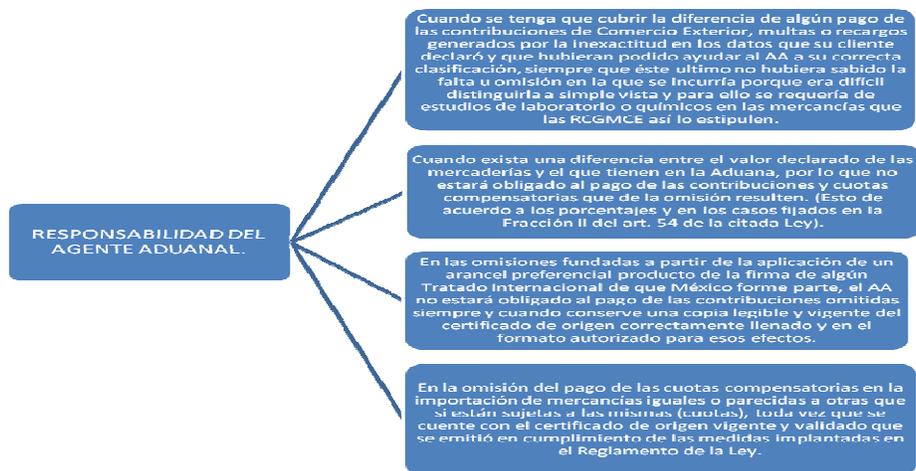
Cabe mencionar que la Ley también contempla excepciones de la responsabilidad de los Agentes Aduanales en el despacho de las mercaderías, pues como se indicó arriba requieren que su cliente les provea la información necesaria acerca de ellas para el correcto llenado de los pedimentos.

Esto se contempla también en el art. 54 de la Ley Aduanera y hace referencia a los casos en los que le es difícil distinguir a simple vista en su revisión previa la naturaleza de las mercancías, lo que podría poner en duda la certidumbre ante la SHCP de lo que su cliente declaró; por tal situación se requiere de otras instancias para examinarlas; por ejemplo análisis de laboratorio o información más específica sobre su origen y otras características que solo el importador o exportador pueden corroborar.

Los casos en los que el Agente Aduanal no será responsable directo ante la Aduana son los siguientes:

---

<sup>50</sup> *apud* Art. 54 de la Legislación Aduanera.



Cuadro elaborado por el autor con información obtenida del Art. 54 de la Ley Aduanera.<sup>51</sup>

Por otro lado el art. 168 de la misma Ley establece que el Apoderado Aduanal es también una persona física escogida por otra que puede ser física o moral y con quien además mantiene algún tipo de relación laboral, por lo que puede representarlo y en su nombre realizar el despacho de mercancías ante la Aduana con previa autorización de la SHCP y con previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

Precisamente lo anterior se ha convertido en una regla inamovible para quienes deseen importar o exportar mercancías, pues requieren de un agente o apoderado aduanal para llevarlas a cabo, siempre y cuando estén autorizados por la Secretaría y que presenten el pedimento en el formato estipulado por la misma. Los primeros podrán fungir como consignatarios o mandatarios; mientras que los segundos podrán hacer lo propio si es que la persona física o moral está autorizada para efectuar el despacho de mercancías por conducto de un apoderado aduanal.

Hay que recordar que no todos tienen que cumplir con estas formalidades de la Legislación Aduanera pues esta prevé algunas excepciones como cuando algún pasajero realiza una importación y presenta cualquiera de los siguientes formatos: Aviso de exportación temporal, solicitud de autorización de importación temporal, declaración de internación o extracción de cantidades en efectivo o documentos (efectuados por empresas

<sup>51</sup> v.g. De igual manera el AA debe cumplir con las exigencias del art. 68 del Reglamento de la Ley Aduanera en donde destacan los siguientes aspectos: a) Verificar que las marcas, etiquetas y empaques de las mercancías correspondan con las declaradas en los documentos; b) que la documentación resguarde las mercancías y cumpla con la normatividad vigente para el llenado y cuente además con los datos establecidos para la comprobación de los certificados de origen, c) que se tomen en cuenta las reglas de origen y la TIGIE para su adecuada clasificación arancelaria. Esto es por mencionar los más representativos.

de mensajería o de transporte internacional de traslado de valores), solicitud de autorización para la importación temporal de embarcaciones, aviso de registro de aparatos eléctricos e instrumentos de trabajo; por mencionar algunos.

## **2.6 DICTAMINADORES ADUANEROS.**

Los dictaminadores aduaneros son las personas físicas que prestan sus servicios a las empresas que el SAT autoriza para la revisión de los documentos en el segundo reconocimiento de las mercancías, emitiendo un dictamen con carácter de confidencial con los requisitos fijados en el art. 16 de la Ley Aduanera. Para que las empresas puedan contar con la autorización para ser Empresas de Segundo Reconocimiento, es necesario que la SHCP la autorice, además de que estarán trabajando para otras empresas que también cuentan con la autorización para el Segundo Reconocimiento de las Mercancías.

Entre los elementos que los dictaminadores toman en cuenta para el despacho de las mercancías se encuentran los siguientes:

- a) La presentación de los documentos que acrediten el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.
- b) Que las mercancías declaradas sean cuantificables de acuerdo al número de piezas, volumen, peso, etc. así como una descripción de las mismas con origen, estado y que los datos declarados permitan una identificación individual cuando tengan No. de serie, parte y/o modelo.
- c) Que las unidades con las cuales se midió la mercancía estén contempladas en la TIGIE.
- d) Que la documentación conjunta así como el pedimento cumplan los requisitos de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Ley Aduanera y su Reglamento.

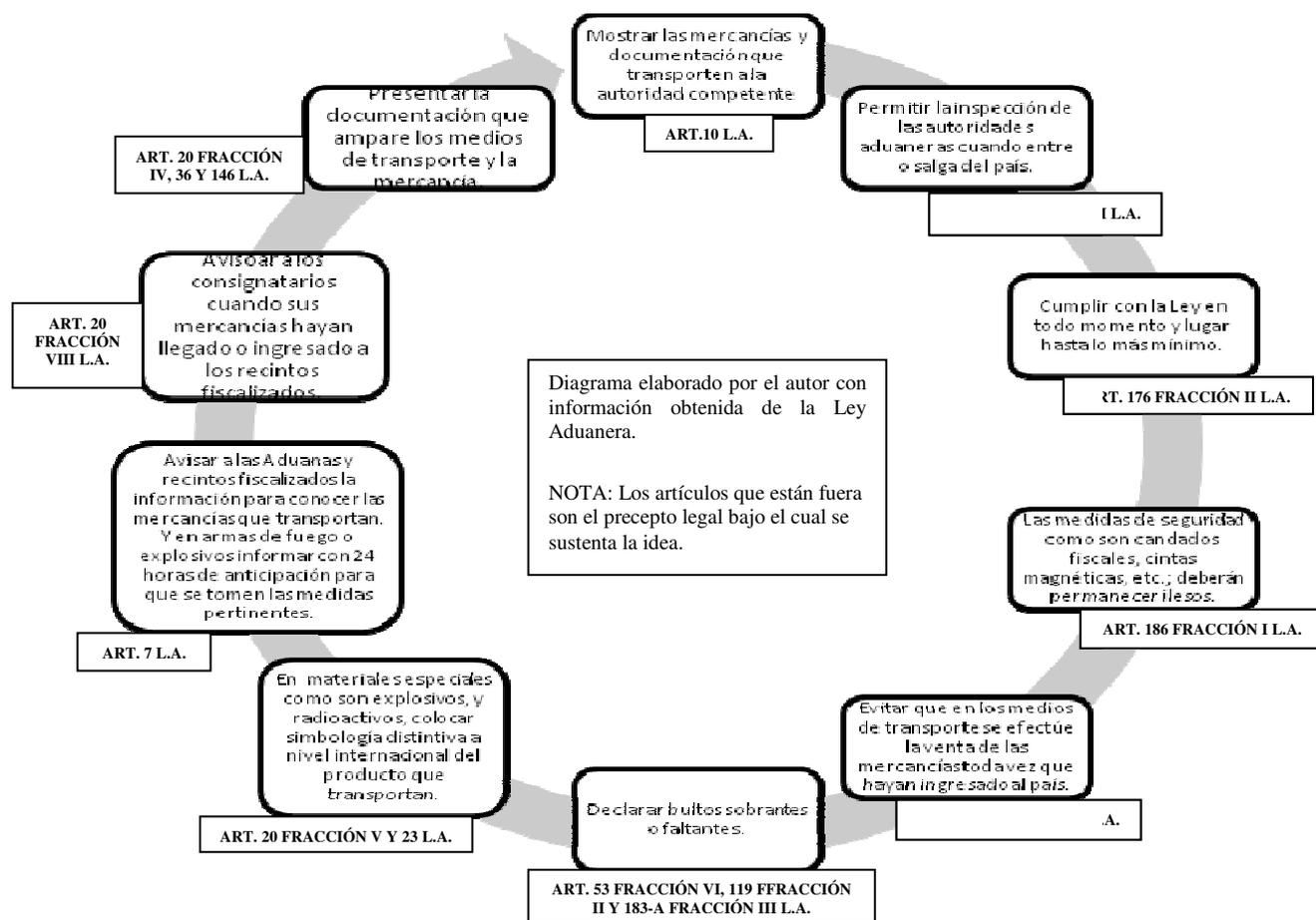
## **2.7 TRANSPORTISTAS**

Los agentes transportistas son las personas que se instalan en los lugares de salida o entrada de los medios de transferencia de acuerdo al tipo de tráfico en que se encuentren, por ejemplo, marítimo, terrestre, aéreo, y son los representantes de los transportistas ante la

aduana, pues son ellos quienes realizan las gestiones pertinentes para mover, transportar, introducir, extraer o remover las mercancías de los lugares autorizados para ello.

Las actividades de transporte de mercancías pueden realizarlas compañías de transporte marítimo, aéreo, multimodal, terrestre, ferroviario, porteadoras, o empresas denominadas taxis aéreos y que no son otra cosa que entidades de mensajería y paquetería.<sup>52</sup>

Conforme el art. 20 de la Legislación Aduanera las obligaciones de las empresas porteadoras y de capitanes, pilotos, conductores y propietarios de medios de transporte<sup>53</sup> están obligados a cumplir lo siguiente:



<sup>52</sup> i.e. Estas empresas de mensajería y paquetería como DHL o UPS que tienen presencia a nivel mundial, son personas morales que tienen su residencia en el país y su función principal es transportar por lo regular internacionalmente de manera fácil y rápida por vía terrestre, aérea y en algunos casos marítima, mercancías y documentos con destinatarios y/o remitentes establecidos.

<sup>53</sup> i.e. Aparte de las obligaciones que se acaban de mencionar las empresas de transporte deben estar registradas en la Administración General de Aduanas para prestar ese servicio utilizando los medios adecuados para ello.

De las obligaciones que se acaban de mencionar además de estar involucrados los transportistas; también deben apegarse a ellas los propietarios o empresas responsables de su manejo, tenencia o almacenaje.

De igual forma si en algún momento los dueños de empresas de transporte no cuentan con la documentación que acredite la legal estancia de las mercancías que transporten en el territorio nacional, serán los únicos responsables para la autoridad aduanera y las demás instituciones del Gobierno que se dediquen a investigar el suceso.

## **2.8 PASAJEROS, POSEEDORES O TENEDORES, Y OTROS.**

Existen otro tipo de usuarios de las Aduanas que se llaman pasajeros internacionales y que al ingresar a México desde otra nación, son sujetos aduaneros con igual importancia que los demás. Un pasajero es cualquier persona que extraiga ó introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país, o bien cuando se interne desde las franja o región fronteriza al resto del mismo por cualquier vía. Sin embargo la Ley Aduanera les confiere un trato especial al proporcionarles franquicias y algunas facilidades administrativas.

Como era de esperarse existen otras personas que intervienen en el despacho de las mercancías y por consecuencia también adquieren obligaciones para el cumplimiento de las disposiciones que de él se deriven, me refiero a los poseedores o tenedores de las mercaderías que pueden ser personas físicas o morales que al momento de realizar la operación las mercancías se encuentran en su poder.

No se pueden omitir a las instituciones bancarias por que son ellas quienes se encargan del cobro de las contribuciones de comercio exterior, a las distintas dependencias de gobierno como la Procuraduría General de la República, Policía Judicial<sup>54</sup> por que se encargan de realizar operativos o indagatorias cuando una falta administrativa así lo requiere; a los representantes de los diferentes sectores productivos y Cámaras del país así como a los que están al frente de Asociaciones como la Confederación de Asociaciones de

---

<sup>54</sup> *item.* Es imposible dejar de pensar que en la mayoría de fraudes o violaciones al comercio exterior se encuentran coludidas tanto las organizaciones criminales como esta parte de la Administración Pública Federal que son las Aduanas, pues es increíble que destinando tantos recursos y dependencias para combatir cualquier tipo de ilícito; continuamente se presenten casos de contrabando y no se tenga responsable directo alguno.

Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), la Asociación Nacional de Almacenes Fiscalizados Asociación Civil (ANAFAC); y al resto de personas o grupos que se han convertido en un eslabón importante para el Sistema Aduanero Mexicano.

## **2.9 PAPEL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO DE MERCANCÍAS.**

Hasta ahora se ha hecho mención de manera global algunos de los principales miembros involucrados en la utilización de las Aduanas a nivel mundial y es pertinente conocer también cuales son las actividades que las autoridades realizan para el óptimo funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano.

Debe referirse también que geográficamente México es un país con un vasto territorio que comparte al Norte 3,152 km de frontera con EEUU, 1,149 km al Sur con Belice y Guatemala, y 11,112.5<sup>55</sup> km de costas dentro de las cuales la AGA también tiene capacidad jurídica de acción, pues debe de vigilar la entrada y salidas de mercancías por cualquier medio y en cualquier lugar del territorio Nacional. Es por ello que su autoridad abarca al Mar Territorial<sup>56</sup> y Zona Económica Exclusiva<sup>57</sup>.

Hay que acotar que la jurisdicción de las Aduanas no se limita meramente a los lugares que se han mencionado a lo largo de la presente investigación, sino que también tienen presencia en cualquier parte del país al realizar operativos en carreteras, visitas domiciliarias en los direcciones fiscales de los miembros de Comercio Exterior, supervisión de garitas en las aduanas fronterizas cuando se quiere internar el producto desde la franja o región fronteriza al resto del país.

Por lo que “La movilización de carga por nuestro territorio se sustenta en una infraestructura desarticulada de transporte ferroviario, carretero, naval y aeroportuario, que solo eleva costos y frena inversiones. México es el séptimo país exportador pero su traslado de carga es más caro que el de los Estados

---

<sup>55</sup> *cfr.* Datos consultados en el libro de Pedro Vargas Trejo, “El sistema Aduanero de México” en su página 163.

<sup>56</sup> *apud.* De conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en su artículo 2° publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de Junio de 1983, se considera a la franja de Mar paralela a las costas continentales de un país o Estado.

<sup>57</sup> *i.e.* Es el área situada más allá del mar Patrimonial que abarca hasta 200 millas náuticas y en la cual el Estado ribereño tiene facultades y derechos de explotación y exploración. En el caso específico de México el sustento jurídico se encuentra en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Unidos , y considerando que únicamente se tiene 88% de las entregas de mercancías a tiempo contra un 97% de los Estados Unidos, hablamos de un margen del 9% de desventaja competitiva respecto a nuestro país vecino”<sup>58</sup>

Por eso cuando se introduce o extrae del país alguna mercancía por los lugares no autorizados para ello, se está cometiendo un delito o infracción; pues para considerarse como importación o exportación es necesario que se cumplan con las formalidades que se deben aplicar en el despacho aduanero, con horarios y lugares permitidos para ello.

## 2.10 TIPOS DE TRÁFICOS

Dentro del Régimen Aduanero se reconocen para realizar importaciones o exportaciones de forma legítima a los siguientes medios o tipos de tráfico:

- a) Tráfico Marítimo: Es el ingreso o egreso de mercaderías por medio de embarcaciones de cualquier país y que navegan en zonas marítimas mexicanas y que cumplan con la Ley de Navegación y respeten los Tratados Internacionales. Este tráfico se divide en tres: 1) tráfico de altura, es cuando se transporta una mercancía que llega al país o se mandan al extranjero, o bien cuando existe una navegación entre un puerto extranjero y uno nacional o al revés; 2) tráfico de cabotaje, es cuando se trasladan mercancías o se navega de un puerto interno del país a otro situado en el mismo litoral; 3) tráfico mixto, e cuando se realizan los dos anteriores al mismo tiempo.
- b) Tráfico Terrestre: Como su nombre lo indica es cuando los medios de transporte utilizan geográficamente alguna parte del suelo en sus distintas transformaciones como carreteras, ferrocarriles, etc. para trasladar sus mercancías y/o realizar sus operaciones, utilizando vehículos o medios de transporte adecuados para ello como camiones, furgones, remolques, etc.
- c) Tráfico Aéreo: Es el pilotaje de naves aéreas<sup>59</sup> en dicho espacio que se utilizan en el transporte de pasajeros, correos, etc. En lo relacionado al transporte de mercaderías por este medio, se debe realizar previamente un acuerdo de transporte de carga entre el poseedor y el concesionario en el cual el primero va a pagar una cuota por el traslado de las mercancías a otro punto al segundo.
- d) Tráfico Fluvial: Se conoce también como navegación interior y radica en el cabotaje de las embarcaciones en aguas al interior del país (ríos, presas, lagunas, lagos, etc.), o cualquier extensión de las mismas contempladas en el tráfico marítimo, y para los cuales se deberá de contar con previa autorización de las autoridades aduaneras para la entrada o salida de mercancías por este conducto.

---

<sup>58</sup> Revista de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana Bilingual, “Aduanas Eje del Comercio Exterior” Centroamerica: Integración y desequilibrio externo, Corredores Multimodales en México. ¿Cuello de Botella?, año 4, No. 5, Revista Bimestral Septiembre-Octubre 2005, pág 44.

<sup>59</sup> *apud*. Todas las aeronaves o vehículos que transiten por el espacio aéreo deben apegarse a los principios de la Ley de Aviación Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Mayo de 1995. (Entendiéndose por aeronaves a cualquier vehículo que pueda transitar con libertad en el aire).

- e) Otros: En la ley Aduanera y su Reglamento también se consideran otras formas de conducción diferentes a las ya mencionadas, esto es cuando se realiza una importación o exportación de energía eléctrica, gas, petróleo, etc. las cuales solo pueden llevarse a cabo mediante tuberías, ductos o cables; pero primero tienen que aprobarlos las autoridades de la Aduana para efectuar la operación.

## **2.11 TRANSBORDO Y ABANDONO DE MERCANCÍAS, HORARIOS.**

El transbordo de mercancías es la descarga de un medio de transporte que trae consigo productos de procedencia extranjera que van a cambiarse o cargarse a otro del mismo o diferente tráfico (mediante un control fiscal), por ejemplo de un ferrocarril a un avión, de un camión a una embarcación, etc.<sup>60</sup>

Justamente en estos últimos (embarcaciones) es en donde se tiene un libro o documento que se conoce como sobordo, y se utiliza para anotar todas las especificaciones de los productos que el capitán trae en el cargamento de la embarcación, con el cual se corrobora la legal posesión de la mercancía. Asimismo estos documentos junto con los Anexos y conocimientos de embarque se tienen que presentar a la autoridad aduanera cada vez que se llegue o parta de algún puerto.<sup>61</sup>

Las maniobras de carga, descarga, posesión o tenencia de las mercaderías deben de hacerse siempre en los lugares y horarios acreditados para ello, pues la ley prohíbe realizarlo por cualquier otro punto del país.<sup>62</sup> Ello también comprende a los pasajeros internacionales y la revisión de sus equipajes.

De acuerdo con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior el desaduanamiento de las mercancías se efectuará única y exclusivamente en los días y horas que la autoridad Aduanera considere hábiles para que los medios de transporte y mercancías puedan salir o entrar al territorio nacional.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> *i.e.* Hay que aclarar que en el tráfico terrestre la empresa transportista es la responsable de efectuar el transbordo, así como de utilizar los servicios de un Agente o Apoderado Aduanal.

<sup>61</sup> *i.e.* La Ley Aduanera estipula que las embarcaciones (sin importar si el tráfico es mixto), deben presentar un sobordo y sus anexos para cada puerto que las mercancías tengan como destino.

<sup>62</sup> *i.e.* Esos puntos son las Aduanas, secciones Aduaneras, cruces fronterizos, aeropuertos internacionales, terminales de ferrocarril y en general todos los puertos o lugares que cuenten con los servicios aduanales y que estén autorizados por la Secretaría.

<sup>63</sup> *i.e.* Tratándose de tráfico aéreo (transporte de pasajeros y carga) los horarios estarán sujetos a lo dispuesto por las autoridades de aeronáutica civil.

Ya se había hecho mención que la Aduana es la única entidad facultada para realizar las funciones de carga, despacho, y manejo de todas las mercancías de Comercio Exterior. Para lo cual se apoyan en los servicios de los recintos fiscales y fiscalizados, que son los lugares autorizados donde generalmente se depositan las mercancías extranjeras en forma física, pueden ser bodegas o patios destinados para tales fines.

Como la Ley Aduanera contempla a los recintos fiscalizados para operar con las mercancías en depósito implanta como obligaciones las siguientes:

- Permitir que el personal de aduanas supervise cuando sea necesario las labores que realiza el recinto.
- Almacenar, custodiar, manejar y recibir las mercancías que la Aduana envíe.
- Reservar espacios o instalaciones para el reconocimiento de las mercancías.
- Entregar las mercancías que embargadas cumplieron el plazo para ser propiedad del fisco Federal.
- Comunicar de inmediato al personal de la AGA si al verificar un pedimento, la mercancía no corresponde con lo declarado en el primero, o faltan documentos o existe alguna omisión que se considere como fraude o no se haya cumplido con los pagos correspondientes.
- Aplicar en todo momento la Legislación Aduanera para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones.
- Regresar a los propietarios de contenedores, (éstos toda vez que en ellos se tenía mercancía que en algún momento fue causa de abandono a favor del Fisco Federal) sin que por ello puedan pedir el pago de almacenaje de los mismos.
- Poner al servicio de la AGA los instrumentos necesario que en materia tecnológica se requieran para vigilar el correcto manejo y almacenaje de las mercaderías. Por ejemplo mediante circuitos de cerrados de TV que estén conectados con el SAT para informar ante cualquier eventualidad.

Por otro lado en el art. 28 del fuero aduanero se prevé el pago o indemnización de las mercancías a los particulares, cuando en los recintos fiscalizados sufran algún deterioro o extravío que sea atribuible a las autoridades aduaneras, por lo que el Fisco Federal será el encargado de dicho pago en un plazo no mayor a dos años<sup>64</sup>, mientras que el personal de Aduanas competente (en específico el de los recintos) será el responsable ante el Fisco.

---

<sup>64</sup> *i.e.* El pago de las mercancías a los propietarios no se hará de acuerdo a su valor comercial de compra o venta, sino al valor que tengan éstas en la Aduana estipulado en el pedimento. Es así como muchos empresarios principalmente pequeños y medianos han perdido su patrimonio, pues ellos presentan su mercancía de buena fe ante los aduaneros para cumplir con los trámites del despacho, esperando un

Una mercancía se considera como extraviada cuando transcurridos tres días a partir de que la solicitaron para algún examen o prueba, no es presentada ante las autoridades competentes. En estos casos debe de resarcirse el daño al particular y/o propietario de las mercaderías, pues existen ocasiones en las que el personal de los recintos fiscalizados las pierden, dañan, o entregan en un periodo que ya no es viable para su comercialización como ocurre con los artículos de temporada como en Año Nuevo y Navidad.

En contraparte el abandono de mercancías es cuando éstas se encuentran en depósito ante la Aduana y pasan a ser propiedad del Fisco por haber concluido los plazos máximos para el retiro de las mismas<sup>65</sup>, o también cuando el particular así lo exprese por escrito fundamentando las causas de abandono.

En los casos en que las mercancías que fueron fiscalizadas por personal de Aduanas por algún trámite o falta administrativa, sean vendidas o rematadas se considerarán en abandono si el nuevo propietario no las retira del recinto en un plazo menor a 2 meses a partir de que recibe su notificación<sup>66</sup> para hacerlo.

---

trato digno y expedito, y resulta que sin tener culpa alguna en los recintos reciben un mal trato o las extravían. Aquí se puede observar la desigualdad comercial existente entre los importadores y/o exportadores y la AGA pues los interesados deben de cumplir con sus contribuciones en tiempo y forma en lapsos muy breves, y si existe un PAMA y el particular quiere hacer el pago correspondiente de sus omisiones no cuenta con dos años para resarcir el daño como ocurre cuando el Fisco tiene que reponer las mismas.

<sup>65</sup> *i.e.* En exportación 3 meses; 3 días cuando se trate de productos explosivos, contaminantes, radioactivos, inflamables, animales vivos, perecederos (y aplica a la importación como a la exportación pero se puede ampliar hasta 45 días si el recinto cuenta con las instalaciones adecuadas para ello.); y 2 meses para el resto de los casos.

<sup>66</sup> *apud.* En el Artículo 139 del Código Fiscal de la Federación vigente se contemplan las notificaciones. Notificación es el acto o documento por medio del cual las autoridades aduaneras dan aviso a los dueños de las mercancías personalmente o por correo certificado acerca del plazo que tienen para retirarlas del recinto siempre que hayan cumplido con los gastos correspondientes.

## CAPITULO 3

### 3.1 MODERNIZACIÓN DE LAS ADUANAS: PROCESO EVOLUTIVO DEL DESPACHO ADUANERO DE LAS MERCANCÍAS.

En la segunda mitad de la década de los 80's e iniciando la de los 90's México continuaba con una política comercial típica de los países en vías de desarrollo, que consistía básicamente en una economía de sustitución de importaciones para proteger a la industria nacional y consumir lo que ella generaba.

“Así las cosas, las aduanas mexicanas, denominadas actualmente Aduana México, han incrementado el número de sus operaciones debido al crecimiento económico del país, por lo que han cobrado un papel cada vez más importante en nuestra economía, pues el valor de las mercancías importadas y exportadas representó, en 2002, 65% del Producto Interno Bruto; 67% en 2003 y actualmente representa 69%. La política de apertura comercial basada en las exportaciones y la celebración de numerosos tratados internacionales suscritos por México, que sustituyó al modelo de sustitución de importaciones en la década de los ochenta, lejos de restarle importancia, jugando un papel determinante dentro de la integración económica regional y con otros continentes.”<sup>67</sup>

Sin embargo debido al constante dinamismo comercial que existía a nivel mundial, la tendencia tuvo que ser revertida principalmente por los efectos que la globalización estaba causando ya que no respondía a las necesidades del Estado, por lo que se optó por una economía abierta que tuvo sus inicios con la anexión de México al GATT<sup>68</sup>.

Dicho organismo tuvo sus inicios cuando “En 1976 se estableció un grupo para buscar mejoras en un marco internacional para la conducta de comercio mundial y los puntos principalmente estudiados fueron notificaciones , vigilancia, consultas, conciliación

---

<sup>67</sup> Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “Aduana México”, Cultura Laboral, año 3, No. 10, México, Septiembre de 2004, pág 15.

<sup>68</sup> “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” por sus siglas en inglés.

decisiones de paneles y sus coercibilidad, y revisión de la implementación de las recomendaciones de los paneles”<sup>69</sup>

No obstante no puede pasar desapercibido en el contexto internacional que “Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el mundo cambió y con ello la función de todas la aduanas del planeta. La seguridad se ha convertido en la prioridad de toda la aduana, rebasando la recaudación y el control.

Las aduanas son el punto más recurrente para la introducción o extracción de bienes peligrosos para la seguridad nacional; por ello se debe reforzar esa seguridad, dotando a nuestras autoridades de mayor fuerza legal, así como reforzar y reorientar nuestra mentalidad aduanera. [...]

Los Estados Unidos, buscan sobre todas las cosas, seguridad. De contar con ella en nuestro país, el comercio regional se verá muy favorecido, pues preferirán comprar productos en México que en cualquier otro lugar del mundo que no les brinde tranquilidad. Si somos capaces de verlo y entenderlo, recibiremos nuestra recompensa.”<sup>70</sup>

Ante tal situación era imperioso simplificar y acelerar el despacho de las mercancías que transitaban por todas las Aduanas del país, y fue hasta el año de 1989 que el Gobierno Federal inició un proceso de modernización en todo el Sistema Aduanero Mexicano para realizar las operaciones de comercio exterior con transparencia y rapidez.

Dentro de este proceso de modernización se comprenden también los asuntos relacionados al despacho y que en la actualidad se llevan a cabo por medios electrónicos, pues sustituyeron la revisión total de cargamentos por una revisión sistematizada, es decir; es un sistema informático en el cual la autoridad Aduanera decide de manera electrónica cuales mercancías revisar y cuáles no de acuerdo a sus características.

---

<sup>69</sup> Revista de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana Bilingual, “Aduanas Eje del Comercio Exterior” Vicente Fox en el LXIII Congreso Nacional de CAAREM, Del GATT a la OMC una historia comercial, año 1, No. 10, Agosto de 2002, pág 19.

<sup>70</sup> Reyes Díaz Leal, Eduardo, Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “Aduana México Hoy”, Información Aduanera, año 2, No. 5, México, Septiembre de 2006, pág 24.

Derivado de lo anterior, el Plan de Modernización de Aduanas en México 2007-2012 contempla como despacho aduanero de mercancías al “conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros deben realizar en la Aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes y apoderados aduanales.”<sup>71</sup>

El despacho de mercaderías es un acto público efectuado por las autoridades de la Aduana en el que se implementa un sistema electrónico que es parte de la modernización y que se conoce como “Sistema Automatizado Aduanero Integral” (SAAI) y que es grabado de manera simultánea en medios magnéticos en los términos que el SAT señala. Este sistema forma parte del proceso de modernización y debe utilizarse para las operaciones comerciales con la firma electrónica avanzada y un código de validación que la AGA haya creado, por lo que ésta firma tiene el mismo valor que la autógrafa de los Agentes Aduanales, y por ello deben solicitar la aprobación de la AGA del formato del pedimento que van a presentar al sistema electrónico.

En ese entendido los trámites deben realizarse de manera sistemática y gradual, pues los pasos que deben de seguir varían de acuerdo al tipo de tráfico en el que se ejecute el despacho, así como de acuerdo al régimen que van a destinarse y no concluye hasta que quedan a completa disposición del importador y/o exportador.

Precisamente el despacho cumple una serie de pasos los cuales consisten en lo siguiente: reconocimiento previo de las mercaderías, el correcto llenado del pedimento así como su validación, cubrir las cuotas de las contribuciones correspondientes, presentar el pedimento ante los módulos de la Aduana para activar el mecanismo de selección automatizada, por lo que de aquí en adelante la rapidez del proceso depende del resultado del mismo, pues tal vez se efectúe un desaduanamiento libre o tal vez sea necesaria una

---

<sup>71</sup> Art. 35 de la “Ley Aduanera”.

inspección física y/o documental de los productos (y segundo reconocimiento cuando así corresponda), y finalmente extraer las mercancías de la Aduana.

Para una mejor comprensión del Plan de modernización y un correcto análisis del despacho aduanero y para efectos de esta investigación, la evolución del despacho aduanero se va a dividir de la siguiente manera: primeras acciones del despacho, declaración ante la Aduana, reconocimiento aduanero y extracción de las mercancías.

### **3.2 PRIMERAS ACCIONES DEL DESPACHO Y DECLARACIÓN**

Se consideran así, pues el despacho comienza mucho antes de que las mercancías ingresen al recinto de la Aduana, por ello el importador o exportador tiene que cumplir con formalidades que contempla la Ley para que pueda iniciar el proceso. Entre éstas se encuentra estar inscrito en el Padrón de Importadores, otorgar al AA la Carta de Encomienda<sup>72</sup> donde cede a él todos los derechos para llevarlo a cabo, pagar las contribuciones que deriven de la operación y establecer el régimen de sus mercancías.

Debe acotarse también dentro de los actos previos a los distintos regímenes que contiene la citada Ley en su art. 90, los cuales se clasifican de la siguiente manera: definitivos, temporales, depósito Fiscal, tránsito de mercancías interno y a nivel Internacional, para elaboración, reparación o transformación en un recinto fiscalizado, recinto fiscalizado estratégico.

La declaración ante la Aduana se lleva a cabo o inicia cuando se presenta el pedimento en el formato autorizado<sup>73</sup> especificando la clasificación arancelaria apropiada para las mercaderías, así como el fin que tendrán las mismas. En otras palabras; es un acto por medio del cual los importadores o exportadores manifiestan ante la Aduana el valor de los impuestos o cuotas que tengan que cubrir o hayan pagado por concepto de desaduanamiento de sus mercancías.

---

<sup>72</sup> *i.e.* La Carta debe tener los siguientes datos: RFC, nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal del poseedor; firma autógrafa del Representante Legal; relación de nombres de los AA con su patente y autorización; y también debe establecerse el periodo de validez de la Carta así como los posibles cambios de domicilios fiscales que el propietario pudiera presentar.

<sup>73</sup> *i.e.* El instructivo para el correcto llenado del pedimento se encuentra en el Anexo 22 de las RCGMCE, y cuando no es necesaria la presentación del mismo, y en los casos en que la operación no lo requiera se podrá sustituir o presentar una declaración, aviso o el llenado de un formato que la SHCP autorice para ello.

Estos actores se obligan a hacer el pago en los bancos o lugares establecidos al interior de las Aduanas destinados para tales fines, por lo que el personal de la Aduana solo se encarga de revisar por excepción; ya que las mercaderías se someten a un sistema aleatorio que posteriormente paso a llamarse lo que hoy conocemos como reconocimiento y segundo reconocimiento, con lo que en teoría se da certeza y legalidad que el personal de la AGA realiza la revisión del despacho aduanero de las mercancías con efectividad y transparencia.

En síntesis los usuarios de las Aduanas tienen la capacidad de autodeterminar el monto que genera el intercambio de productos a nivel internacional; por lo que a la AGA solo le corresponde la función de verificar que lo estipulado en los pedimentos sea correcto y verídico, de esta manera los importadores y exportadores juran protesta de decir la verdad que lo declarado en el pedimento es en realidad lo que quieren introducir o extraer del territorio nacional, por lo que su información debe corresponder con su mercancía o de lo contrario se harán acreedores a una sanción.

Ante las autoridades aduaneras no solo debe de presentarse el pedimento para efectuar el despacho de mercancías, pues tiene que estar acompañado de documentos que la Ley prevé en su art. 36 como son: la guía aérea o el conocimiento de embarque (según el tipo de tráfico que se trate), la factura comercial, los papeles que confirmen el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, el documento que avale el origen de los productos, por mencionar los más importantes.

Así mismo están considerados los errores que los exportadores o importadores puedan cometer al momento de realizar el llenado del pedimento, pero de acuerdo a lo estipulado en el art. 89 de la ya mencionada Ley tienen permitido hacer las correcciones que sean necesarias siempre y cuando no hayan activado el Sistema de Selección Automatizado. Por el contrario, una vez activado solo tienen dos oportunidades de hacer correcciones cuando el saldo sea a favor o no exista saldo alguno para cubrir ante la

Aduana o bien lo podrán hacer las veces que requieran cuando haya cuotas o contribuciones por saldar.

Lo anterior y en el entendido de que no se vean afectados o alterados los siguientes tópicos: las características de los productos como los modelos, marcas, y en su caso números de serie, las unidades de medida, los datos que certifiquen el origen de los productos, el régimen<sup>74</sup> al cual van a destinarse las mercancías salvo los casos que la misma Ley prevé, y el No. de candados o medidas de seguridad avalados por las autoridades oficiales en los medios de transporte que lleven las mercancías.

Debe considerarse también parte del despacho aduanero, a la verificación del pedimento que realizan las autoridades aduaneras mediante métodos no intrusivos e intrusivos contemplados en el Plan de Modernización; ya que son las facultadas para comprobar que lo asentado en el documento por el usuario, corresponde con lo que son las mercancías para evitar omisión de impuestos, malas clasificaciones arancelarias, e imponer así posteriormente las sanciones correspondientes.

### **3.3 RECONOCIMIENTO ADUANERO DE MERCANCÍAS.**

Para continuar con un mejor desglose de lo que el despacho aduanero implica en el Plan de Modernización de Aduanas y prosiguiendo con la división realizada previamente, el reconocimiento aduanero<sup>75</sup> se realiza una vez que es presentada la mercancía ante la Aduana junto con el pedimento y/o documentación necesaria antes señaladas para activar el mecanismo de selección automatizado, quien es el que va a determinar si se efectúa el reconocimiento, una vez concluido se vuelve a activar dicho mecanismo para ver si su

---

<sup>74</sup> v.g. Como se puede observar existen demasiadas contradicciones en el máximo órgano Jurídico de las Aduanas (La Ley), pues mientras en el art. 89 no se permiten hacer cambios de régimen, en los art. 109, 110 y 114 se permite hacerlo cuando el usuario cubrió las contribuciones que se desprenden por la introducción o extracción de una mercancía del territorio nacional. Pero aquí cuentan con preferencia las empresas que el SAT dice conocer más por ser certificadas, pero no se analizan los pequeños vicios de Ley no que permiten un correcto funcionamiento del despacho aduanero, pues debería ser equitativo en no permitir correcciones o modificaciones en el pedimento por lo menos en este sentido, pues con este antecedente dichas empresas no se preocupan por cambiar al régimen que ellas quieran las veces que deseen. Más bien debería permitirse siempre que se cubra una cuota extra por la labor administrativa que ello conlleva y posteriormente verificar cuales fueron las causas del cambio, pues finalmente de nada serviría volver a realizar el trámite y llenar de nueva cuenta el pedimento si lo que se quiere es agilizar el despacho de las mercancías.

<sup>75</sup> *apud*. El reconocimiento aduanero de las mercancías tiene su fundamento legal en el art. 43 y 44 de la Ley Aduanera.

mercancía va a ser objeto de un segundo reconocimiento<sup>76</sup>, para que un reconecedor o verificador (antes vistas aduanales) elabore su dictamen en un lapso no mayor de tres horas.

En México el aforo<sup>77</sup> de mercancías legalmente no está previsto, sin embargo el Plan de Modernización de Aduanas lo contempla como el reconocimiento; y consiste en evaluar física y documentalmente las mercancías que entran o salen del país para verificar la adecuada declaración de las mercancías y sus impuestos, por lo que la autoridad de la Aduana puede recoger las muestras y los elementos necesarios para confirmar la veracidad de lo declarado.

Hay que resaltar que el reconocimiento aduanero siempre se va a efectuar en orden cronológico en el que se presentaron los pedimentos ante el mecanismo de selección automatizado de la Aduana; pero tienen preferencia especial las mercancías que son explosivas, inflamables, perecederas, contaminantes, radioactivas así como animales vivos; esto por la dificultad, delicadeza y responsabilidad que representa su manejo en los recintos.

### 3.4 DICTAMEN DE RECONOCIMIENTO

En cualquiera de los dos reconocimientos se tiene que emitir un dictamen con carácter de confidencial<sup>78</sup> que elabora un dictaminador de la Aduana después de la revisión de las mercaderías, en el cual debe registrar si existieron o no irregularidades. Cuando después de la revisión en ambos reconocimientos se encuentra que cada dictamen presenta irregularidades diferentes, el Administrador de la Aduana levanta una acta de hechos basándose en la de mayor gravedad, pero si ambos dictámenes tienen de fondo las mismas irregularidades, esto es son complementarias; el Administrador elabora una sola acta con

---

<sup>76</sup> *apud.* De acuerdo con el Anexo 14 de las RCGMCE no siempre se va a activar el segundo reconocimiento del mecanismo arriba mencionado, solo en los siguientes supuestos: en las importaciones y exportaciones de pasajeros; cuando se trate de mercancías que fueron transportadas por empresas de mensajería y de conformidad con los Tratados Internacionales de los que México sea signatario; en las transacciones por vía ferroviaria; por mencionar solo algunos. Por tal motivo deberán ser entregadas inmediatamente a sus propietarios y/o particulares.

<sup>77</sup> José Othón, Ramírez Gutiérrez, “*Nuevo diccionario jurídico mexicano*”, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2001, “aforo” pág. 141. Proviene del latín “*aforum*” que quiere decir la plaza pública, en el dialecto romano de Macedonia se conservó el sentido de plaza, y en el francés de la edad media se derivó precio y posteriormente siguieron forista, foral, forense, forillo, hasta llegar a forar que significa tasar e precio de una mercancía.

<sup>78</sup> *apud.* El precepto legal del dictamen tiene su fundamento en el art. 52 del Código Fiscal de la Federación.

base en ambos dictámenes y posteriormente reúne las firmas correspondientes además de la suya para notificar al particular.

El fin del acta no es solo el de notificar al interesado, pues por medio de ella se podrá retener las mercancías hasta que cumplan con las contribuciones derivadas de la importación o exportación; además se deberá exigir el pago de las multas o sanciones si es que del acta resultó alguna; mientras tanto a manera de precaución podrá embargar las mismas pasando a propiedad del FISCO si es que alguno de los datos personales del usuario no coinciden con los del pedimento; por lo que podrá poner a disposición del Ministerio Público correspondiente a los presuntos responsables de los delitos fiscales por introducir o extraer de manera ilegal mercancías del territorio nacional.

### **3.5 EXTRACCIÓN DE LAS MERCANCÍAS**

Esta se efectúa cuando de manera legal se da salida de los recintos fiscales o fiscalizados a las mercancías de comercio exterior que fueron sujetas a custodia, manejo, almacenaje, carga y descarga por parte de las autoridades aduaneras al interior de sus instalaciones.

Muchas personas no saben cuál es el momento formal a partir del cual sus productos han sido liberados de la jurisdicción de la Aduana<sup>79</sup>, pero en realidad no se liberan solamente después de activar el mecanismo de selección automatizada; ya que una vez que las mercancías salen del recinto la autoridad aduanera tiene la capacidad legal de revisarlas en los medios de transporte ferroviario o carretero para cualquier comprobación que esté dentro de sus facultades.

En palabras del Lic. Pedro Trejo Vargas el despacho aduanero “es un conjunto de actos y formalidades realizados por las personas obligadas a su cumplimiento, que siguen un orden cronológico que no se puede alterar, pues no se puede primero extraer las

---

<sup>79</sup> v.g. Lo que es un hecho es que solo existen casos en específico que al momento de retirar las mercancías del recinto concluye el despacho aduanero, y estos son cuando en las aduanas fronterizas las mercancías tienen como destino la franja o región fronteriza (Conforme el Anexo 25 de las RCGMCE las garitas siempre podrán inspeccionar las mercancías que procedan de estas regiones), o bien cuando tienen regímenes de tránsito o depósito fiscal, también aplica en las aduanas marítimas e interiores.

mercancías del depósito fiscal y después presentarla a reconocimiento o llenar el pedimento...»<sup>80</sup>

Fuente: Pedro Trejo Vargas, Op. Cit. Pág. 189



Una vez que ya se conoce cuál es el procedimiento y los factores que influyen en los intercambios comerciales de mercancías entre las naciones, y los requisitos y formalidades que se deben de cumplir ante la AGA; es conveniente analizar los mecanismos o instrumentos de apoyo y modernización utilizados en las Aduanas de México para la correcta clasificación y descripción de mercancías.

Precisamente entre ellos se encuentra el Mecanismo de Selección Automatizado, el cual surgió ante la necesidad de hacer un sistema aduanero más rápido transparente y sobretodo automatizado, ya que todavía a finales de la década de los 80's el despacho aduanero se efectuaba manualmente, sometiéndose solamente a procesos básicos de validación donde la información obtenida para los datos de Comercio Exterior eran poco confiables, por lo que el reconocimiento de las mercancías era lento y difícil.

En el año de 1988 el gobierno mexicano implementó un programa de modernización y automatización que se retomó a finales de la última década, para realizar las actividades aduaneras con mayor eficiencia y se obtuvieron dos programas que brindaban confiabilidad en la obtención de datos de Comercio Exterior y despacho aduanero. Estos programas o sistemas<sup>81</sup> se pusieron en marcha en 1989, y fue hasta el año

<sup>80</sup> Trejo Vargas, Pedro, *Op. cit.* Pág. 188-189.

<sup>81</sup> v.g. Los sistemas eran: CEDEPA (Captura desconcentrada del Pedimento Aduanal), y el Sistema de Selección Aleatoria Independiente que fueron la base constitutiva del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI). En el primero se solicitaba la información de los pedimentos en discos magnéticos, en donde se validaban las contribuciones que habían realizado con una semana de anterioridad los importadores o exportadores para el despacho de los productos, pero al mismo tiempo se responsabilizaba al Apoderado o AA de la veracidad estipulada. Por su parte el segundo sistema determinaba de manera aleatoria cuales eran las operaciones de comercio exterior que iban ser objeto de reconocimiento y que personal de Aduana lo efectuaría, delegando la responsabilidad al particular de autodeclarar

de 1998 cuando se publicaron en el Diario Oficial de la Federación bajo el nombre de Mecanismo de Selección Automatizado, aunque en la actualidad es conocido como SAAI M3, haciendo alusión a Tercer Milenio con las últimas dos siglas.

### **3.6 PLAN DE MODERNIZACIÓN 2007-2012**

Debido al dinamismo que presenta el Comercio Internacional y para hacer frente a las necesidades del nuevo milenio, para el cumplimiento de sus objetivos el SAAI M3 ha tratado de agilizar el despacho de mercancías obedeciendo las premisas del Plan de Modernización 2007-2012, mediante el intercambio electrónico de información utilizando la mayor cantidad de avances tecnológicos posibles, para obtener datos de comercio más fiables que ayuden a la correcta toma de decisiones, y cumplir con los estándares mundiales para la operación aduanera, evitando a toda costa las prácticas desleales o corruptas que se pudieran presentar.

En teoría todos estos mecanismos marcan el comienzo hacia una Aduana de países desarrollados del futuro, pero más bien solo son un pequeño avance en el inicio de un proceso de modernización que permite agilizar el despacho de mercancías así como sus procedimientos electrónicos.

En nuestros días es imprescindible la utilización del SAAI M3 en los trámites del despacho aduanero pues proporciona apoyo en la operación y en las siguientes etapas del despacho aduanero: Captura, prevalidación y validación del pedimento, pago de los impuestos, sometimiento al sistema de selección automatizada, reconocimiento si el sistema dio luz roja, segunda selección si el sistema le arrojó el mismo resultado el cual está a cargo de particulares para comparar sus resultados con los de la autoridad aduanera.

Por lo anterior resulta inútil pensar en una Aduana moderna sin sistemas informáticos eficientes y novedosos que permitan a las Administraciones de las Aduanas el control del tráfico de las mercancías de comercio Exterior.

---

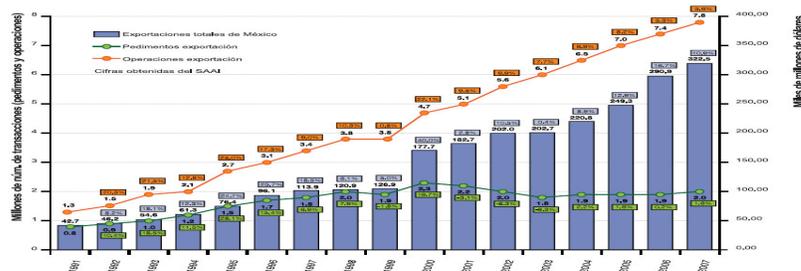
sus impuestos, por lo que el sistema de computo solo revisaba al azar 1 de 10 embarques; ayudando así a agilizar de manera considerable el despacho aduanero y dando mayor confiabilidad a la información de Comercio Exterior que de ella se desprendía.

En este sentido es que la AGA implementó el ya mencionado Plan de Modernización 2007-2012 para poder responder a las necesidades institucionales y globales que el Comercio Mundial exige. Para ello fue necesaria la aplicación de Métodos e instrumentos que colaboraran de manera directa con su desarrollo.

Para efectos del párrafo anterior uno de los aspectos principales que contempla el Plan de Modernización es que mediante métodos no intrusivos se detecten irregularidades en la mercancía, carga o en su caso pasajeros para posteriormente realizar una revisión física más detallada.

Por lo que “con la finalidad de fortalecer el control y la detección de mercancías no declaradas o prohibidas al territorio nacional, la Administración General de Aduanas cuenta con equipos especializados para llevar a cabo revisiones no intrusivas eficientes y expeditas como son, las máquinas de Rayos Gamma, Rayos X, detectores de radiación, endoscopios, densímetros y equipos portátiles de detección de mercancías de difícil identificación entre otros.”<sup>82</sup>

Es pertinente señalar que el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 ha tenido avances y resultados significativos que se ven reflejados en el número de Operaciones de Comercio Exterior que a continuación se detallan: “en pesos registró en el periodo 2006 - 2007 un crecimiento real de 4.9% y de 3.7% en recaudación de contribuciones, y un decremento de 2.1% en pedimentos tramitados, en el periodo de enero a mayo de 2008, el valor de las operaciones de comercio exterior registró 9.3% de incremento real (de 2.8 a 3.2 bdp), respecto al mismo periodo de 2007”<sup>83</sup>



<sup>82</sup> Cfr. [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/revisiones/default1.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/revisiones/default1.htm) consultado el 28 de junio de 2010 a las 20:00 horas

<sup>83</sup> Cfr. [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/servicios/144\\_12137.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_12137.html) consultado 27 de Julio de 2010 a las 17:23 horas



Datos obtenidos de [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/descargas/noticias/t\\_AvPlanMod.pdf](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/t_AvPlanMod.pdf)

En lo que flujo de pasajeros así como de la recaudación de comercio Exterior se refiere, también aumentaron considerablemente las cifras al grado que “en 2007, el cruce fronterizo terrestre registró un total de 405.2 millones de pasajeros, con un promedio diario de 1,110,369 personas, en cuanto a vehículos, se reportó un ingreso promedio diario de 210,074; durante el programa Paisano este promedio se incrementó a 230,696 vehículos diarios, alcanzando un pico diario de 265,000 en diciembre de 2007. Recaudación por comercio exterior, representa 22.3% de la recaudación tributaria neta del país. Avances enero - mayo 2008. En recaudación se registró un incremento real de 6%, en relación con 2007. En 2008, los impuestos al comercio exterior representaron 21% de los ingresos tributarios, y del IVA total recaudado 42% corresponde a las operaciones registradas. En este periodo la recaudación voluntaria por autodeclaraciones ha registrado un incremento de 47% (de 127.4 a 187.9 mdp). En los primeros cinco meses del año se registró un ingreso de 31 millones de vehículos a territorio nacional. Para este periodo, se iniciaron 2,729 PAMAs, con omisión de contribuciones por 377.6 mdp, con un valor de las mercancías embargadas de 331.7 mdp.”<sup>84</sup>

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TC 00-06	TC 06-07
1/Marítimo	7.4	7.5	8.7	9.8	11.7	11.5	12.2	12.8	8.7%	4.9%
2/Terrestre	459.9	479.3	472.8	447.9	467.4	450.5	440.5	405.2	-0.7%	-8.0%
3/Aéreo	21.5	21.2	20.5	21.7	24.9	27.0	27.8	28.6	4.4%	2.9%
Total	488.8	508.0	502.0	479.4	504.0	489.0	480.5	446.6	-0.3%	-7.1%

Notas:

TC: Tasa de crecimiento.

1/ Incluye cruceros y transbordadores.

2/ La cantidad de pasajeros se estimó con base en el número de vehículos que cruzaron la frontera en 2000-2007, a la cual se incorporaron las cifras de la SCT (cifras estimadas de 2007) del flujo de peatones, pasajeros en autobuses y ferrocarriles.

3/ Pasajeros internacionales, cifras estimadas para 2007.

Fuente:

1/ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Coordinación de Puertos y Marina Mercante.

2/ Informe Único de Aduanas y SCT.

3/ Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Derivado de las cifras anteriores es evidente que se requiera de un financiamiento del 2007 al 2012 por lo menos para llevar a cabo la modernización de los sistemas informáticos, así como efectuar una reingeniería de procesos para tener una Aduana sin

<sup>84</sup> *Idem.*

papeles que utilice sistemas como el SAAI Web y se auxilie de métodos como los de carriles Fast y Express que faciliten el comercio seguro y homologuen criterios a nivel internacional con ampliación de horarios y lugares del despacho.

Precisamente como parte de la innovación del despacho aduanero, el Plan de Modernización contempla proyectos de control y combate al contrabando, mediante la utilización de medios tecnológicos como el detector de moléculas denominado Phazir, esclusas tecnológicas, sistemas de comunicación interna que sean seguros y confidenciales con análisis de riesgo que sean capaces de efectuar revisiones exactas y precisas a las mercancías en su punto de entrada teniendo objetivos en específico como la piratería, drogas o dinero.

Es así como el Servicio de Administración Tributaria mediante la AGA maneja cifras internas en la lucha contra la piratería pues “tan sólo en 2009 se realizaron más de 460 aseguramientos, correspondientes a más de 38 millones de piezas de diversa mercancía con un valor aproximado de 220 millones de dólares en el mercado informal.”<sup>85</sup>

Con los datos arriba citados es evidente la urgencia e imperiosa necesidad de constante capacitación y evaluación del personal Humano que labora en las Aduanas del país. Por ello y como parte de la Modernización del Sistema Aduanero Mexicano la Administración General de Aduanas comenzó con la incorporación paulatina de los Oficiales de Comercio Exterior, quienes cuentan en su mayoría con un perfil por lo menos de Licenciatura y recibieron la capacitación por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional para el manejo y portación de armas de fuego. Sustituyendo así la desgastada figura del policía fiscal quien se caracterizaba por ser corrupto y desobligado.

Sin embargo es necesario resaltar que no por el hecho que el nuevo personal tenga una educación superior se escapa de incurrir en los vicios antes mencionados. Precisamente por ello a todo el personal de la AGA se le evalúa periódicamente con pruebas psicométricas, así como de conocimientos y habilidades pero especialmente son sometidos

---

<sup>85</sup> Cfr. [http://99.95.140.224/com\\_interna/correos/SA2010/54ciM.html](http://99.95.140.224/com_interna/correos/SA2010/54ciM.html) revisado el 24 de Junio de 2010 a las 19 horas

a rigurosos exámenes de confiabilidad donde muchos tienen que desertar por que la parte evaluadora considera que no han llevado un desarrollo laboral de lo más honesto acorde a la institución, por lo que se solicita su baja para comenzar de nueva cuenta con otro proceso de selección, generando gastos administrativos que al final son cuantificables. Por lo que lo más viable resultaría terminar de manera radical con dichas irregularidades o vicios dentro de las Administraciones.

No obstante y como parte de la Modernización se pretende que para el año 2012 todo el personal de las Aduanas en México esté capacitado para manejar y portar armas de fuego, lo que ha implicado una asignación importante de recursos para la innovación tecnológica y modernización de todos los sistemas y capital humano que laboran en la AGA.

Sin embargo es pertinente señalar que los grandes problemas de fondo que atañen a las Aduanas a nivel mundial tienen que resolverse desde las grandes cúpulas de gobierno, con la gente del poder que toma las decisiones que dictan el rumbo de las mismas. Asimismo no es una tarea sencilla toda vez que en países como México aparte de la corrupción; el contrabando y la inseguridad se han convertido en los principales problemas sociales a resolver por parte de los gobiernos. Lo que dificulta que se ponga un alto total a la impunidad por parte de algunas elites del poder, pues mientras no se cierren las fronteras a la ilegalidad y se continúen haciendo pactos debajo de la mesa será inútil la lucha y la modernización de cualquier sistema Aduanero.

## CONCLUSIONES

Dadas las condiciones que el comercio internacional ha venido desarrollando en este inicio de milenio es trascendental contar con instituciones como la OMA que se encarguen de regular, auxiliar y evaluar todos los procedimientos que en materia aduanera se refiera para facilitar el intercambio de mercancías entre naciones, con miras a obtener mejores resultados en el futuro.

Por dicha razón y después de haber llevado a cabo esta investigación pude observar las desigualdades existentes entre las distintas administraciones aduaneras, sin embargo creo que ha faltado un mayor compromiso por parte de los miembros de la OMA para que pueda ser un Organismo de mayor trascendencia, pues hoy en día pese a contar con un gran No. de signatarios, no tiene una presencia tan importante a nivel mundial como lo tiene la ONU o la misma OMC.

No obstante también llegué a la conclusión de que el trabajo realizado por la OMA desde su creación en el año de 1953, en verdad ha tenido logros importantes que se han visto empañados desde mi punto de vista por procesos administrativos, protocolarios, o actos aislados de corrupción; pero en términos generales las acciones emprendidas y las intenciones de sus Convenios han cumplido con su cometido.

Como mencioné a lo largo del capitulado creo que también es necesario que se lleven a cabo sanciones más severas por parte de la OMA y de las administraciones de aduanas para evitar más contrabandos y fraudes, pues considero que no se trabaja de manera conjunta entre los miembros para poder prevenirlos; más bien cada Estado se preocupa por velar por sus propios intereses.

En este sentido es preocupante mencionar que los intereses de los Estados más poderosos y desarrollados han mermado el desempeño colectivo y hasta individual; pues en lugar de compartir información y avances científicos o tecnológicos, prefieren

mantenerse al margen que involucrarse en las acciones para mejorar los sistemas aduaneros.

Justamente es en este punto donde la brecha entre los países en vías de desarrollo y los más desarrollados se acentúa con mayor ahínco; pues los primeros carecen de la infraestructura adecuada para poder llevar a cabo intercambios comerciales de alto nivel que exigen los segundos, y por otro lado existen factores extrínsecos que no agilizan la mayoría de los procesos en las aduanas de los menos desarrollados.

En el caso de México por ejemplo es notorio que el excesivo papeleo al interior de las aduanas bloquea o impide un crecimiento interno principalmente por parte de empresas medianas y pequeñas. Es aquí donde la ausencia de la OMA se hace presente, pues en lugar de firmar gran variedad de convenios debería de trabajar con los que tiene y preocuparse por las grandes desigualdades existentes entre sus miembros.

En otras palabras quiero hacer hincapié en que no todo el análisis o razonamientos a los que he llegado al concluir el presente trabajo tienen un lado negativo, al contrario quiero resaltar el auge que adquirió la OMA en la última década del pasado siglo; cuando llegó a ser un medio de facilitación de alrededor del 95% del comercio mundial. También se llegaron a acuerdos concretos como el protocolo de Kyoto, el de Nomenclatura, el del Sistema Armonizado entre otros; que si bien no han cambiado de manera radical el orden jurídico, económico y operativo de las aduanas; han ayudado para consolidar a la Organización como una institución de carácter intergubernamental y son la premisa bajo la cual trabaja el Comercio a nivel mundial actualmente.

Un tópico que me parece obligatorio resaltar, es el hecho de que para la mayoría de los países latinoamericanos (y el resto de los que están en vías de desarrollo), las aduanas se han convertido en una fuente de ingresos bastante considerable para los respectivos gobiernos. Suceso que las hace cada vez más vulnerables a las constantes violaciones y sobornos que en ellas se presentan; pues como el personal no cuenta con

las condiciones necesarias que su salario debería proporcionar; muchas de las veces optan por obtener un ingreso extra que termina por infringir la ley.

Asimismo la mala distribución de los recursos se hace presente en los disparados salarios que perciben altos directivos al interior de todas las administraciones del mundo, concentrándose en unas solas manos la riqueza que debería ser para todo un equipo de trabajo.

Otro aspecto interesante pero delicado que surgió a lo largo de la investigación y teniendo en cuenta que la OMA ya es una institución internacional me pregunté si ¿podría ésta obtener soberanía por parte de sus miembros para regular de manera directa y equitativa a las administraciones de aduanas? Por un lado me di cuenta de la viabilidad de la interrogante anterior, pues ello ayudaría al intercambio de información, infraestructura, seguridad y medios tecnológicos que evitarían más del 50% de trámites a nivel mundial.

Asimismo por el otro lado comprendí que no sería factible, ya que los Estados que se verían menos beneficiados serían los que están más desarrollados, pues para ellos representaría un retraso aparente, además de que al ser los que más recursos aportan para el funcionamiento de la OMA; sus intereses se verían afectados; generando así la salida de varios de ellos y por consecuencia una pérdida de ingreso para la Organización.

Como consecuencia de lo anterior la mayoría de las veces existe una complicidad entre importadores, exportadores, AA, y personal de la Aduana y sus recintos para efectuar alguna irregularidad u omisión en el despacho de las mercancías, sin embargo; éstas casi no se dan a conocer salvo en los casos que implica alguna fuerte cantidad o que alguno de los miembros de esa cadena considera no haber recibido lo suficiente; por lo que suelen concluir con denuncias o alertas anónimas al mismo personal de la AGA sobre algún embarque en específico.

En este sentido se podría cuestionar ¿qué sucede cuando en algún operativo encuentran anomalías y se comprueba que el fraude se consumó? En verdad la mercancía decomisada se destina a las personas y lugares adecuados para su destrucción, tenencia o resguardo?; o terminan repartiendo el monto de las mismas entre personal operativo, mandos medios y superiores, y solo una pequeña parte de ellas cumple su cometido para hacer creer que la Administración Pública Federal es una institución de Gobierno preocupada por la Seguridad de la Nación.

Con esto no quiero decir que todo el personal de la AGA sea gente corrupta y sin escrúpulos que busque solo el beneficio personal, al contrario quiero hacer hincapié que cuando la labor aduanal es correcta no se hace mucho caso a este sector de la Administración Pública Federal, pero cuando algunos cuantos miembros se empeñan en desprestigiar a la institución; la sociedad comienza a generalizar y desconfiar de ellos, como si todos robaran su dinero. Sin embargo también debo resaltar que hoy en día no es tan sencillo tener conductas ilícitas dentro de la institución, pues continuamente se evalúa de manera enérgica al personal para conocer el perfil que maneja en el desempeño de sus funciones y cuando no es el correcto se les solicita su renuncia.

Asimismo al concluir la investigación comprendí la trascendencia de los medios de comunicación y la tecnología en la labor de las Aduanas a nivel mundial, pues se ha hecho una conexión intrínseca con el comercio que hace ineludible su presencia.

Por lo que creo que hoy en día existe gente honesta y eficaz comprometida con su trabajo en la Aduana y/o cualquier parte de la cadena logística y de intercambio comercial, que quieren que este país salga adelante. Y aunque debemos ser realistas creo que son necesarias algunas reformas estructurales para ello, y no podemos estar echándoles la culpa a otros en lugar de preocuparnos por lo que hacemos o dejamos hacer.

De lo anterior se desprende la idea de implementar también el segundo reconocimiento en los casos en los que no se aplica, es decir; en los desaduanamientos libres, pero debería hacerse como un mecanismo más rápido y eficiente para no entorpecer

más el tráfico de mercancías y tránsito de personas; ello arrojaría un mayor control y número de revisiones en el mismo lapso de tiempo con periodos más reducidos. Pues seguimos utilizando un sistema Aduanero que fue heredado por Francia y que en aspectos en específico como éste, no se adecúa a las necesidades actuales.

Por lo que considero que en lo que a seguridad se refiere hay mucho por hacer pues no contamos con los avances científicos y/o tecnológicos con los que cuentan las aduanas más modernas del mundo. De hecho el Plan de modernización 2007-2012 es apenas un esfuerzo mínimo por tratar de tener el control completo del despacho aduanero en México y aunque se han iniciado etapas como la introducción de los Oficiales de Comercio Exterior, los constantes cursos, y a futuras fechas la homologación del personal así como la capacitación del mismo para el uso de armas de fuego, falta mucho por hacer para llegar a ser un Sistema Aduanero sólido eficaz y seguro.

Precisamente es uno de los motivos por los que elegí el presente trabajo de investigación, pues el comercio forma parte fundamental de la vida económica de un país y por consiguiente tiene que cuidarse cada aspecto para que éste no se vea afectado. De lo contrario el contrabando se apoderará de todo lo que entre y salga del país, pues controlará la totalidad de operaciones de comercio exterior sin que la parte del gobierno se los impida.

Por lo anterior me gustaría mencionar que al iniciar el presente trabajo, lo inicié con un enfoque de estudiante, en el cual no comprendía muchas acciones emprendidas por el gobierno. Sin embargo durante el desarrollo del trabajo tuve la oportunidad de entrar a laborar en la AGA y tener contacto directo con el intercambio de mercancías y pasajeros, poniendo en práctica los conocimientos adquiridos durante toda mi formación profesional. Por lo que tal situación me ayudó a comprender la línea de acción que sigue el gobierno para combatir todas las actividades ilícitas, pues es una labor ardua y complicada.

De hecho al inicio del trabajo tenía una visión demasiado idealista al considerar que era sumamente sencillo lograr una facilitación comercial a nivel internacional, pero comprendí el porqué se actúa o piensa de algún modo. Lo que estoy seguro es que la

formación profesional y la experiencia laboral que he adquirido en las Aduanas de México me han permitido tener un enfoque, y una visión más coherente, justa y sobre todo objetiva e imparcial de lo que es y debería ser una Aduana.

Por eso creo que sería pertinente que para futuras generaciones de Internacionalistas se dotara de más elementos técnicos y un poco más especializados del ámbito comercial y aduanero, pues es la premisa sobre la que se mantiene el intercambio de mercancías, y no la podremos revertir hasta en tanto no se trabaje con las generaciones jóvenes, pues es un ámbito en el que un egresado de la carrera de Relaciones Internacionales puede explotar al máximo y colaborar con sus conocimientos para la consolidación de una Aduana más segura y un comercio Internacional más eficiente; pero sobre todo y lo más importante son las vivencias, experiencias y satisfacciones personales que el desempeño de esta actividad deja.

Es así que considero que la OMA si ha servido a la AGA aunque no en la medida que se espera, sin embargo quiero destacar los grandes logros y avances que se han tenido del exterior al interior, pues existen departamentos como el de lucha contra la piratería y contrabando de la OMA que colaboran de manera directa e intercambian información y puntos de vista con la AGA y Administraciones de Aduanas de otros países.

Como ejemplo de ello tenemos el Seminario de “Mejores Prácticas de Propiedad Intelectual para lograr una Maxima Disuasion en la Frontera” efectuado en la ciudad de Manzanillo Colima e impartido por Christophe Zimmermann en el año de 2010 quien es el Jefe de Protección a la Propiedad Intelectual de la OMA, organizado por Embajada de los EE.UU. en México específicamente por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y el cual iba dirigido exclusivamente a personal específico previa selección de las 49 Aduanas del país, así como miembros de la Procuraduría General de la República, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial por mencionar solo algunos; (seminario al cual tuve la oportunidad de asistir).

Otro claro ejemplo es el reconocimiento “Yolanda Benítez 2010”, que recibió la AGA de parte de la OMA ante representantes de 176 países el pasado Junio; por ser el país que ha realizado mayor esfuerzo para combatir la piratería y en donde se han obtenido los mejores resultados, por lo que resulta evidente que los trabajos de inteligencia a nivel internacional han generado que los análisis de riesgos que se aplican actualmente, sean considerados por muchas administraciones de Aduanas como un aspecto necesario dentro de las mismas.

Lo anterior refleja el compromiso por comenzar a trabajar de manera conjunta a nivel internacional y poder combatir problemas que atañen a diferentes gobiernos a nivel mundial. Pues considero que aunque no es la mejor acción conjunta, si es un hito y primer paso de colaboración y en cierto modo tal vez podría ser el inicio para que en un futuro no muy lejano se pudiera tener cierta sesión de soberanía para consolidar una unión aduanera internacional que sea electrónica, eficiente y confiable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carvajal Contreras, Maximo, Zorrilla Martínez Pedro (Prol), “*Derecho aduanero*”, México, Ed. Porrúa S.A., 1993, P.P. 449.
- Alvarez Gomez-Pallete, Jose María, “*Organización mundial de aduanas y sus convenios*”, OMA, España, 2002, P.P.305.
- Calzadilla Jiménez, Ezquizio, “*Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas*”, Facultad de Derecho U.N.A.M., Tesis Profesional, México, 1978.
- “*Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*” publicada en el Diario Oficial de la Federación del 02 de julio del 2007, y reformado mediante el mismo órgano informativo en los acuerdos de fecha 14 de octubre del 2009 y 16 de diciembre del 2009.
- Organización de Estados Americanos. “*Comité de Valor*”. Consejo de Cooperación de Bruselas. Documento 1953. Washington, 1959.
- Organización Mundial de Aduanas, “*Declaración sobre Ética Aduanera*”. 07 de Julio 1993, Arusha Tanzania.
- “*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*” que entró en vigor el 1° de Enero de 1994 y fue firmado por EEUU, Canadá y México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, México 2005. 189pp.
- Ocampo Medina Carlos, “*Compilación de legislación Aduanera 2006*” México, Dofiscal Editores, 2006, art 1° Ley Aduanera.
- Trejo Vargas, Pedro, “*El sistema aduanero mexicano*”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003, 470 pp.
- Alfredo González Zavala, “*Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. T.A-C*”, Consignación mercantil, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p.785.
- “*Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de Junio de 1983.
- “*Ley de Aviación Civil*” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Mayo de 1995.
- José Othón, Ramírez Gutiérrez, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2001.

## HEMEROGRAFÍA.

- Pérez Azcárraga, Augusto Ázrael. “*La organización Mundial de Aduanas*”. Aduana México, Hoy. Gaceta de la Administración General de Aduanas, Año I, No. 2, Mayo de 2002, México.
- Augusto Azael, “*La Organización Mundial de Aduanas*”. Aduana México, Hoy. Gaceta de la Administración General de Aduanas”, Año 1, Número 2, Mayo de 2002, México.
- Alfaro, Victor, “*El Consejo de Cooperación Aduanera en las Relaciones Económicas Internacionales*”, Revista “Comercio Exterior”. México, Marzo, 1983.

- Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “*Aduana México Hoy*”, año 2, No. 7, México, Diciembre de 2003, 45 pp.
- Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “*Aduana México Hoy*”, año 1, No. 1, México, Enero de 2002, 20 pp.
- Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “*Aduana México*”, *Cultura Laboral*, año 3, No. 10, México, Septiembre de 2004, 44 pp.
- Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “*Aduana México Hoy*”, *Cultura Laboral*, año 3, No. 8, México, Marzo de 2004, 44 pp.
- Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, “*Aduana México Hoy*”, *Información Aduanera*, año 1, No. 3, México, Agosto de 2002, 32 pp.
- Asociación de Agentes Aduanales de Nuevo Laredo A.C., “*Sinergia Aduanera*” No. 28, Septiembre-Octubre 2005, 48pp.
- Revista de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana Bilingual, “*Aduanas Eje del Comercio Exterior*” *México-Japón, Tratado del Sol naciente*, año 1, No 11, Septiembre de 2002, 64 pp.
- Revista de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana Bilingual, “*Aduanas Eje del Comercio Exterior*” *Centroamerica: Integración y desequilibrio externo, Corredores Multimodales en México. ¿Cuello de Botella?*, año 4, No. 5, Revista Bimestral Septiembre-Octubre 2005, 64 pp.
- Revista de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana Bilingual, “*Aduanas Eje del Comercio Exterior*” *Vicente Fox en el LXIII Congreso Nacional de CAAREM, Del GATT a la OMC una historia comercial*, año 1, No. 10, Agosto de 2002, 64 pp.

#### CIBEROGRAFÍA.

- <http://intragrs.dssat.sat.gob.mx/aga.html>
- [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)
- [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/revisiones/default1.htm](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/revisiones/default1.htm)
- [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/servicios/144\\_12137.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_12137.html)
- [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/descargas/noticias/t\\_AvPlanMod.pdf](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/t_AvPlanMod.pdf)
- [http://99.95.140.224/com\\_interna/correos/SA2010/54ciM.html](http://99.95.140.224/com_interna/correos/SA2010/54ciM.html)
- [www.intrasat.com.mx](http://www.intrasat.com.mx)
- [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)
- [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)
- [www.wcoomd.com](http://www.wcoomd.com)
- [www.se.gob.mx](http://www.se.gob.mx)