

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL INSPECTOR FISCAL Y ADUANERO.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CP)

P R E S E N T A

CUAUHTÉMOC ERASMO AMARO PEÑA

ASESOR: MTRO. ALEJANDRO ÁNIMAS VARGAS

Ciudad Universitaria, México D.F.

Septiembre de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

A MOMMY: PORQUE NO SABEMOS A DONDE FUÉ,
PERO SI SABEMOS EN DONDE ESTÁ...

A IVANOHE: DE QUIÉN APRENDÍ LO QUE SOLO
LOS NIÑOS PUEDEN ENSEÑAR.

**A LOS TÍOS: MARGARITO, TERE, PEPE, YOYO Y
CONCHA...**
POR TODOS ESOS AÑOS FELICES...

A ERÉNDIRA, SONIA, DULCINEA Y KARLO,
MIS COMPAÑEROS DE TODA LA VIDA...

A IVAR

A MI PADRE

AGRADECIMIENTOS

AL MAESTRO ALEJANDRO ANIMAS VARGAS,

Por su invaluable asesoría en la realización de éste trabajo.

A MIS SINODALES; Dr. Emilio Vizarratea Rosales, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Mtra. Ana Joaquina Ruíz Guerra y Mtro. Renato Hernández Loustalot Laclette, por sus siempre acertados consejos.

AL SERVICIO PÚBLICO, forjador de profesionistas.

A.L.G.D.G.A.D.U.

Busca otros reinos, hijo mío,
que el que poseo es pequeño
para ti...

—*Filipo, Rey de Macedonia*

ÍNDICE

Siglas y Abreviaturas

INTRODUCCIÓN

1.	MARCO GENERAL	1
1.1	Las Aduanas	1
1.1.1	Definición Etimológica.....	1
1.1.2	Definición contemporánea.....	2
1.2	Las Aduanas en la Antigüedad	2
1.3	Antecedentes de la Aduana de México	6
1.3.1	La Etapa prehispánica.....	6
1.3.2	La Etapa Colonial.....	7
1.3.3	La Etapa Independiente.....	12
1.3.4	La Etapa del Porfiriato.....	14
1.3.5	La Etapa Revolucionaria.....	16
1.3.6	La Etapa Posrevolucionaria.....	18
2.	ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO	20
2.1	El Ejecutivo Federal	20
2.2	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22
2.3	El Servicio de Administración Tributaria	25

2.4	Administración General de Aduanas	28
2.5	Administraciones Centrales Competentes en Materia Aduanera	35
2.5.1	Inspección Fiscal y Aduanera.....	35
2.5.2	Operación Aduanera.....	36
2.5.3	Planeación Aduanera.....	38
2.5.4	Regulación Aduanera.....	39
2.5.5	Contabilidad y Glosa.....	41
2.5.6	Investigación Aduanera.....	44
2.5.7	Asuntos Internacionales.....	45
2.6	Aduanas	49
2.6.1	Estructura administrativa	49
2.6.2	La aduana mexicana en la actualidad.....	56
2.6.3	Nuevas medidas en el Despacho.....	64
2.6.4	Los Actores de la Aduana-México.....	69
2.6.5	El Servidor Público de Aduanas.....	70
2.6.6	Importadores y Exportadores.....	72
2.6.7	Los Agentes Aduanales.....	74
2.6.8	El Pasajero y Pasajero Internacional.....	75
2.6.9	El Inspector Fiscal y Aduanero.....	77
2.6.10	Corrupción en Aduana.....	80
2.6.11	El lenguaje de la corrupción aduanera.....	92

3.	EL INSPECTOR FISCAL Y ADUANERO.....	102
3.1	Antecedentes.....	102
3.1.1	El Resguardo Aduanal Mexicano.....	103
3.1.2	La Policía Fiscal Federal.....	104
3.1.3	La ACIFA.....	106
3.2	Cambios para la modernización.....	110
3.2.1	El Factor Humano.....	114
3.2.2	La Capacitación.....	120
3.2.3	La integración de la Tecnología.....	128
	CONCLUSIONES.....	143
	BIBLIOGRAFÍA.....	145

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACIFA	Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera
AGA	Administración General de Aduanas
CAAAREM	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana
CFF	Código Fiscal de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
DTA	Derecho de Trámite Aduanero
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICE	U.S. Immigration and Customs Enforcement / Agencia Federal de Migración Y Aduanas de los Estados Unidos.
IFA	Inspección Fiscal y Aduanera
INM	Instituto Nacional de Migración
ISOSA	Integradora de Servicios Operativos S.A. de C.V.
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública
LIGI	Ley del Impuesto General de Importación
LIGIE	Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
MEDACIFA	Manual de Ética y Disciplina de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera
MOA	Manual de Operación Aduanera

MPACIFA	Manual de Procedimientos de la Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera
NOM	Norma Oficial Mexicana
PAMA	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera
PITEX	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
PF	Policía Federal
PFF	Policía Fiscal Federal
RGMCE	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
RAM	Resguardo Aduanal Mexicano
RFE	Recinto Fiscalizado Estratégico
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAIFA	Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera

INTRODUCCIÓN

La Ciencia Política y la Administración Pública son ciencias hermanas, mientras la Ciencia Política estudia las tácticas y estrategias para llegar al Poder, la Administración Pública se refiere a los planes y programas para administrar el poder alcanzado, conservándolo aún por medio de la fuerza generalmente fundada en un derecho.

Para Julien Freund, la esencia de la Ciencia Política son las estrategias sociales que garantizan la seguridad exterior e interior de una unidad política en particular asegurando el orden en medio de las luchas que nacen de la diversidad de opiniones e intereses, en estas condiciones a veces la actuación de la Ciencia Política y la Administración Pública rompe sus frágiles fronteras y sus acciones se entremezclan.

En la última década el Estado mexicano se ha enfrentado a una nueva forma de agresión política que se ha materializado en su faceta más extrema, la violencia ejercida por el narcotráfico, con delitos que han atentado en forma indiscriminada contra instituciones y personas por igual, haciendo estallar, por ejemplo, artefactos en plazas públicas, ejecutando presidentes municipales y realizando masacres juveniles sobre todo en el norte del país.

Los grupos delictivos, con estos actos, buscan exhibir al gobierno actual como un estado fallido, que ha caído en una etapa de ingobernabilidad, con el objeto de presionarlo y que los deje de combatir.

Los grupos de la delincuencia organizada con más presencia sustentan su fuerza en tres elementos,

- La infiltración de las Instituciones
- La captación de recursos económicos (de origen ilícito generalmente)
- La compra de armamento y materiales de alto poder

Respecto al primer punto, el crecimiento de la delincuencia organizada sólo se explica cuando las Instituciones del Estado encargadas de combatirlo no cumplen con su función o han sido infiltradas.

En nuestro país son cada vez más los cárteles del narcotráfico que tratan de apoyar campañas políticas a diferentes cargos públicos con el objeto de crear complicidades y cobijarse a la sombra del poder político.

Por lo que se refiere al segundo elemento durante este sexenio se han afinado los instrumentos fiscales para rastrear y combatir el lavado de dinero en el sistema económico mexicano, lo que ha dado como resultado que blanquear recursos ilícitos por parte de los cárteles para financiarse resulte en la actualidad muy difícil.

Por esta razón el crimen organizado tiene en la introducción ilegal de divisas a través de nuestras fronteras (producto de la venta de estupefacientes en los Estados Unidos de América generalmente) su principal fuente de alimentación económica.

Finalmente la incursión, presencia y defensa del territorio ante otros competidores depende en gran medida de la capacidad bélica de cada organización.

En este aspecto en México la venta de armamento y materiales de alto poder está estrictamente controlada, por lo que estas agrupaciones se ven en la necesidad de buscar en el exterior e introducir de contrabando al país, las armas letales y de última generación con las que cuentan.

Si bien la aduana mexicana moderna tienen tres funciones: estimular el comercio exterior, recaudar impuestos y la protección de nuestras fronteras, el siguiente trabajo se enfoca al último elemento, recupera el papel de la Aduana como uno de los Instrumentos más importantes en la seguridad nacional (entendida como la preservación del Estado de Derecho) porque una aduana eficiente, a la altura de las mejores del mundo, permitiría frenar la llegada ilícita de material bélico del exterior, en el que basan su fuerza de control los grupos delictivos, además de que contribuiría a romper sus redes financieras al evitar

también la llegada no controlada de las divisas producto de actividades comerciales ilícitas como la venta de las drogas.

El Politólogo está capacitado para analizar y comprender al Estado, las organizaciones y procesos políticos para después **formular políticas públicas** que contribuyan a resolver problemas en los ámbitos nacional e internacional, por esta razón en este estudio se analiza con rigor lógico por qué nuestras aduanas han perdido eficiencia, se realiza un diagnóstico de la problemática y se proponen las posibles soluciones.

Se identifican tres elementos o hipótesis que han condicionado el papel tan pobre que tienen actualmente nuestras aduanas en la protección de las fronteras: la falta de inversión en el *factor humano*, la *capacitación* y la ausencia de la *tecnología de punta*.

El primer capítulo como es tradición se refiere al marco teórico, se explica el concepto original de Aduana y su evolución histórica en México, para finalizar con la definición y función moderna.

El segundo capítulo describe al sistema aduanero mexicano contemporáneo, resaltando las funciones de los diferentes órganos aduaneros para más adelante demostrar que algunos de estos por lo menos en lo que se refiere a la protección del país actúan de manera desarticulada.

Identifica a la corrupción como el engrudo que dificulta la función de la maquinaria aduanal y se incluye un elemento inédito hasta hoy, el lenguaje de la corrupción aduanera.

Por último el capítulo final identifica los factores más importantes que originan la falta de eficiencia de las aduanas en la seguridad nacional y responde de manera ordenada a estos proponiendo sus posibles soluciones.

La esperanza de este trabajo es demostrar que las aduanas no son irremediablemente corruptas, y que invirtiendo nuevamente en ellas, trabajando en los perfiles de sus

integrantes, capacitándolos y dotándolos con tecnológica de vanguardia, podemos poner a la aduana mexicana a la altura de las mejores del mundo.

Sin embargo el objetivo más ambicioso del presente es buscar la voluntad política al más alto nivel para concretar este proyecto.

Cuauhtémoc Erasmo Amaro Peña

2012

1. MARCO GENERAL

1.1 Las Aduanas

1.1.1 Definición Etimológica

Algunos estudiosos del tema sostienen que existen dos corrientes en cuanto al origen etimológico del vocablo aduana, la primera considera que proviene del persa *diván* que significaba el lugar de reunión de los administradores de finanzas, y que llegó hasta nuestros días del árabe *diovan*, pasando por el italiano *dogana* finalizando en aduana.

La segunda afirma que nuestro concepto deriva del nombre arábigo *divanum* que significaba la casa donde se recogen los derechos, y que después empezó a llamarse *divana*, luego *duana* hasta terminar en aduana.¹

Juan Palomar de Miguel asegura que se origina del árabe *Ad-diwánar* que significa el registro.² Y otros autores más la hacen provenir del griego *Soxa* que significa recaudación.

Lo importante en esto, como acertadamente observa Máximo Carvajal Contreras, es que cualquier concepto etimológico que se seleccione lleva implícita la connotación de lo que es la actividad que regula el Derecho Aduanero.³

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1999, 1ra edición, p. 114.

² Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para Juristas*, México, Mayo-Ediciones, 1981, 1ra edición, pág. 52.

³ Máximo Carvajal Contreras, *Derecho Aduanero*, México, Porrúa, 2004, décima segunda edición, pág. 49.

1.1.2 Definición contemporánea

En la actualidad las aduanas a nivel mundial pueden ser definidas como las Instituciones públicas sustentadas en un régimen jurídico, a través de las cuales el Estado aplica la política fiscal relativa a su comercio exterior, percibiendo como resultado por medio de éstas los derechos de importación y exportación de mercancías.

Las aduanas modernas comparten criterios internacionales para el cobro del arancel, siendo los más usuales aquel sobre el valor de la mercancía (*ad valorem*) o sobre su cantidad, peso, volumen, etc. (*impuestos específicos*).

Generalmente las aduanas funcionan en los puertos de entrada y salida de los países, pero el incremento tomado por los transportes aéreos ha determinado la instalación de aduanas en los puntos interiores en la que las aeronaves hacen contacto con el suelo nacional.

Finalmente en este punto es importante aclarar que no se debe confundir la función de la actual aduana interior con el de su antiguo concepto (aduana interprovincial). Hoy en día una aduana interior regula el comercio exterior de un país con el extranjero, en tanto que la aduana interior antigua o interprovincial (modalidad que ya está prácticamente abolida en el mundo) realizaba funciones fiscales en orden al tráfico de mercaderías entre distintas zonas o circunscripciones territoriales de un mismo país.

1.2 Las Aduanas en la Antigüedad

Las aduanas son producto de la actividad del comercio internacional.

Es muy probable que en los inicios de la humanidad no existía el comercio porque las necesidades de las sociedades primitivas eran satisfechas con el auto-abasto.

En la medida en que el ser humano empieza a descubrir a otros grupos, sus necesidades y la producción de artículos para intercambiarlos empieza a crecer, en un primer momento los artículos que se comercializaban eran los productos excedentes de campesinos y artesanos, que de esta manera buscaban deshacerse de la sobreproducción, con el paso del tiempo surge el comercio ambulante y la venta al detalle, lo que originó la formación de comunidades tribales que empezaron a dedicarse de manera exclusiva a esta actividad.

Es importante mencionar en este aspecto que con el desarrollo comercial surge y evoluciona paralelamente también el invento del dinero, porque el trueque o intercambio de artículos que era la forma más elemental del comercio, sólo funcionaba en el caso excepcional en que alguien tuviera lo que otro quería.

Para superar esta limitante nació el dinero como objeto simbólico que representa un valor y es aceptado como pago para obtener cualquier artículo o servicio.

En la actualidad son considerados pioneros del comercio exterior los Indúes, Chinos, Egipcios, Babilonios, Fenicios, Griegos y Romanos.

LOS INDÚES

Es en la India donde probablemente se encuentran los primeros indicios de una actividad aduanera, los *Vaysias* o mercaderes que transportaban mercancías introduciendo o extrayéndolas de los límites territoriales estaban obligados a pagar un tributo en las rutas comerciales, impuesto que generalmente era recaudado por el ejército.

LOS CHINOS

La China antigua basaba su intercambio comercial en dos grandes rutas: la septentrional y meridional, la primera llevaba a Rusia beneficiando a los pueblos intermedios, la segunda llegaba a Roma. Los productos principales de este comercio eran los templados con hierro, la sal y las manufacturas derivadas de la seda, siendo estas últimas de las más apreciadas en los mercados al grado que las aduanas más importantes estaban ubicadas sobre las rutas de la seda.

LOS EGIPCIOS

El comercio egipcio alcanzó gran importancia en la época de los faraones, prueba de ello son las famosas aduanas de Elefantina y Kerma las cuales captaban tributos no solo por la importación y exportación de mercancías, inclusive también cobraban el tránsito y circulación de las mismas, a este impuesto se le conocía en la vía terrestre como el *derecho de puertas* y de *muelle* en los puertos.

LOS BABILONIOS

El código de Hammurabi nos ha permitido conocer que el comercio en Babilonia cobró gran importancia a través del río Éufrates y que el pago del *diezmo* (retener la décima parte de los productos que se importaban) era la manera de aplicar el tributo al comercio fluvial o terrestre.

LOS FENICIOS

Hablar de los Fenicios sin lugar a duda es referirnos a una de las cunas más florecientes del comercio exterior, llegaron a tener presencia por todo el Mediterráneo hasta el norte de África pasando por todas las costas de Europa, la inmensa actividad comercial fenicia

originó sistemas de proteccionismo en los pueblos que geográficamente coincidían con sus rutas, desarrollando estos mecanismos para gravar la entrada y salida de mercancías de sus territorios ante la imposibilidad de poder competir con ellos. Estudiosos del tema consideran que indirectamente los Fenicios aportaron elementos para el desarrollo histórico del Derecho Aduanero.

LOS GRIEGOS

Alrededor del siglo VI a. de C. los Griegos habían alcanzado un desarrollo cultural sorprendente, que los llevó a prestar mayor atención a la navegación comercial que estaba dominada por los Fenicios. El aumento en la relación comercial con Cártago originó competencia y guerras entre estos dos pueblos que culminaron con la derrota de este último en el siglo V a. de C., marcando al mismo tiempo el inicio del dominio comercial de los Griegos sobre todo el mundo antiguo conocido.

El establecimiento de aduanas en los nuevos territorios conquistados tenía como objetivo proteger a sus colonias con un impuesto restrictivo a los productos de otros países, además de que era cuidadosamente vigilada la exportación, sobre todo de granos, para evitar desabastos al interior que originaran crisis sociales. Los inspectores encomendados a estas tareas recibían el nombre de *Sytophilacos*.

Tres siglos aproximadamente duró la hegemonía Helénica, hasta que fue desplazada por el cada vez más poderoso pueblo romano, este hecho quedó plasmado en las guerras grecorromanas del siglo II a. de C. En la actualidad los Griegos son mayormente conocidos y recordados por la cultura que difundieron que por sus actividades comerciales.

LOS ROMANOS

En su esplendor el imperio romano controlaba toda la Europa occidental, las islas Británicas, el medio oriente y la parte norte de África.

Las rutas comerciales terrestres eran extensas y bien planeadas aprovechando que su construcción tenía como objetivo principal el desarrollo de una infraestructura de caminos para usos militares. Las rutas marítimas fueron trazadas con similares objetivos, formando ambas una enorme red de comunicación que hicieron de la capital del imperio romano un centro de concentración y distribución de mercancías provenientes de todo su territorio. Registro de este esplendor comercial quedó plasmada en los Códigos Teodosianos y Justinianos que reglamentaban el tráfico.

Es al cuarto rey Marco Anco Marcio a quien se le atribuye la creación de las aduanas en Roma para aprovechar las ventajas comerciales de la navegación por el río Tíber. Estas en un primer momento fueron ubicadas en el puerto de Ostia y es en este lugar que se cree se originó también la reglamentación de los tributos que gravarían el comercio de importación y exportación, posteriormente al evolucionar el sistema aduanero romano la organización del impuesto aduanal fue encomendada al *Telonium* u oficina pública en donde se pagaban los tributos, variando las tarifas de acuerdo a la región que se tratara.

La historia de las aduanas en Roma está llena de modificaciones llevadas a puntos extremos, por ejemplo fueron abolidas por el Consulado y restablecidas nuevamente por Emilio Lepido con el objeto de obtener recursos para los gastos de las guerras. Pompeyo las abolió nuevamente para acrecentar su imagen popular y Julio César las revivió nuevamente integrándolas a la hacienda romana canalizando sus aprovechamientos a favor del fisco.

1.3 Antecedentes de la Aduana de México

El comercio en México y su desarrollo histórico pueden dividirse en dos grandes momentos, antes y después de la conquista, en el primero tenemos al México Tenochtitlán que mantenía un intenso intercambio comercial con otros pueblos mesoamericanos con regulaciones particulares que revisaremos más adelante, en el segundo encontramos a un país con cambios radicales en sus estructuras comerciales que dependían de las disposiciones dictadas por España a raíz del descubrimiento de América

1.3.1 La Etapa prehispánica

Los Aztecas a través de sus mercaderes o *pochtecas*⁴ mantenían relaciones comerciales con pueblos centroamericanos principalmente, fueron famosos porque recorrían grandes distancia buscando intercambiar sus productos regionales con los de otros pueblos situados más allá de sus fronteras, así de esta manera en la capital Mexica se podía disfrutar de pescado fresco de las regiones del Golfo y telas del área del Petén .

La regulación en la compra y venta de las mercancías se daba con sistemas de valor y medida que eran reconocidos y aceptados en toda Mesoamérica. De la misma manera en que hoy en día usamos el papel moneda y los documentos de crédito, entonces se

⁴ Es importante mencionar que los antiguos mercaderes aztecas realizaban una doble función, eran comerciantes, pero también realizaban tareas de espionaje para su gobernante. Por lo tanto, probablemente los **pochtecas** sean el germen de los actuales servicios de inteligencia mexicanos.

usaban las semillas de cacao, carrizos rellenos de polvo de oro y plumas de aves preciosas.

La cultura Mexica al extender sus fronteras a través de las conquistas militares, además de aplicar un sistema de cobro tributario a los pueblos derrotados, les imponía también una rígida estructura comercial controlada desde la capital azteca supervisada por inspectores especiales. El esplendor de este comercio prehispánico llamo la atención y fue registrado en las crónicas de los conquistadores, como Bernal Díaz del Castillo quien describió fascinado la grandeza del mercado de Tlatelolco por ejemplo.

1.3.2 La Etapa Colonial

A raíz del descubrimiento de América, los reyes católicos Fernando e Isabel buscaron legitimar sus nuevas posesiones, de esta manera obtuvieron del papa Alejandro VI las *bulas Alejandrinas* o documentos de interés general basados en la fe, que les concedían derechos sobre las tierras descubiertas y aún por descubrir, prohibían a todo individuo o Estado incursionar a estos territorios aún comercialmente sin permiso de España, la sanción al desacato de estas disposiciones era la excomuni3n.

La primera de estas bulas fue la *Examinae Devotions Sinceritas*, expedida el 3 de mayo de 1493.

El sistema econ3mico que prevalecía en esos tiempos era el mercantilismo visto como un atesoramiento desmedido de metales preciosos, y actuaba en la l3gica de que el Estado más poderoso debería de ser el que tenía acumulada mayor cantidad de oro y plata, esta concepci3n sin embargo origino efectos contrarios a sus objetivos pues al inundarse los mercados de estos metales sobrevino una depreciaci3n de los mismos.

Una vez legitimadas las jurisdicciones de los territorios descubiertos, España dictó medidas para regular el comercio de la metrópoli con sus nuevas colonias, comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1519, 1531 y 1535, medidas exageradamente monopolísticas que se caracterizaban por prohibir el intercambio comercial de las colonias con otros países e inclusive entre ellas mismas, el objetivo de estas disposiciones era por una parte monopolizar el comercio exclusivamente a los nacionales de España, proteger de los riesgos naturales a dicho monopolio e impedir que fueran presa de los barcos enemigos que surcaban el Atlántico,⁵ lo extremo de estas disposiciones también originaron efectos contrarios a los que se buscaban, el florecimiento del contrabando por ejemplo lejos de ser un acto contrario a derecho se convirtió en un acto necesario para sobrevivir. “Las estrictas limitaciones que España impuso, como prohibir el comercio con los demás países, propiciaron el contrabando y la piratería, no sólo de los extranjeros sino inclusive por parte de los nacionales”.⁶

España prohibió también egoístamente el establecimiento de industrias para evitar que compitieran con las españolas y creó un sistema de flotas.

Entre los primeros documentos de contenido aduanal se encuentra la real cédula del mes de mayo de 1497, expedida por los monarcas españoles, que tenía como objetivo estimular la colonización de las tierras americanas descubiertas, este documento eliminaba el cobro aduanal de almojarifazgo, bajo estos términos toda persona autorizada por España que quisiera emigrar a los nuevos territorios podía hacerlo con el beneficio de que sus pertenencias ingresarían de manera franca.

⁵ El Atlántico estaba infestado de piratas y corsarios (que no eran lo mismo) en busca de riquezas del nuevo continente. Los piratas eran asaltantes marinos que trabajaban por su cuenta, los corsarios en cambio también eran bandidos, pero apoyados por sus gobiernos a través de la **Patente de Corso**. Entre los corsarios más famosos destacan los ingleses: Walter Raleigh y Henry Morgan entre otros.

Vid. Juan Brom, Op. cit. p. 102.

⁶ Pedro Trejo Vargas, *El sistema aduanero de México*, México, Ed. SHCP, 2003, 1ra edición, pág 26.

Existían tres tipos de comercio en la Nueva España el que provenía de otras tierras americanas, el que provenía de la metrópoli, y el de las colonias españolas en otros continentes como Filipinas. La corona española centró sus esfuerzos en controlar los dos últimos, de esta manera dispuso que los puertos de Cádiz y Sevilla fueran los únicos autorizados para embarcar personas y enviar mercancías a nuestro país, mientras que en México solamente Veracruz tenía el privilegio de comerciar con España y Acapulco con Filipinas. Para la segunda mitad del siglo XVI la ruta Acapulco-Manila llegó a tener una gran importancia en volúmenes de carga enviados a la Nueva España, el nulo control español en la salida de mercancías de oriente dio como consecuencia que Felipe II expidiera en 1593 su real cédula en donde restringía el intercambio únicamente para mercancías filipinas, eliminando por completo a los productos de la China, recayendo en la casa de contratación ubicada en Acapulco la responsabilidad de realizar el control aduanal.

Como ya mencionamos con anterioridad, las medidas proteccionistas aplicadas al comercio de España y sus colonias caminó siempre acompañada por los problemas de contrabando y piratería, de estos problemas nacieron las primeras disposiciones en 1525, 1532 y 1564 para combatirlos. En las primeras se ordenaba el embargo de barcos ingleses, portugueses o de cualquier otro país que llegaran a nuestro país con mercancías, sin importar quién fuera el dueño de estas, también se dispuso endurecer la vigilancia al pago del derecho de almojarifazgo dirigido sobre todo a evitar los engaños en el origen de las mercancías, cuando se intentaba hacer pasar productos de otros países por los de lugares autorizados la sanción era el decomiso de los mismos.

La disposición de 1564 ordenada por la casa de contratación de Sevilla estaba dirigida a proteger a los navíos comerciales de los piratas a través del sistema de flotas u obligación de que todo barco fletado para realizar el intercambio comercial entre la metrópoli y la Nueva España navegara en grupo para protegerse mutuamente de ataques de navíos enemigos, además de que de esta manera las naves se podrían vigilar entre sí para evitar

que cargaran o descargaran de manera ilegal mercancías en otros puertos, esta medida limitó enormemente el comercio debido a que solamente estaban autorizadas dos flotas por año, una de España a América y viceversa, la desobediencia a esta instrucción era sancionada con la pérdida de la nave y sus mercancías.

Todas estas medidas monopólicas provocaron el atraso y empantanamiento del comercio en la Nueva España, situación que se deterioró aún más con la imposición de impuestos complicados y excesivos como los siguientes:

DERECHO DE ALMOJARIFAZGO, este impuesto aplicaba el siete y medio por ciento del valor de todas las mercancías provenientes de España y el cobro era recíproco a la entrada de las mercancías a la metrópoli procedentes de la colonia.

DERECHO DE ALCABALA, del latín *Gabella* o impuesto sobre las ventas, establecido en 1573, consistía en el pago del seis por ciento en las ventas de las mercancías de primera mano.

DERECHO DE ALMIRANTAZGO, fue establecido a favor del descubridor Cristóbal Colón con derecho de ser heredado a sus descendientes, consistía en el pago de cinco reales por cada cien toneladas de mercancías que se cargaran o descargaran en los puertos de Nueva España.

DERECHO DE AVERÍA, fue impuesto en 1526 a los dueños de las mercancías que transportaban los barcos tanto a la entrada como a la salida de la colonia, el objetivo era sufragar los gastos del sistema de flotas, este impuesto era del doce por ciento.

DERECHO DE TONELAJE, creado en 1608 para beneficiar a la Universidad de Navegantes de Sevilla, este impuesto no tenía un patrón fijo porque se aplicaba a los barcos dependiendo de la importancia del puerto.

DERECHO DE ANCLAJE, se aplicaba a las embarcaciones de gran calado a su entrada al puerto de Veracruz y consistía en el pago de diez pesos seis reales.

El fin del reinado de la casa de Austria y la llegada de los borbones en el siglo XVIII al trono de España significó un parteaguas en las relaciones comerciales de esta y sus colonias, Carlos III se dio cuenta de que la política comercial llevada hasta entonces había tenido efectos negativos para la Hacienda Real e intentó corregirla con la asesoría de su ministro de comercio y moneda Bernardo Ward.

La *Pragmática del Comercio Libre* establecida el 12 de octubre de 1778 sintetizó el proyecto comercial de la casa de borbón, tenía como objetivo liberar el comercio.

Esta ordenanza establecía la desaparición del dañino sistema de flotas y rompía con el monopolio de los puertos de Cádiz y Sevilla, disponiendo la apertura de 10 puertos españoles y 35 americanos para el intercambio comercial, de igual manera la prohibición del intercambio de mercancías entre las colonias desapareció, esto fomentó la creación de la Compañía de Filipinas en 1763 para incrementar el comercio entre Filipinas y las otras provincias españolas, desaparecieron muchos de los gravámenes que se consideraban más perjudiciales. Sin embargo la política de protección a los productores y agricultores de la península Ibérica continuó vigente.

Con la muerte de Carlos III en 1788 su política liberalizadora llegó a su fin, sobrevino entonces una caída comercial de enormes proporciones, de hecho fue tan grave que la Casa de Contratación de Sevilla desapareció en 1790.

1.3.3 La Etapa Independiente

En 1821 México inicia su Independencia con problemas de estabilidad y desorganización en el comercio exterior originado por el rompimiento de tres siglos de colonialismo, sobre las bases de un desplazado sistema monopólico nuestro país construye las reglas de un nuevo sistema que declara la libertad comercial y abre nuestros puertos a todas las naciones.

El 15 de diciembre de 1821 Iturbide logra que la Junta Provisional Gubernativa expida el Arancel General Interno para los gobiernos de las aduanas marítimas en el comercio libre del imperio, este es el primer documento legal del México independiente en materia de comercio, contenía disposiciones que por una parte reglamentaba los puertos habilitados para el comercio, el trabajo de los administradores de las aduanas, los vistas y los resguardos. Contemplaba también las bases de los aranceles con características proteccionistas para la producción nacional, prohibía la importación de todo producto que en nuestro país se produjera o se pudiera producir a futuro y liberaba por otra parte de impuesto a cierto número de mercancías que estimularan la creación de una industria nacional que era insípida y fortalecieran a la agricultura que tenía un enorme atraso, de esta forma la disposición traía una lista de productos de importación prohibida como el tabaco, el algodón en rama, cera, pastas comestibles y encajes entre otros, autorizaba de manera libre aquellos como los instrumentos para ciencia, las máquinas para la agricultura, la minería y las artes, los libros impresos, siempre y cuando no fueran contrarios a la religión, los animales vivos y las plantas exóticas.

Terminaba este documento con un listado de artículos que podían importarse en beneficio de la industria cubriendo los respectivos impuestos.

En la práctica las medidas proteccionistas de importación adquirieron su forma más extrema, el prohibicionismo, el país se sumergió nuevamente en un profundo estancamiento debido a que los elevados aranceles en las importaciones, prohibiciones y

decomisos de las mercancías por desacato, lejos de cumplir con sus fines protectores sumieron a la industria que era inexistente y a la arcaica agricultura nacional en la inercia debido a que se les prohibió nutrirse de aquellos instrumentos que precisamente necesitaban para su desarrollo.

Pero si bien es cierto que por una parte la planeación de las importaciones era desafortunada, por otro lado la visión con la que se planteó la reglamentación para las exportaciones les permitió a éstas crecer de manera significativa, en 1826 se formuló como medida de estímulo un decreto por el cual se declaraban libres de todos los derechos a los géneros, frutos y efectos nacionales que se exportaran, además se prohibió a los Estados que gravaran estas mercancías en el paso por sus territorios o litorales bajo ninguna denominación.

A pesar del desequilibrio con el que el gobierno independiente visualizaba las políticas en la importación y exportación de las mercancías, la vida internacional de México se desarrolló intensamente, el intercambio comercial con China, Holanda, Francia y Estados Unidos dio lugar a la celebración de tratados que reflejaban el interés con el que el mundo veía a nuestro país, el tratado de amistad, comercio y navegación suscrito con el vecino del norte, es uno de los primeros convenios en materia de comercio internacional.

Los años de 1856 y 1857 con sus principios liberales construyeron las bases de un comercio nacional más dinámico y permitieron con sus criterios impulsar de manera más real el desarrollo industrial y agrario, el 31 de enero de 1856 se expidió el nuevo arancel denominado Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República, los cambios que planteaba eran de especial importancia, puesto que liberaba de pago de derechos una gran cantidad de artículos que beneficiarían y fomentarían a la Industria, la agricultura y los transportes, de esta manera muchos implementos agrícolas fueron liberados de impuesto, las máquinas de vapor y locomotoras pudieron ser importadas libremente y se adoptó una posición liberal del comercio al reducir las prohibiciones a solo dieciocho artículos .

Con la promulgación de la Constitución de 1857 los principios liberales se imponen en todos los órdenes de la vida nacional, se declara la libertad de trabajo y de comercio, se faculta al Poder Legislativo para que sea el único que pueda expedir aranceles y se fortalecen los postulados en materia de comercio exterior de 1826 al prohibir la creación de aduanas locales, prohíbe a los Estados gravar directa o indirectamente el tránsito de personas y mercancías nacionales o extranjeras por sus territorios y concentra únicamente en la federación las facultades para gravar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional.

Sin embargo la guerra de los tres años, la intervención francesa y la llegada de la dictadura porfirista relegaron a los principios liberales durante la segunda mitad del siglo XIX a la inoperancia y al olvido.

1.3.4 La Etapa del Porfiriato

A partir de 1870 se inicia un período constructivo del país, el proyecto recae en un grupo de técnicos que fueron conocidos como científicos y estadistas, la dictadura de Porfirio Díaz, que duró de 1876 a 1911, orienta el rumbo de la economía hacia el comercio exterior con el objetivo de estimularla, de acuerdo a las palabras del mismo Díaz la misión del inicio de su gobierno era reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la república.

En materia aduanal esta etapa tiene características que sientan las bases en la modernización de la legislación aduanera, ordena lo que ya existía y crea nuevos instrumentos para la clasificación arancelaria que incluso hasta nuestros días aún siguen siendo utilizados.

El arancel del 8 de noviembre de 1880 codifica en un solo cuerpo todas las disposiciones arancelarias expedidas desde 1872, aumentando a 894 los artículos

clasificados, y como novedad implanta dos instrumentos para el cobro de las mercancías, el específico y el *ad-valorem*.⁷

En 1884 Porfirio Díaz gozando de su tercer periodo como presidente electo dispuso la creación de la Aduana de México, instalándose el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de santo Domingo, estableció secciones aduaneras en lugares despoblados del litoral para evitar el tráfico clandestino y facilitar el comercio y desarrollo la infraestructura de las aduanas marítimas más importantes.

El 24 de enero de 1885 expidió una nueva ordenanza de aduanas que derogó la de 1880, esta disposición tuvo la característica de reducir considerablemente la lista de los artículos libres de derecho de importación y gravar de manera muy onerosa el arancel de las mercancías, de hecho esta fue la razón por la que fue abrogada y substituida el 1 de marzo de 1887 con la nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas que tuvo como principal objetivo impulsar el tráfico legítimo de las mercancías y establecer el nuevo vocabulario de la ordenanza de aduanas, además estableció una política abierta a las importaciones.

En esta etapa se fomentó la celebración de tratados de amistad, comercio y navegación internacional, ésta medida permitió establecer y acrecentar las relaciones comerciales con potencias de la época como Italia, Francia, Japón, Suecia y Noruega e incluyo también el aumento comercial con países en desarrollo como Guatemala, Ecuador y República Dominicana, entre otros.

Se redujo también el número de artículos gravados y se abolieron definitivamente los

⁷ El Ad-Valorem en materia aduanera es una aportación porfirista que ha trascendido hasta nuestra época, su importancia para la clasificación arancelaria es tan relevante que sigue presente en los pedimentos aduanales actuales, proveniente de la expresión inglesa "al valor" es un indicativo en la clasificación del arancel que designa la base sobre la que han de gravarse impuestos de importación. (Sobre su valor y no sobre su peso o cantidad)

impuestos de alcabala en toda la república, se expidieron decretos orientados a reducir los requisitos en la importación de mercancías para fortalecer al comercio y a las empresas de navegación.

Las ventajas de estas medidas empezaron a verse reflejada a partir de 1899 con un presupuesto gubernamental más equilibrado gracias al desarrollo que empezaron a experimentar el comercio y la industria.

El 12 de junio de 1891 se expidió la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, las mercancías fueron ordenadas de acuerdo a una clasificación más precisa atendiendo a la división a la que pertenecían, por ejemplo, al reino animal, vegetal o mineral, tenía notas explicativas, vocabulario, lista de aduanas, etc.

Esta ordenanza fue reformada por la ley del 29 de marzo de 1904.

El 19 de febrero de 1900 por decreto presidencial nace la Dirección General de Aduanas formada por seis secciones, se celebran nuevos tratados que garantizan a nuestro país el acceso al crédito exterior y se dictan nuevas reformas en la legislación de aduanas, además de que se aplica una reforma monetaria para atraer los capitales extranjeros.

1.3.5 La Etapa Revolucionaria

La revolución mexicana marcó un cambio en el sistema político y económico existente, el proceso de transformación originado por este movimiento afectó las recaudaciones de las aduanas no solo en el momento, inclusive duró la década siguiente.

Durante este período la aplicación de una política al comercio exterior fue prácticamente imposible, las exportaciones lejos de crecer se mantuvieron a la baja dependiendo casi exclusivamente de sus productos minerales, el gobierno revolucionario

naciente intentó contrarrestar estos efectos con políticas impositivas y con la contratación de empréstitos.

En 1916 el primer jefe del ejército constitucionalista pública la nueva tarifa de aranceles que aceptaba por buena la clasificación anterior, prohibiendo únicamente un producto, el opio, se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo.

La promulgación de la Constitución de 1917 marca notables avances en materia aduanera, el artículo 131 de este cuerpo de leyes deja en la esfera federal la regulación total del comercio exterior prohibiendo a los gobiernos estatales y locales gravar las mercancías.

Durante el tiempo que duró la primera Guerra Mundial, nuestro país se ve en la necesidad de aplicar diferentes criterios al impuesto del comercio exterior, esta medida se originó debido a las restricciones que los países participantes en el conflicto aplicaron al comercio internacional, de esta manera México otorgó tarifas privilegiadas a los países que no aplicaran restricciones al nuestro.

El 18 de abril de 1928 se dictó una nueva ley aduanera que nunca entró en vigor.

El 1 de enero de 1930 se publicó otra ley aduanera que vino a substituir a la antigua Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la ley expedida en 1928, sus principales características fueron proporcionar al comercio mayores facilidades para sus operaciones en las aduanas, se simplificaron los trámites documentales requeridos, se disminuyeron los pagos por servicios extraordinarios y por primera vez se contempla la figura del *Agente Aduanal*, entendiéndose la actividad de este como la autorización otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Dirección General de Aduanas y mediante la patente respectiva para que promueva por cuenta ajena el despacho de las mercancías en

aduanas.⁸

Finalmente en esta etapa el 19 de agosto de 1935 se expide una nueva ley aduanal que clasifica el tráfico de mercancías en *marítimo, terrestre, aéreo y postal*,⁹ fue derogada en 1952 por el Código Aduanero, cuya importancia radica en que es el antecedente inmediato de nuestra actual Ley Aduanera.

1.3.6 La Etapa Posrevolucionaria

En 1951 fue publicado el Código Aduanero, entre cuyos objetivos estaba servir como instrumento a la política económica de sustitución de importaciones¹⁰ de esos años, entró en vigor en 1952, sus características más importantes eran que señalaba los lugares para realizar el despacho de las mercancías, además de que identificaba los casos

⁸ Vid. Humberto Olivo Amorós, *El Agente Aduanal en México*, México, UNAM Facultad de Derecho, Tesis Profesional, 1966.

⁹ El tráfico marítimo correspondía a la entrada o salida de mercancías mediante la navegación de embarcaciones al territorio nacional, este podía ser de altura, cabotaje o mixto; el terrestre era el que se podía realizar a pie (caso del ganado por ejemplo) por carretera o ferrocarril; el aéreo lo podía realizar cualquier vehículo con capacidad para transitar con autonomía desde el exterior a nuestro espacio aéreo; y el postal correspondía a las mercancías que eran confiadas al servicio postal mexicano. En la actualidad la moderna Ley Aduanera reconoce otros tipos de tráfico como el fluvial, el cual es realizado por embarcaciones en aguas interiores del país como los lagos, ríos, presas y lagunas, también contempla otros de carácter más sofisticado como los ductos, cables y tuberías que importan y exportan la luz eléctrica, el gas, el petróleo, etc.

¹⁰ El fenómeno de sustitución de importaciones se da cuando un país debe producir, internamente, los bienes que antes tenía que importar de otro u otros países que los producen.

especiales en los que el comercio con otros países resultaba prohibido o restringido, redefinió los documentos requeridos en las operaciones, y reordenó los artículos gravados con impuestos al comercio exterior.

El 30 de diciembre de 1981 nace la Ley Aduanera que sustenta las bases de nuestra moderna legislación, entre sus elementos más relevantes está la integración de la terminología de dominio internacional, además anexa un elemento innovador que prevalece hasta nuestros días, el principio de confianza en el contribuyente mismo que auto-determina el impuesto a pagar por sus mercancías (en el caso de los pasajeros), facilita y promueve el intercambio comercial para el desarrollo de la industria maquiladora y las empresas PITEX y finalmente identifica y atribuye nuevas características a los regímenes aduaneros que conocemos en la actualidad.

2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO

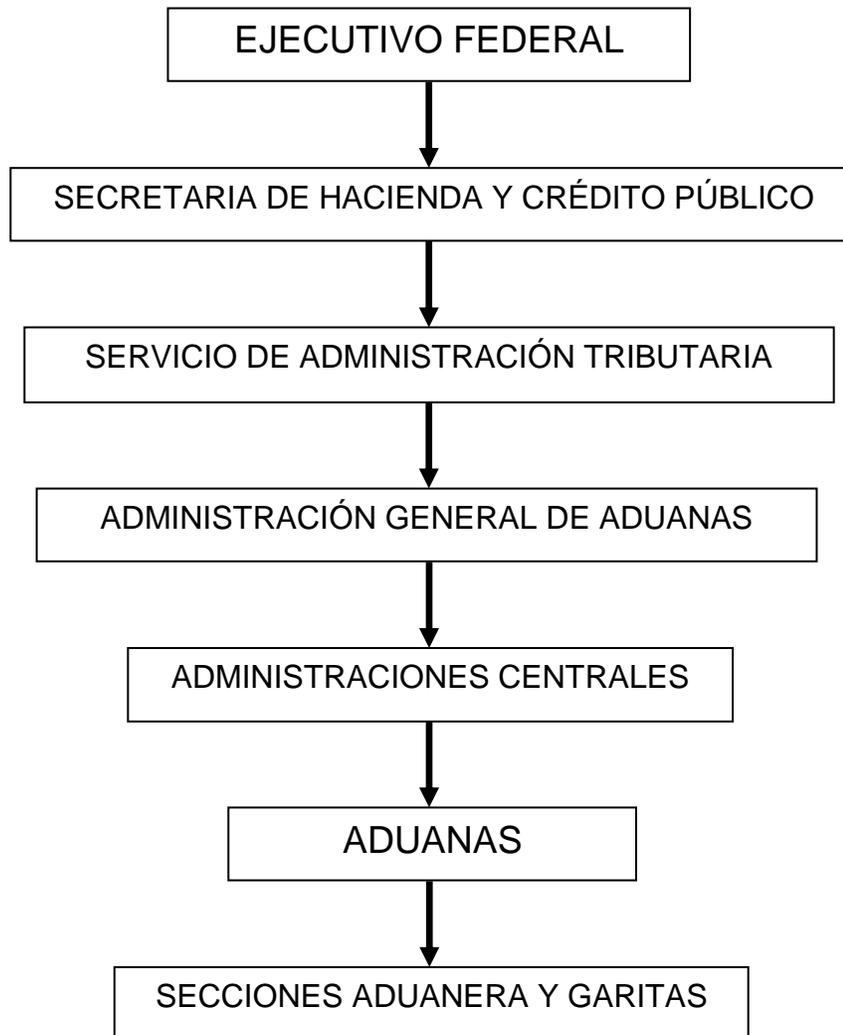
2.1 El Ejecutivo Federal

La relación entre el Poder Ejecutivo Federal, las Secretarías de Estado (Incluyendo desde luego la SHCP) y las Aduanas está fundamentado en el artículo 90 de la CPEUM, el cual menciona que la Administración Pública será centralizada o paraestatal de acuerdo a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, y distribuirá el despacho de los negocios relativos a la Federación en las diferentes Secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

La rectoría suprema de esta administración centralizada con fundamento en el artículo 80 de la mencionada CPEUM, estará depositada en un solo individuo que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. De acuerdo a lo anterior y con fundamento en el artículo 89 fracción XIII de la CPEUM, son facultades del Ejecutivo Federal en materia aduanera, establecer o suprimir aduanas fronteras, interiores, de tráfico y marítimo así como designar su ubicación y funciones, suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación así como establecer o suprimir regiones fronteras.¹¹

Todas estas atribuciones se entienden en virtud de que el presidente de la república tiene la responsabilidad de actuar como rector de la economía nacional y manejar los instrumentos para su ejecución, instrumentos entre los cuales las aduanas tienen un papel muy importante como ya anteriormente mencionamos.

¹¹ Anteriormente el presidente de la república podía prohibir o restringir la importación o exportación así como el tránsito de las mercancías que considerara nocivas para la salud pública, que afectaran a la moral, al decoro nacional o a la economía del país o que constituyeran un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo, pero dicha facultad fue suprimida con la reforma a la Ley Aduanera del 31 de diciembre de 1985.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

2.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En esta lógica, la SHCP con fundamento en el artículo 131 de la CPEUM y el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública, forma parte de la Administración Pública Centralizada y por esta razón depende del Jefe del Ejecutivo que al mismo tiempo es Jefe de la Administración Pública Federal, esto quiere decir que “la Administración Pública Federal, incluidas la SHCP y la Administración General de Aduanas, están subordinadas al Presidente de la República y por lo tanto dependen de él y están sujetos a su mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplina y competencia”.¹²

Con fundamento en el artículo 31 fracción XII de la citada LOAP a la SHCP le corresponde dirigir los servicios aduanales y a la Unidad de Inspección Fiscal y Aduanera, en la actualidad esta facultad la realiza a través del órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (S.A.T).

En consecuencia, conforme a la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal, la SHCP es la Secretaría competente para llevar a cabo la función aduanera en nuestro país y sus facultades además de las que le otorguen otras leyes y el CFF con fundamento en los artículos 144 y 145 de la Ley Aduanera vigente son las siguientes:

- 1.- Señalar la circunscripción territorial de las aduanas.

¹² Pedro Trejo Vargas, Op. cit., pág. 133

- 2.- Comprobar que la importación y exportación de mercancías se realicen conforme a lo establecido en la Ley Aduanera.
- 3.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación, e inclusive sobre el uso que hayan dada a las mismas.
- 4.- Recabar de los funcionarios públicos y autoridades extranjeras los datos sobre la importación y exportación o uso de mercancías.
- 5.- Verificar que en las Agencias Aduanales y despachos, los agentes y apoderados cumplan con los requisitos establecidos en la Ley.
- 6.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías.
- 7.- Vigilar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos estén destinadas al propósito para el que se otorgó.
- 8.- Establecer las normas para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales o fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de apartados de telefonía celular o cualquier otro medio de comunicación que pueda interferir con el sistema automatizado.
- 9.- Inspeccionar y vigilar el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados.
- 10.- Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten.¹³

¹³ Esto bajo las condiciones y circunstancias que contempla la Ley Aduanera Op. cit., artículo 151.

- 11.- Verificar durante su transporte la legal estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en todo el país.
- 12.- Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declaradas en el pedimento u otro documento autorizado por la SHCP, cuando el importador o hubiese aportado datos falsos o inexactos.
- 13.- Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.
- 14.- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.
- 15.- Exigir el pago de las cuotas compensatorias.
- 16.- Colocar marbetes o sellos especiales a las mercancías o sus envases destinados a la franja fronteriza siempre y cuando hayan sido gravados con un impuesto inferior al del interior del país, así como establecer sellos para determinar el origen de las mercancías.
- 17.- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales así como revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.
- 18.- Las que le sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- 19.- Suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera en los recintos fiscales, una vez activado el mecanismo de selección automatizado o previa resolución que emita la autoridad administrativa o judicial competente.
- 21.- Practicar el embargo precautorio en términos del CFF de las cantidades en efectivo o documentos cobrables en moneda nacional o extranjera superiores al equivalente a los 10'000 dólares de Estados Unidos de América que no hayan sido declarados a la autoridad aduanera durante su entrada o salida del país.
- 20.- Promover la enajenación para la exportación de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal mediante licitaciones internacionales.

21.- Determinar el destino de las mercancías que pasen a ser propiedad del Fisco Federal asesorándose de un Consejo de Instituciones filantrópicas y representantes de las cámaras y asociaciones de contribuyentes interesadas en la producción y comercialización de mercancías idénticas o similares a aquellas, excepto en los casos en que las mercancías sean asignadas a la propia Secretaría de Hacienda, otras Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal o a los poderes Legislativo o Judicial o a Instituciones no lucrativas mexicanas, en estos casos no será necesaria la opinión previa del Consejo.¹⁴

22.- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere.

2.3 El Servicio de Administración Tributaria

La situación jurídica del SAT es que es un órgano desconcentrado del cual depende, entre otras, la Administración General de Aduanas, y bajo una estructura jerárquica, depende de la SHCP y del Ejecutivo Federal en consecuencia, sus facultades están contempladas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT)¹⁵ y en los distintos ordenamientos legales aplicables, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república y los programas especiales que le instruya el Secretario de Hacienda, las Unidades Administrativas que lo conforman son las siguientes:

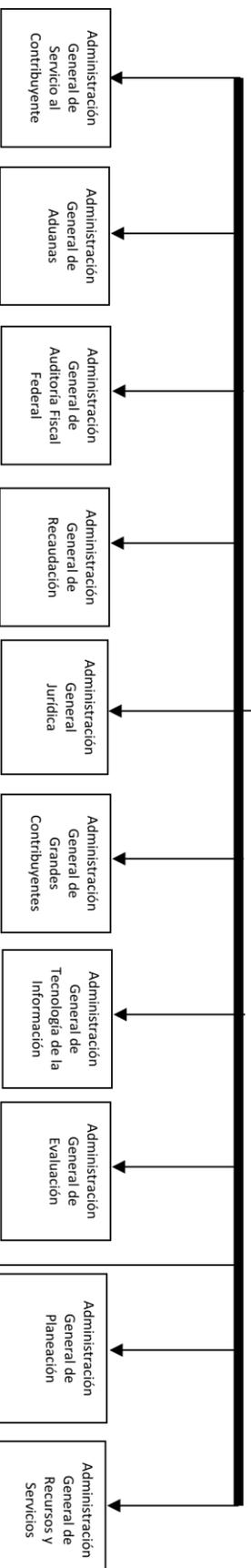
¹⁴ Ley Aduanera Op. Cit., artículo 145.

¹⁵ Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria DOF 22 de octubre de 2007.

- Jefatura
- *Administración General de Aduanas*
- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información
- Administración General de Servicios al Contribuyente
- Administración General de Grandes Contribuyentes
- Administración General de Recaudación
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal
- Administración General Jurídica
- Administración General de Recursos y Servicios
- Administración General de Planeación
- Unidades Administrativas Regionales
- Administraciones Regionales
- Administraciones Locales
- Aduanas

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

JEFE DEL SAT



ADMINISTRACIONES REGIONALES

Unidades Administrativas Regionales

Administraciones Locales

Aduanas

2.4 Administración General de Aduanas

Este órgano público desde 1900 se denominó Dirección General de Aduanas y a partir de 1993 lleva el nombre actual, de acuerdo a nuestra pirámide jerárquica las funciones de la AGA emanan del SAT y están subordinadas a éste.

Con fundamento en el RISAT cap. II art. 11 sus facultades son las siguientes:

- 1.- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las aduanas.
- 2.- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, así como al fomento de las industrias de exportación.
- 3.- Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos Internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia.
- 4.- Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión.
- 5.- Autorizar el registro de agentes y apoderados aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 6.- Normar los procedimientos para obtener patente de agente aduanal o autorización de apoderado aduanal, de dictaminador aduanero o de mandatario de agente aduanal y participar en la formulación de los programas temáticos de los exámenes correspondientes.

- 7.- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior.
- 8.- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, participar en la prevención de ilícitos fiscales y aduaneros en las aduanas.
- 9.- Recibir y requerir de los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, exhiban y proporcionen la contabilidad, los avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse.
- 10.- Recabar de los servidores públicos y de los fedatarios, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, para proceder a su revisión a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera.
- 11.- Mantener comunicación con las autoridades aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales.
- 12.- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del Fisco Federal.
- 13.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera o de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio

nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte.¹⁶

14.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.

15.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el incumplimiento de normas oficiales mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.

16.- Ordenar y practicar el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando a su juicio, hubiera peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

17.- Proporcionar los elementos obtenidos en el ejercicio de sus facultades a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y para imponer sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras, cuando no esté facultada para imponer la sanción correspondiente.

18.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias.

19.- Dictar en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquiera otra causa que impida

¹⁶ En este aspecto es importante aclarar que la Policía Federal, desde su creación como Policía Federal Preventiva en 1999, recibió facultades para inspeccionar mercancías de comercio exterior en el territorio nacional y en las Aduanas (a petición de éstas), pero los objetivos son distintos al quehacer aduanero, no existe duplicidad de funciones por la razón de que la Policía Federal con fundamento en la Ley de la Policía Federal Art. 8 Fracción XXXVI DOF 1 de Junio de 2009, vigila e inspecciona mercancías de comercio exterior para efectos de **seguridad pública** y la Aduana realiza la misma función pero para efectos de **comprobar la legal estancia** de las mercancías en el país, de acuerdo a los Art. 150 y 151 de la Ley Aduanera DOF 15 de diciembre de 1995.

el cumplimiento de algunas de las prevenciones legales en la materia de su competencia, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.

20.- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos y aeronaves nacionales o nacionalizadas objeto de robo o de disposición ilícita y, en los términos de las leyes del país y de los convenios internacionales celebrados en esta materia.

21.- Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior.

22.- Proporcionar servicios de asistencia técnica en materia de muestreo, de análisis y de ingeniería a las dependencias oficiales, conforme a los convenios autorizados y a los particulares, mediante el pago de derechos correspondiente.

23.- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este.

24.- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del SAT y de la SHCP, con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios de conformidad con la legislación aduanera y disposiciones reglamentarias aplicables.

25.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

26.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones.

- 27.- Autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación y exportación; el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados, así como revocar dichas autorizaciones.
- 28.- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos, así como autorizar las personas y los objetos que puedan permanecer dentro de dichos recintos.
- 29.- Participar en el diseño y aprobación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales en materia aduanera.
- 30.- Autorizar y, en su caso, cancelar el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos.
- 31.- Habilitar recintos fiscalizados.
- 32.- Autorizar la entrada o salida de mercancías de territorio nacional propiedad de pasajeros durante el embarque o desembarque de estos.
- 33.- Autorizar la importación temporal de vehículos.
- 34.- Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas.
- 35.- Mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos de los contribuyentes sobre cuestiones relevantes en materia aduanera que requieran ser simplificadas y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 36.- Normar el procedimiento para la inscripción de las empresas transportistas que trasladan mercancías bajo el régimen aduanero de tránsito.

- 37.- Retener las mercancías de procedencia extranjera objeto de una resolución de suspensión de libre circulación emitida por la autoridad competente en materia de propiedad intelectual y ponerlas a disposición de dichas autoridades.
- 38.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados.
- 39.- Notificar los actos relacionados con el ejercicio de sus facultades de comprobación, así como habilitar a los funcionarios para realizar dichas notificaciones
- 40.- Proponer la asignación de recursos para las obras de mejoramiento de infraestructura y desarrollo tecnológico de las Aduanas.
- 41.- Evaluar, y en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior.
- 42.- Establecer la naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar su clasificación arancelaria.
- 43.- Entregar a los interesados las mercancías objeto de una infracción a la Ley Aduanera y demás disposiciones fiscales, cuando dichas mercancías no estén sujetas a prohibiciones o restricciones y se garantice suficientemente el interés fiscal.
- 44.- Dirigir y operar la sala de servicios aduanales en aeropuertos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada al territorio nacional y salida del mismo de mercancías.
- 45.- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera.
- 46.- Controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos.
- 47.- Sancionar las infracciones a las disposiciones legales materia de su competencia.

48.- Evaluar con base en los indicadores de gestión establecidos por la Administración General de Aduanas, la eficiencia y productividad integral de las aduanas.

49.- Asistir a los servidores públicos del SAT en sus relaciones con los funcionarios o autoridades de otros países, respecto de convenios o tratados celebrados en materia aduanera internacional.

50.- Transferir a la instancia competente la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia.

La AGA estará a cargo de un Administrador General, que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 89, fracciones II y IV de la CPEUM, sin embargo es importante mencionar en este aspecto que la misma Constitución Federal en su artículo 76 fracción II, establece limitantes o candados a esta facultad del ejecutivo, porque somete la designación del Administrador General, y otros altos empleados de la SHCP, a la ratificación por parte del Senado de la República,¹⁷ esto se debe a que por la importancia y relevancia del cargo es necesario prever con una visión escrutadora que el candidato a desempeñar el puesto cuente con la capacidad, conocimiento y experiencia necesaria, además de no tener algún antecedente que le impida el desempeño del mismo.

La duración en el encargo del Administrador General, no está actualmente reglamentada, razón por la que su permanencia obedece a la confianza que sea capaz de inspirar al Ejecutivo Federal.

Las unidades administrativas que auxiliarán en sus funciones al AGA con sus respectivas facultades son las siguientes:

¹⁷ Con fundamento en el citado artículo 76 fracción II de la CPEUM, El Senado de la República para cumplir con este mandato emitió los *“Puntos de acuerdo aprobados por la Cámara de Senadores” en sesión ordinaria celebrada el 7 de diciembre del 2000* y publicada en el DOF del 12 de diciembre del mismo año.

2.5 Administraciones Centrales Competentes en Materia Aduanera

El Administrador General de Aduanas para cumplir con sus funciones contempladas en el RISAT, se apoya en órganos administrativos encabezados por servidores públicos denominados Administradores Centrales con facultades aduaneras parciales cada uno y especializadas, que mencionaremos a continuación.

2.5.1 Inspección Fiscal y Aduanera

- 1.- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior, así como participar con otras autoridades en puntos autorizados para el tráfico internacional de mercancías.
- 2.- Coordinarse con las unidades administrativas del SAT, la SHCP y las autoridades de los tres niveles de gobierno para el mejor desempeño de sus facultades.
- 3.- Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones para comprobar el cumplimiento de impuestos incluyendo el de las mercancías de comercio exterior.
- 4.- Prestar servicios de seguridad y protección a las instalaciones, edificios y servidores públicos de la SHCP y del SAT.

2.5.2 Operación Aduanera

- 1.- Elaborar políticas y programas para el desarrollo de la franja, región fronteriza e industria de la exportación del país, emitir su opinión sobre precios que fije la SHCP sobre mercancías de comercio exterior, practicar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior que no acrediten su legal estancia en el país.
- 2.- Participar en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales.
- 3.- Proponer establecimientos o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión.
- 4.- Prevenir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.
- 5.- Mantener comunicación con autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información.
- 6.- Practicar la verificación de mercancías en transporte.
- 7.- Inspeccionar y vigilar las mercancías de comercio exterior en todo el país de manera permanente.
- 8.- Realizar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior cuando haya riesgo de que evadan las disposiciones aduaneras y de las cantidades de dinero no declaradas de acuerdo a la normatividad en la salida y entrada al país.
- 9.- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales.
- 10.- Coordinarse con las autoridades de la SHCP, el SAT y los tres niveles de gobierno para el desempeño de sus facultades.
- 11.- Revisar los pedimentos que acrediten el pago de las contribuciones al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.

- 12.- Señalar dentro de los recintos fiscales las oficinas de aduanas y la circulación de los vehículos.
- 13.- Fijar lineamientos en los recintos fiscales y fiscalizados para la seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior.
- 14.- Mantener contacto con las organizaciones de usuarios de la aduana para captar sus propuestas y realizar la facilitación aduanera.
- 15.- Autorizar el registro para la toma de muestras de trato especial por ser peligrosas, radiactivas, etc.
- 16.- Practicar el reconocimiento de las mercancías de comercio exterior.
- 17.- Incorporar nuevos sectores industriales al programa de control y fiscalización aduanero.
- 18.- Dar seguimiento junto con las autoridades competentes a las operaciones de comercio exterior donde se presuma la comisión de algún ilícito.
- 19.- Emitir opinión sobre la cancelación de de la autorización al segundo reconocimiento.
- 20.- Autorizar los gafetes para ingresar a los recintos fiscales y fiscalizados.
- 21.- Dictaminar mediante análisis científico las características y origen de las mercancías.
- 22.- Sugerir la clasificación arancelaria de las mercancías.
- 23.- Autorizar la importación de muestras de mercancías.
- 24.- Resolver las consultas de operación aduanera que no impliquen interpretación jurídica.

2.5.3 Planeación Aduanera

- 1.- Elaborar políticas y programas para el desarrollo de la franja, región fronteriza e industria de la exportación del país, emitir su opinión sobre precios que fije la SHCP sobre mercancías de comercio exterior, practicar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior que no acrediten su legal estancia en el país.
- 2.- Participar en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales.
- 3.- Proponer establecimientos o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión.
- 4.- Mantener comunicación con autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información.
- 5.- Coordinarse con las autoridades de la SHCP, el SAT y los tres niveles de gobierno para el desempeño de sus facultades.
- 6.- Señalar dentro de los recintos fiscales las oficinas de aduanas y la circulación de los vehículos.
- 7.- Mantener contacto con las organizaciones de usuarios de la aduana para captar sus propuestas y realizar la facilitación aduanera.
- 8.- Señalar en las aduanas y en los desarrollos portuarios los lugares autorizados para la entrada y salida de las mercancías de comercio exterior.
- 9.- Aplicar los recursos de los fideicomisos del SAT
- 10.- Proponer a los tres niveles de gobierno la aplicación de recursos para el mejoramiento de la infraestructura de las aduanas.
- 11.- Aplicar los exámenes para obtener la patente de agente aduanal, apoderado aduanal y dictaminador aduanero.

2.5.4 Regulación Aduanera

- 1.- Elaborar políticas y programas para el desarrollo de la franja, región fronteriza e industria de la exportación del país, emitir su opinión sobre precios que fije la SHCP sobre mercancías de comercio exterior, practicar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior que no acrediten su legal estancia en el país.
- 2.- Participar en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales.
- 3.- Emitir los acuerdos de otorgamiento de agente aduanal, apoderado aduanal y dictaminador aduanal.
- 4.- Establecer los lineamientos para obtener la patente de agente aduanal, apoderado aduanal y dictaminador aduanal.
- 5.- Mantener comunicación con autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información.
- 6.- Dar a conocer a los importadores, exportadores y demás obligados los hechos u omisiones imputables a estos con motivo de las facultades de comprobación.
- 7.- Normar las operaciones de las áreas de servicios aduanales.
- 8.- Coordinarse con las unidades administrativas del SAT, la SHCP y las autoridades de los tres niveles de gobierno para el mejor desempeño de sus facultades.
- 9.- Revisar los pedimentos que acrediten el pago de las contribuciones al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.
- 10.- Autorizar el empleo de tuberías, cables etc., para la importación o exportación de mercancías, y despachar las mismas en los domicilios de los interesados.

- 11.- Señalar dentro de los recintos fiscales las oficinas de aduanas y la circulación de los vehículos.
- 12.- Fijar lineamientos en los recintos fiscales y fiscalizados para la seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior.
- 13.- Autorizar, modificar, renovar o suspender la inscripción en el registro del despacho de las mercancías de las empresas.
- 14.- Otorgar, prorrogar y cancelar la autorización para los establecimientos Duty Free
- 15.- Otorgar concesión o autorización para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.
- 16.- Otorgar autorización o cancelación para que los servicios del despacho aduanero sean realizados en lugares diferentes a los autorizados por el personal de aduanas.
- 17.- Autorizar que las obligación de retorno de exportaciones temporales se cumpla, así como llevar a cabo el registro de de las importaciones o internaciones temporales de los vehículos.
- 18.- Mantener contacto con las organizaciones de usuarios de la aduana para captar sus propuestas y realizar la facilitación aduanera.
- 19.- Autorizar o cancelar las importaciones y exportaciones de volumen o a granel a las empresas certificadas en las aduanas de tráfico marítimo.
- 20.- Autorizar la inscripción en el registro de empresas certificadas, otorgar la autorización para la prestación de servicios de pre-validación electrónica de datos.
- 21.- Autorizar inmuebles para el ingreso de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado.
- 22.- Autorizar, prorrogar o cancelar los permisos a las empresas transportistas que trasladen mercancías bajo el régimen de tránsito.

- 23.- Autorizar a los gobiernos extranjeros para efectuar el tránsito internacional de mercancías en los términos legales aplicables.
- 24.- Autorizar la exención de la presentación de la garantía.
- 25.- Autorizar la consolidación de carga en transporte por vía terrestre.
- 26.- Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones para comprobar el cumplimiento de impuestos incluyendo el de las mercancías de comercio exterior.
- 27.- Requerir a importadores y exportadores de mercancías los pedimentos y demás documentos de contabilidad que acrediten la legal estancia.
- 28.- Autorizar la exención de impuestos de las mercancías importadas con fines culturales, de salud pública, investigación etc.
- 29.- Resolver las consultas de operación aduanera que no impliquen interpretación jurídica.
- 30.- Autorizar a los almacenes generales de depósito para que presten el servicio de depósito fiscal y para que en sus instalaciones se adhieran los marbetes o precintos

2.5.5 Contabilidad y Glosa

- 1.- Elaborar políticas y programas para el desarrollo de la franja, región fronteriza e industria de la exportación del país, emitir su opinión sobre precios que fije la SHCP sobre mercancías de comercio exterior, practicar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior que no acrediten su legal estancia en el país.
- 2.- Participar en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales.
- 3.- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior.

- 4.- Mantener comunicación con autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información.
- 5.- Practicar la verificación de mercancías en transporte.
- 6.- Inspeccionar y vigilar las mercancías de comercio exterior en todo el país de manera permanente.
- 7.- Realizar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior cuando haya riesgo de que evadan las disposiciones aduaneras y de las cantidades de dinero no declaradas de acuerdo a la normatividad en la salida y entrada al país.
- 8.- Dar a conocer a los importadores, exportadores y demás obligados los hechos u omisiones imputables a estos con motivo de las facultades de comprobación.
- 9.- Intervenir en la recuperación en la recuperación en el extranjero de vehículos.
- 10.- Coordinarse con las unidades administrativas del SAT, la SHCP y las autoridades de los tres niveles de gobierno para el mejor desempeño de sus facultades.
- 11.- Revisar los pedimentos que acrediten el pago de las contribuciones al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.
- 12.- Determinar el valor comercial y en aduana de las mercancías.
- 13.- Mantener contacto con las organizaciones de usuarios de la aduana para captar sus propuestas y realizar la facilitación aduanera.
- 14.- Dar a conocer la información de los pedimentos de acuerdo a la normatividad.
- 15.- Determinar la cantidad líquida de contribuciones y aprovechamientos omitidos.
- 16.- Evaluar y aceptar las garantías que se otorguen respecto a los impuestos del comercio exterior.
- 17.- Entregar las mercancías objeto de una infracción a la Ley Aduanera, cuando se garantice el interés fiscal.

- 18.- Establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales al programa de control aduanero.
- 19.- Dar seguimiento junto con las autoridades competentes a las operaciones de comercio exterior donde se presuma la comisión de algún ilícito.
- 20.- Dirigir y operar la sala de servicios aduanales de los aeropuertos internacionales.
- 21.- Autorizar la importación de mercancías de importadores que no estén inscritos en los padrones de importadores de sectores específicos correspondientes.
- 22.- Autorizar la liberación de la garantía de tránsito interno otorgada mediante cuenta aduanera de garantía.
- 23.- Realizar la inscripción, suspensión o modificación de los registros en los padrones de importadores y exportadores sectoriales.
- 24.- Ordenar y practicar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior y sus medios de transporte en términos de la ley aduanera e inclusive por requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.
- 25.- Determinar los impuestos al comercio exterior.
- 26.- Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones para comprobar el cumplimiento de impuestos incluyendo el de las mercancías de comercio exterior.
- 27.- Requerir a importadores y exportadores de mercancías los pedimentos y demás documentos de contabilidad que acrediten la legal estancia.
- 28.- Informar a las personas sobre las mercancías que se hayan declarado en abandono.
- 29.- Sugerir la clasificación arancelaria de las mercancías.
- 30.- Establecer lineamientos para la recuperación de los depósitos en cuenta aduanera.
- 31.- Recaudar el importe de las contribuciones y aprovechamientos.

2.5.6 Investigación Aduanera

- 1.- Participar en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales.
- 2.- Prevenir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.
- 3.- Mantener comunicación con autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información.
- 4.- Inspeccionar y vigilar las mercancías de comercio exterior en todo el país de manera permanente.
- 5.- Realizar el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior cuando haya riesgo de que evadan las disposiciones aduaneras y de las cantidades de dinero no declaradas de acuerdo a la normatividad en la salida y entrada al país.
- 6.- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos.
- 7.- Coordinarse con las unidades administrativas del SAT, la SHCP y las autoridades de los tres niveles de gobierno para el mejor desempeño de sus facultades.
- 8.- Revisar los pedimentos que acrediten el pago de las contribuciones al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.
- 13.- Mantener contacto con las organizaciones de usuarios de la aduana para captar sus propuestas y realizar la facilitación aduanera.
- 14.- Dar seguimiento junto con las autoridades competentes a las operaciones de comercio exterior donde se presuma la comisión de algún ilícito.
- 15.- Practicar inspecciones, actos de vigilancia y verificaciones para comprobar el cumplimiento de impuestos incluyendo el de las mercancías de comercio exterior.

16.- Requerir a importadores y exportadores de mercancías los pedimentos y demás documentos de contabilidad que acrediten la legal estancia.

2.5.7 Asuntos Internacionales

- 1.- Participar en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales.
- 2.- Mantener comunicación con autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información.
- 3.- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos.
- 4.- Coordinarse con las unidades administrativas del SAT, la SHCP y las autoridades de los tres niveles de gobierno para el mejor desempeño de sus facultades.
- 5.- Revisar los pedimentos que acrediten el pago de las contribuciones al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.
- 6.- Asistir al SAT en sus relaciones con los funcionarios o autoridades de otros países.
- 7.- Requerir a importadores y exportadores de mercancías los pedimentos y demás documentos de contabilidad que acrediten la legal estancia.
- 8.- Coordinar programas de seguridad de su competencia con autoridades similares extranjeras.

En países altamente eficientes en la prevención de ilícitos aduaneros, como los Estados Unidos de América, se ha comprobado que fusionando departamentos, que antes trabajaban por separado, es posible complementar y sumar esfuerzos para mejorar resultados.

En este sentido y de acuerdo a las funciones de las Administraciones Centrales antes citadas podemos observar que básicamente las funciones de la ACIFA están contenidas en la Administración Central de Operación Aduanera y las de ésta a la vez en la Administración Central de Investigación Aduanera, con algunas variantes de más o de menos.

Por esta razón en la realidad las actividades de estas Administraciones Centrales se entrecruzan originando a veces duplicidad de funciones.

En el campo aduanero el personal operativo de cada unidad trabaja por su cuenta, con sus limitaciones logísticas, todos persiguen el contrabando y verifican la legal estancia de las mercancías pero sin colaboración, sin coordinarse ni conocerse y sin intercambiar información dirigida a obtener mejores resultados.

Los que previenen por pertenecer a determinada Administración Central no investigan, y los que investigan no previenen.

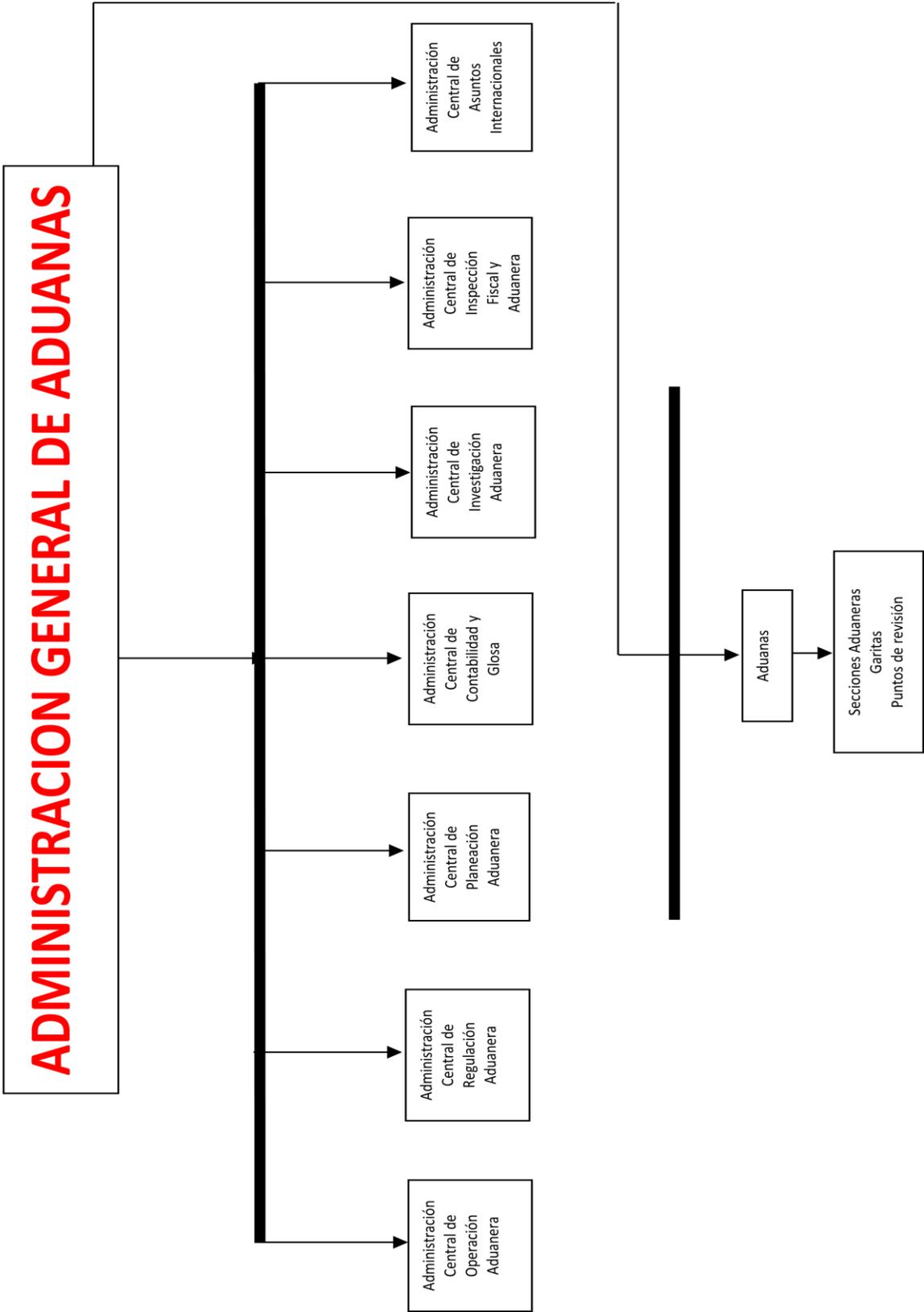
La fusión de las Administraciones anteriormente señaladas además de sumar recursos materiales y humanos permitirían combatir de manera más eficiente los ilícitos aduaneros, porque en el caso específico de los inspectores fiscales que se encuentran permanentemente distribuidos en todas las fronteras podrían, por ejemplo, investigar ellos mismos los casos asegurados en flagrancia, evitando de esta manera que el hilo del seguimiento se perdiera en un cambio de estafeta administrativa como actualmente sucede cuando la IFA entrega los embargos precautorios a otras dependencias.

Este aspecto lo veremos con mayor detenimiento en el punto *3.2.2 La Capacitación*.

FUNCIONES IDENTICAS DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES

IFA, OPERACIÓN ADUANERA E INVESTIGACION ADUANERA

IFA	OPERACION ADUANERA	INVESTIGACION ADUANERA
<p>-Prevenir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.</p> <p>-Coordinarse con Unidades de la SHCP y los 3 niveles de gobierno para el desempeño de sus facultades.</p> <p>-Practicar la verificación de mercancías en transporte.</p> <p>-Prestar seguridad a infraestructura y funcionarios de la SHCP.</p>	<p>-Prevenir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.</p> <p>-Coordinarse con Unidades de la SHCP y los 3 niveles de gobierno para el desempeño de sus facultades.</p> <p>-Practicar la verificación de mercancías en transporte.</p> <p>-Participar en convenios aduaneros y tratados internacionales.</p> <p>-Embargar mercancías de comercio exterior con riesgo de evadir las disposiciones aduaneras.</p> <p>-Asegurar las cantidades de dinero no declaradas a la entrada y salida del país.</p> <p>-Intercambiar información con autoridades aduaneras de otros países.</p> <p>-Revisar pedimentos de pago al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.</p> <p>-Inspeccionar mercancías de comercio exterior en todo el país de manera permanente.</p> <p>-Captar propuestas de usuarios de aduanas.</p> <p>-Dar seguimiento junto con las autoridades competentes a operaciones de comercio exterior donde se presuma la comisión de un delito.</p> <p>-Lo relacionado al despacho aduanero.</p>	<p>-Prevenir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.</p> <p>-Coordinarse con Unidades de la SHCP y los 3 niveles de gobierno para el desempeño de sus facultades.</p> <p>-Practicar la verificación de mercancías en transporte.</p> <p>-Participar en convenios aduaneros y tratados internacionales.</p> <p>-Embargar mercancías de comercio exterior con riesgo de evadir las disposiciones aduaneras.</p> <p>-Asegurar las cantidades de dinero no declaradas a la entrada y salida del país.</p> <p>-Intercambiar información con autoridades aduaneras de otros países.</p> <p>-Revisar pedimentos de pago al comercio exterior e imponer sanciones administrativas.</p> <p>-Inspeccionar mercancías de comercio exterior en todo el país de manera permanente.</p> <p>-Captar propuestas de usuarios de aduanas.</p> <p>-Dar seguimiento junto con las autoridades competentes a operaciones de comercio exterior donde se presuma la comisión de un delito.</p> <p>-Intervenir en la recuperación de vehículos en el extranjero.</p>



2.6 Aduanas

2.6.1 Estructura administrativa

La ADUANA-MÉXICO (denominación oficial que conlleva nueva imagen para efectos de identificación social) en la actualidad está conformada por 49 Aduanas distribuidas estratégicamente por el territorio nacional y que por su ubicación se clasifican en Marítimas, Fronterizas e Interiores.

De acuerdo a la pirámide orgánica de la Administración General de Aduanas, la autoridad máxima de las mismas recae en el Administrador General, del cual dependen también siete Administraciones Centrales que sin ser superiores jerárquicas de las aduanas apoyan de acuerdo a sus facultades a estas en sus funciones.

Como ya se mencionó anteriormente la aduana actual tiene como objetivos proteger, facilitar y estimular la economía nacional a través del comercio exterior, recaudar impuestos y coadyuvar en la seguridad nacional.

Para cumplir con estos fines cada aduana local está conformada por una administración, sub-administraciones, jefaturas de departamento, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión, estas unidades en conjunto forman la estructura que se encarga de todo lo que implica el *Despacho Aduanero* de acuerdo a las leyes aplicables y al MOA.¹⁸

¹⁸ Se entiende como Despacho Aduanero 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 tráfic y regímenes aduaneros establecidos, deben realizar en la Aduana las autoridades fiscales y los consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales. Ley Aduanera, Cap. III, Art. 35, DOF 15 de diciembre de 1995.

Para cumplir con sus funciones en todo el territorio nacional, las aduanas que integran la estructura de la Administración General de Aduanas son las siguientes:

- 1.- ADUANA DE TIJUANA. Con residencia en la ciudad de Tijuana en el Estado de Baja California.
- 2.- ADUANA DE TECATE. Con residencia en la ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California.
- 3.- ADUANA DE MEXICALI. Con residencia en la ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.
- 4.- ADUANA DE SAN LUIS RIO COLORADO. Con residencia en la ciudad de San Luis Rio Colorado, en el Estado de Sonora.
- 5.- ADUANA DE SONOYTA. Con residencia en la ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora.
- 6.- ADUANA DE NOGALES. Con residencia en la ciudad de Nogales, en el Estado de Sonora.
- 7.- ADUANA DE NACO. Con residencia en el poblado de Naco, en el Estado de Sonora.
- 8.- ADUANA DE AGUA PRIETA. Con residencia en la ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora.
- 9.- ADUANA DE GUAYMAS. Con residencia en la ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora.
- 10.- ADUANA DE ENSENADA. Con residencia en la ciudad de Ensenada, en el Estado de Baja California.

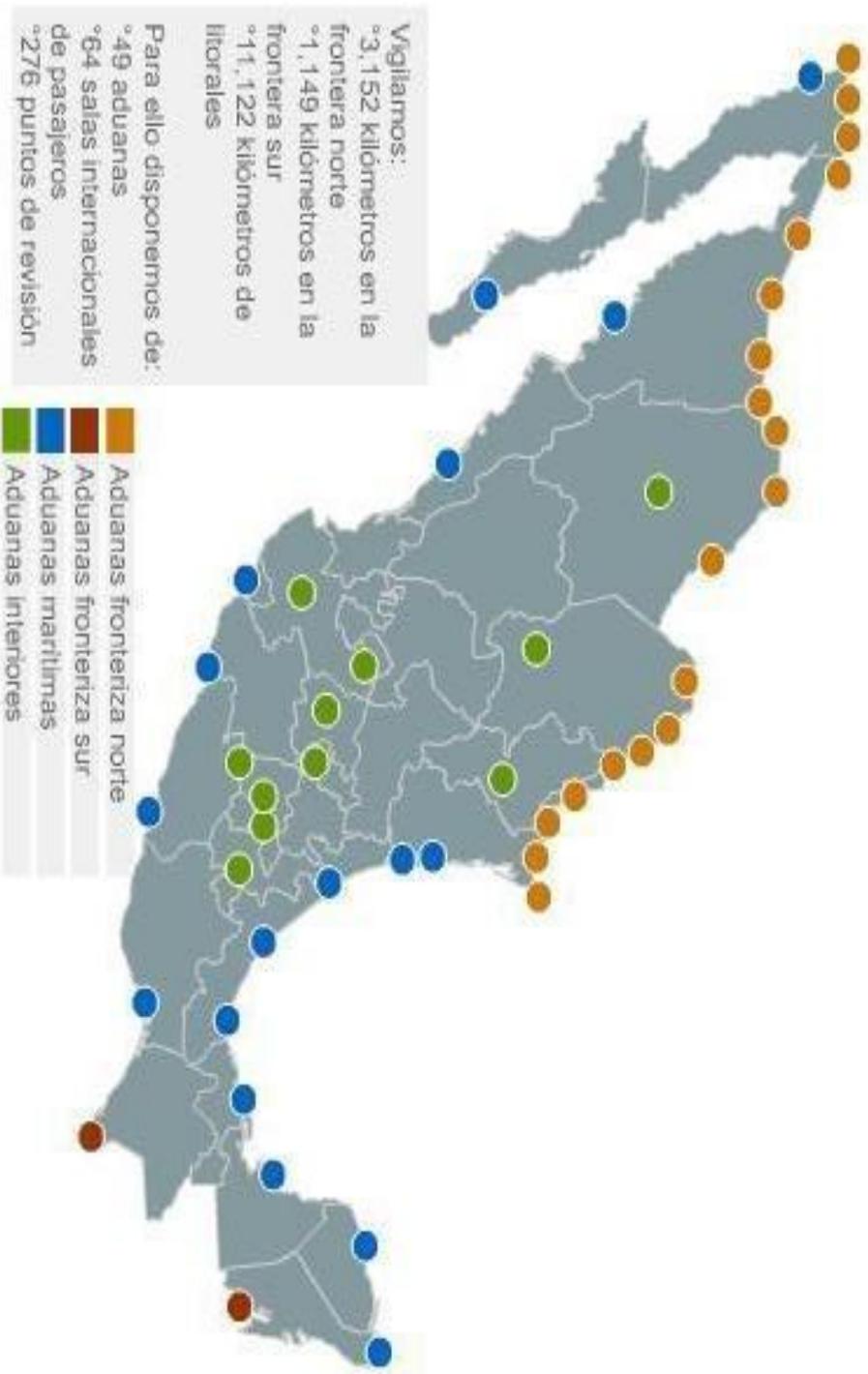
- 11.- ADUANA DE PUERTO PALOMAS. Con residencia en el poblado de Puerto Palomas en el Estado de Chihuahua.
- 12.- ADUANA DE CIUDAD JUAREZ. Con residencia en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.
- 13.- ADUANA DE OJINAGA. Con residencia en la ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua.
- 14.- ADUANA DE CIUDAD ACUÑA. Con residencia en Ciudad Acuña, en el Estado de Coahuila.
- 15.- ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS. Con residencia en la ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.
- 16.- ADUANA DE CHIHUAHUA. Con residencia en la ciudad de Chihuahua, en el Estado del mismo nombre.
- 17.- ADUANA DE TORREÓN. Con residencia en la ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila.
- 18.- ADUANA DE COLOMBIA. Con residencia en la ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.
- 19.- ADUANA DE NUEVO LAREDO. Con residencia en la ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.
- 20.- ADUANA DE CIUDAD MIGUEL ALEMÁN. Con residencia en Ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.

- 21.- ADUANA DE CIUDAD CAMARGO. Con residencia en la ciudad de Camargo, en el Estado de Tamaulipas.
- 22.- ADUANA DE CIUDAD REYNOSA. Con residencia en la ciudad de Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.
- 23.- ADUANA DE MATAMOROS. Con residencia en la ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.
- 24.- ADUANA DE MONTERREY. Con residencia en el Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.
- 25.- ADUANA DE MANZANILLO. Con residencia en la ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.
- 26.- ADUANA DE GUADALAJARA. Con residencia en el Aeropuerto Internacional “Miguel Hidalgo y Costilla”, Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara, Jalisco.
- 27.- ADUANA DE MAZATLÁN. Con residencia en la ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa.
- 28.- ADUANA DE LA PAZ. Con residencia en la ciudad de la Paz, en el Estado de Baja California Sur.
- 29.- ADUANA DE LÁZARO CARDENAS. Con residencia en la ciudad de Lázaro Cárdenas En el Estado de Michoacán.
- 30.- ADUANA DE QUERÉTARO. Con residencia en la ciudad de Querétaro, en el Estado del mismo nombre.

- 31.- ADUANA DE AGUASCALIENTES. Con residencia en la ciudad de Aguascalientes, en el Estado del mismo nombre.
- 32.- ADUANA DE ALTAMIRA. Con residencia en la ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas.
- 33.- ADUANA DE TAMPICO. Con residencia en la ciudad de Tampico, en el Estado de Tamaulipas.
- 34.- ADUANA DE TUXPAN. Con residencia en la ciudad de Tuxpan, en el Estado de Veracruz.
- 35.- ADUANA DE VERACRUZ. Con residencia en la ciudad de Veracruz, en el Estado del mismo nombre.
- 36.- ADUANA DE COATZACOALCOS. Con residencia en la ciudad de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz.
- 37.- ADUANA DE SALINA CRUZ. Con residencia en la ciudad de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca.
- 38.- ADUANA DE CIUDAD DEL CARMEN. Con residencia en Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.
- 39.- ADUANA DE PROGRESO. Con residencia en la ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.
- 40.- ADUANA DE CANCÚN. Con residencia en la ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.

- 41.- ADUANA DE SUBTENIENTE LÓPEZ. Con residencia en la población de subteniente López, en el Estado de Quintana Roo.
- 42.- ADUANA DE CIUDAD HIDALGO. Con residencia en Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas.
- 43.- ADUANA DE ACAPULCO. Con residencia en la ciudad de Acapulco, en el Estado de Guerrero.
- 44.- ADUANA DE PUEBLA. Con residencia en la ciudad de Puebla, en el Estado del mismo nombre.
- 45.- ADUANA DE TOLUCA. Con residencia en la ciudad de Toluca, en el Estado de México.
- 46.- ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO. Con residencia en el Aeropuerto Internacional "Lic. Benito Juárez", con jurisdicción en el perímetro del propio Aeropuerto, en la Ciudad de México, D.F.
- 47.- ADUANA DE MÉXICO. Con residencia en la Ciudad de México, D.F.
- 48.- ADUANA DE DOS BOCAS. Con residencia en el Municipio de Paraíso, en el Estado de Tabasco.
- 49.- ADUANA DE GUANAJUATO, Con residencia en la ciudad de Celaya en el Estado de Guanajuato.

Aduanas del país



Fuente: Aduana México 2009

2.6.2 La aduana mexicana en la actualidad

En los tiempos modernos, México al igual que otros países ha entendido que una economía integral no solo depende de la producción interna para consumo doméstico, por esta razón se ha comenzado a privilegiar el intercambio comercial con el exterior adaptándose a los sistemas político-económicos mundiales que regulan los mercados internacionales, en estas circunstancias la aduana mexicana al día de hoy se puede definir como el Ente estatal cuya prioridad es la facilitación del comercio exterior bajo la estricta aplicación del Estado de Derecho, además de que es el instrumento que realiza la recaudación de las contribuciones aplicables al comercio exterior reconociendo sus exenciones y franquicias, supervisa el manejo de las mercancías, verifica física y documentalmente la entrada y salida de las mismas del país por medio de los diferentes tráficados aduaneros dando cumplimiento a las regulaciones y restricciones no arancelarias, para finalmente tener como última responsabilidad prevenir y aplicar sanciones, o en su caso canalizar a las esferas correspondientes, las irregularidades detectadas durante su quehacer específico.

Por esta razón las funciones de las aduanas en México como Unidades Administrativas de la Administración Pública Centralizada que dependen de la Administración General de Aduanas podríamos sintetizarlas de la siguiente manera:

- Regular la entrada y salida de las mercancías de nuestro país mediante las disposiciones legales aplicables en la materia.
- Realizar la recaudación de impuestos producto del comercio exterior.
- Aplicar en la parte que les corresponde las políticas económicas y comerciales que estimulen el desarrollo nacional, privilegiando por ejemplo la facilitación aduanera en las importaciones que beneficien el desarrollo industrial, y

restringiendo aquellas mercancías de tipo suntuario o que representen una competencia desleal para la producción doméstica.¹⁹

- Ejercer la vigilancia en materia de Sanidad, Migración y Seguridad Nacional.²⁰

En base a lo anterior el método para la importación de mercancías en el área de carga terrestre de las aduanas del país sería el siguiente:

El dueño o poseedor de las mercancías recurre a un *Agente o Apoderado Aduanal*²¹

¹⁹ En la actualidad como una consecuencia de la globalización cada vez son más los países, incluyendo el nuestro, que se integran a diferentes tratados comerciales internacionales alejando a las Aduanas de la función clásica de regular y proteger la economía de un país mediante la imposición de los derechos aduanales. La creación en el mundo de zonas de libre cambio que permiten una libre circulación de mercancías por el territorio de los países miembros sin la necesidad de pagar impuestos ha dado como resultado que las Aduanas dejen de ser una expresión de proteccionismo del comercio doméstico para transformarse en una institución supranacional.

²⁰ Las aduanas apoyan en la Sanidad y Migración a través de los diferentes acuerdos inter-Institucionales que tiene firmados con estas y otras dependencias.

Su responsabilidad en la vigilancia de la Seguridad Nacional está sustentada en Ley de Seguridad Nacional (última reforma DOF 26 de diciembre de 2005) en donde de acuerdo al artículo 12 fracción VI las aduanas participan en esta responsabilidad a través del Secretario de Hacienda, quién forma parte del Consejo de Seguridad Nacional.

Con fundamento en los artículos 3 y 5 fracc. VIII, de la citada ley las acciones de las aduanas deben estar orientadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, específicamente combatiendo las amenazas a la Seguridad Nacional derivadas de su competencia como son el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.

²¹ Con fundamento en los artículos 159 y 168 ambos primer párrafo de la Ley Aduanera vigente DOF 15 de diciembre de 1995, la diferencia entre Agente Aduanal y Apoderado Aduanal, es que el primero es la persona física autorizada por la SHCP a través de una Patente para promover el despacho por cuenta ajena de mercancías a cualquier poseedor de éstas que requiera sus servicios, en cambio el segundo, si bien es cierto que también es una persona física con las mismas facultades que el primero, lo diferencia de éste en que está autorizado por la Secretaría a representar únicamente a una persona ya sea física o moral.

para expresar el deseo de importar sus artículos, a raíz de esto el agente aduanal verifica en primera instancia que la mercancía no se encuentre considerada como prohibida o ilícita de acuerdo a la normatividad (como podría ser el caso de algún tipo de narcóticos como la cocaína p. ej.), de no existir este inconveniente procede a verificar que tampoco se encuentre sujeta a permisos o restricciones no arancelaria (como las armas que requieren de autorización de la SEDENA p. ej.) en cuyo caso se deberá tramitar dichas autorizaciones ante las dependencias correspondientes.

Satisfechos los requisitos anteriores, el agente realiza la *clasificación arancelaria* que permitirá ubicar a la mercancía en su lugar exacto de acuerdo a la Ley del Impuesto General de Importación (LIGI) y de esta manera calcular el arancel (impuesto) a pagar.

Se procede a continuación a elaborar el *pedimento de importación* (art. 36 de la Ley Aduanera) que es el documento oficial o formato autorizado por la SHCP que contendrá los datos técnicos de la mercancía requeridos por la autoridad aduanera y con él se realiza el pago de los impuestos, si es que los hubiera, en los bancos autorizados (algunas mercancías no pagan impuestos en su introducción como es el caso p. ej., de la maquinaria agrícola que únicamente cubre el DTA).

Finalmente el banco estampa en la parte superior derecha del documento la firma electrónica que acredita el cumplimiento del pago.

Una vez que el pedimento realizó todos estos trámites ha quedado debidamente requisitado y está en condiciones de amparar la mercancía para su despacho ante la autoridad aduanera.

Entonces el medio de transporte procedente del extranjero (camión, tráiler, etc.) ingresa al patio fiscal, en donde encontrará primeramente los *módulos del sistema automatizado*, en ese lugar realiza alto obligatorio y entrega al personal aduanero el pedimento de importación, el modulador entonces procede a ingresar el documento a la computadora del sistema automatizado misma que en base a su programación detectará si la mercancía deberá ser sometida a revisión (rojo) o no (verde).

La máquina imprime en la parte inferior derecha (justo debajo de la firma del banco) la firma electrónica indicando el siguiente paso, que puede ser *desaduanamiento libre* o *revisión*, en el primer caso (verde), el vehículo continúa su marcha sin mayor trámite y se introduce con su carga al país, en el segundo caso (rojo) el pedimento permanece bajo el resguardo del personal oficial y es conducido junto con el medio de transporte hasta el área de revisión en donde los reconocedores de mercancías procederán a verificar que las mismas coincidan con las declaradas en el pedimento y cuenten con los requisitos no arancelarios.

De esta acción se desprenden dos opciones, la primera es que no se encuentren irregularidades durante la revisión, en cuyo caso el pedimento se vuelve a someter a un sorteo que indicará si la mercancía vuelve a ser sometida a revisión ahora por un personal diferente y ajeno a la aduana denominado 2do. reconocimiento (el 10% de los pedimentos “rojos” son sometidos a segunda revisión) en donde de no encontrar irregularidades, es autorizado para internarse.

Pero si durante la revisión de la mercancía dentro del área de 1er. o 2do. Reconocimientos es detectada alguna irregularidad, el autotransporte es asegurado (y a veces también el conductor dependiendo de la gravedad del ilícito) y ya no podrá abandonar las instalaciones aduaneras con el objeto de levantar el Acta de Hechos correspondiente que puede dar origen al PAMA.

Es importante aclarar en este punto la pregunta de muchas personas, quienes cuestionan el por qué la aduana no revisa toda la mercancía que se importa.

La razón está en relación directa a los enormes volúmenes que algunas aduanas manejan, porque en Nuevo Laredo, por ejemplo, en donde diariamente se registran siete mil transacciones de importación resultaría prácticamente imposible, tanto en infraestructura como en recursos humanos, revisar de manera individual cada importación, por esa razón se desarrolló el sistema automatizado con tecnología que funcionaría como una especie de imán que detectaría la **aguja** del contrabando en el **pajar** de las importaciones.

Por otra parte las importaciones de mercancías que realizan los pasajeros internacionales por la vía terrestre se realizan con un patrón similar a las de carga, con algunas variaciones.

Para estos usuarios de la aduana no se exige, a diferencia de las importaciones de carga, acompañar sus mercancías nuevas o usadas de uso personal con un pedimento de importación previamente elaborado.

El pasajero internacional goza de una especie de bono de confianza por parte del gobierno en materia aduanera, en el entendido de que estas personas teóricamente van a declarar ante la autoridad y pagar impuestos de manera voluntaria sobre las mercancías excedentes de su franquicia²² aplicable al momento (75 dólares por vía terrestre que incluye también a la vía aérea siempre y cuando el aeropuerto de origen se encuentre dentro de una franja de 25 millas paralelas a territorio mexicano, como el caso de Laredo Texas, y 300 dólares para quién viene del resto de aeropuertos extranjeros, pudiéndose extender esta última franquicia de 300 U.S. dls., para el caso terrestre en periodos vacacionales oficiales de acuerdo a disposiciones que en su momento emita la SHCP) y distintas a su equipaje.²³

De esta manera el proceso de importación de mercancías en los cruces para pasajeros internacionales quedaría de esta forma:

El pasajero internacional puede acceder al país a bordo de un medio de transporte terrestre, en cuyo caso utilizara los carriles vehiculares del recinto fiscal.

También puede ingresar caminando, para lo cual usará el paso peatonal.

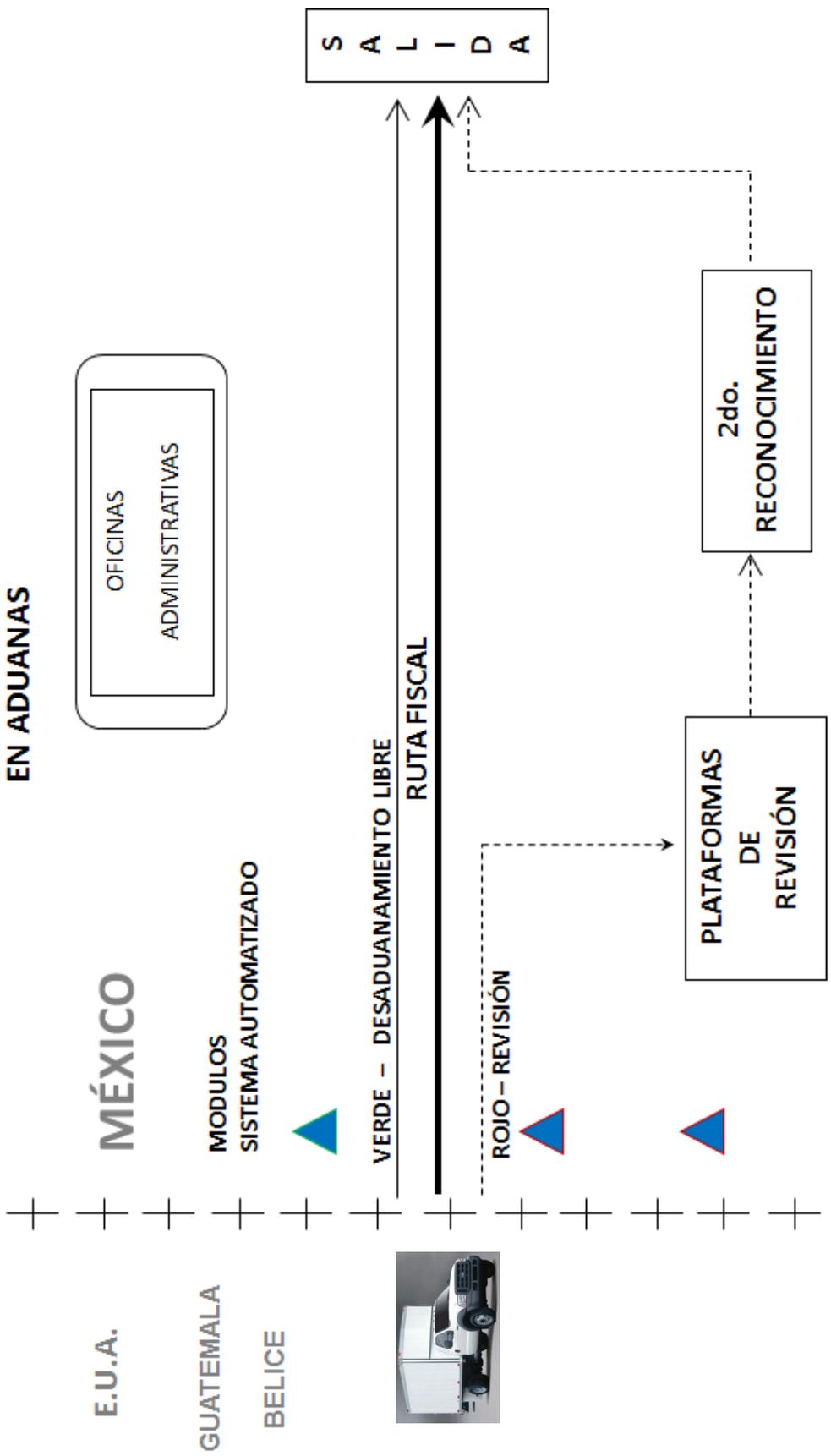
²² Vid. Apartado 2.6.8 “El Pasajero Internacional” de esta tesina

²³ Vid. Artículo 89 de la Ley Aduanera.

En ambos casos tiene como primera opción pagar los impuestos de las mercancías que lo requieran (siempre y cuando su valor en facturas no excedan los \$ 1,000 dls., estadounidenses pues en caso contrario requerirá usar los servicios de un agente aduanal) en el módulo “declaración voluntaria” en donde se le expedirá un documento similar al pedimento de importación, y que para pasajeros internacionales recibe el nombre de “boleta de pago al comercio exterior”, a continuación y de manera similar que en el área de importación de carga, se someterá al sistema automatizado que de arrojar luz verde “desaduanamiento libre” permitirá que el pasajero se introduzca al país sin mayor trámite, pero que de tocar luz roja o “revisión” obligara al contribuyente a pasar al área de reconocimiento de mercancías en donde personal oficial verificará que no existan irregularidades para permitirle continuar, puesto que en caso contrario y dependiendo de la gravedad de la omisión en las mercancías no declaradas se puede proceder a asegurar mercancías, medio de transporte (si es que lo hay) e inclusive al conductor para elaborar el acta de hechos respectiva que puede dar origen a un PAMA.

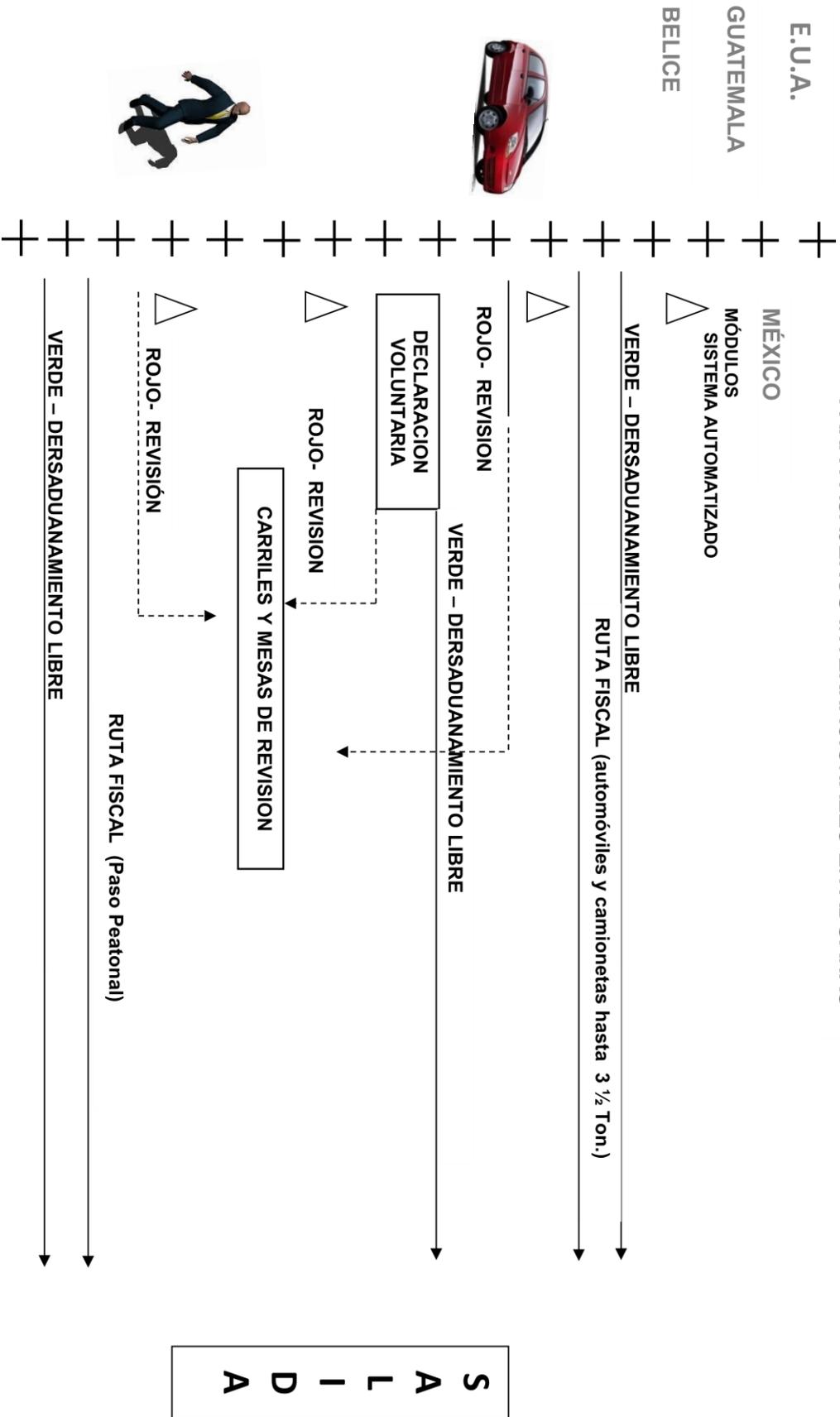
Finalmente cabe señalar que en el proceso de importaciones realizadas por pasajeros internacionales a diferencia de las que se realizan en el área de carga, no existe el 2do. reconocimiento de mercancías.

PROCESO DE IMPORTACIÓN DE CARGA TERRESTRE EN ADUANAS



PROCESO DE IMPORTACIÓN TERRESTRE

PARA PASAJEROS INTERNACIONALES EN ADUANAS



2.6.3 Nuevas medidas en el Despacho

A partir del 2002, las funciones de la Aduana-México se han ampliado significativamente, con anterioridad éstas únicamente se encasillaban a controlar, revisar además de fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entraban y salían de nuestro país, en la actualidad este panorama ha cambiado.

Hoy en día la aduana mexicana se debe entender también como el instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, que funciona por otra parte también como un agente eficiente e imprescindible para la protección fronteriza.

Para cumplir con estas nuevas tareas que se han asignado a nuestro nuevo concepto de aduana, y en un esfuerzo por mejorar sus formas y métodos de operación, esta institución ha privatizado varias de las funciones periféricas que antes desarrollaba, esta nueva estrategia para efficientar la función aduanal refleja una tendencia del futuro de las aduanas en México.

Dentro de las nuevas medidas destacan los siguientes servicios aduaneros privados:

a) Agentes y Apoderados Aduanales; Aunque la figura del Agente aduanal reglamentada ya existía desde 1918, en la actualidad se ha aumentado significativamente las autorizaciones de estas patentes a particulares para la tramitación de las operaciones aduaneras.

b) Recintos fiscalizados; se ha concesionado o autorizado el manejo y custodia de

mercancías de comercio exterior a los particulares en estos lugares.²⁴

c) Recinto fiscalizado estratégico (RFE); se ha concesionado o autorizado el manejo y custodia a particulares de mercancías de comercio exterior de importancia decisiva para el desarrollo del país.²⁵

²⁴ Con fundamento en el Art. 14 párrafos 2do. Y 3ero de la Ley Aduanera vigente DOF 15 de diciembre de 1995, la diferencia entre recinto fiscal y fiscalizado es que el primero es el lugar en el que la autoridad aduanera realiza indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga, descarga y el despacho aduanero de las mercancías de comercio exterior. Y el fiscalizado es el lugar en el que los particulares realizan también los servicios anteriores, excepto el despacho aduanero, bajo la supervisión de la autoridad aduanera.

²⁵ De acuerdo con los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C y 135-D, de la Ley Aduanera DOF. 15 de diciembre de 1995, el RFE se caracteriza porque las mercancías que le ingresan son por tiempo limitado (máximo 2 años) para su manejo, exhibición, transformación o reparación.

Además las mercancías que ingresen al RFE no pagarán impuestos de importación, exportación o cuotas compensatorias (salvo que estuvieran en un programa de diferimiento o devolución de aranceles)) ni estarán sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias (con excepción de las de sanidad animal y vegetal, salud, protección al medio ambiente y seguridad nacional)

El concepto de RFE nace como una necesidad de eficiencia, fomento, seguridad y economía en el manejo y custodia por parte de particulares a las mercancías de comercio exterior decisivas para el desarrollo del país.

Los beneficios del RFE para los importadores son los siguientes:

- Eliminación de demoras y almacenajes en puertos de entrada.
- Rapidez y facilidad en cruces e internación de mercancías.
- Mayor control de inventarios.
- Disponibilidad estratégica de inventarios de alta rotación.
- Optimización en el cash flow a través del pago de impuestos y derechos cuando la mercancía es extraída del RFE.
- Maniobras y acarreo más expeditos.
- Despacho aduanero ágil y rápido las 24 hrs.
- Claridad en mermas y desperdicios con lo que se evitan pagos innecesarios de impuestos.

d) Pre-validación; ya se permite que la Confederación de Agentes Aduanales (CAAAREM) y asociaciones nacionales de empresas presten el servicio de pre-validación electrónica de datos contenidos en los pedimentos elaborados por agentes y apoderados aduanales.

e) Importación de remolques, semi-remolques y portacontenedores; el SAT puede autorizar a particulares para procesar electrónicamente datos para el control de la importación temporal de éstos.

f) Transporte de mercancías de comercio exterior; La AGA establece convenios para que empresas transportistas realicen este servicio.

g) Duty free; Son establecimientos que operan particulares en donde se comercializan mercancías nacionales y extranjeras que no pagan impuestos al comercio exterior ni cuotas compensatorias.²⁶

²⁶ El *Duty free*, es un sistema en el que se condiciona la venta de productos a pasajeros que salgan del país al extranjero y lleven consigo los mismos, el objetivo es estimular la creación de empleos nacionales y captar divisas aun cuando el Estado sacrifique un margen de ingresos por cobro de impuestos, en nuestro país el sistema de Duty Free está en desarrollo, en realidad únicamente tiene presencia en los Aeropuertos Internacionales y algunas fronteras como Nuevo Laredo. Indudablemente el ejemplo más representativo de Duty Free son los Estados Unidos de América en donde no solo tiene presencia en todos sus aeropuertos internacionales, pues también cuenta con una línea de establecimientos que corre a lo largo de toda la frontera con México franqueados por las Aduanas de Ambos países (prácticamente no existe ninguna población fronteriza Estadounidense con México sin un establecimiento de éste tipo).

h) Despacho (segundo reconocimiento aduanero); se ha autorizado a empresas particulares para que reconozcan por segunda ocasión bajo un sistema aleatorio las mercancías previamente despachadas por la autoridad aduanera.²⁷

i) Importación temporal de vehículos; el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército) está autorizado para realizar el citado trámite, que consiste en otorgar permisos a los automotores, previo depósito de una fianza igual al valor del vehículo, para su internación a la zona gravada del país por tiempo limitado, controlando sus respectivas entradas y salidas a través de una base de datos, colocando (o retirando según sea el caso) una calcomanía oficial en el parabrisas del automóvil.

j) Cobro de impuestos al comercio exterior; es realizado por módulos de bancos que operan en el país y que previamente han sido autorizados para desempeñar esta función.

²⁷ El *segundo reconocimiento* se creó con la ley aduanera vigente a partir de 1996, con fundamento en los artículos 16, 43, 44, 144, fracción VI y 174 de la ley aduanera. Por su parte el MOA establece su operación en su capítulo vigésimo de la segunda unidad. El segundo reconocimiento se origina como un elemento de control y confianza ajeno a la autoridad, el objetivo es eliminar o disminuir las probables omisiones en el despacho aduanero o actos de corrupción gubernamental, está manejado por una empresa privada que cuenta con dictaminadores aduaneros que se caracterizan por tener carreras profesionales afines al comercio exterior y que reciben percepciones económicas elevadas para garantizar blindaje a la corrupción, la forma de actuar es como sigue: una vez realizado el trámite por la autoridad, de las mercancías de importación sometidas al sistema automatizado se extrae un grupo de las mismas marcadas para su reconocimiento aduanero (rojos), estas mercancías reconocidas en un primer momento por la Aduana, son sometidas aleatoriamente a una nueva revisión por parte del segundo reconocimiento en busca de irregularidades en el despacho.

En base al camino recorrido en la modernización de la aduana nacional, en la actualidad podemos distinguir las siguientes:

FUNCIONES

1.- Facilitadora: modalidad prácticamente nueva para nuestro país, nace de la exigencia de las ECEX, importadores y exportadores individuales para abaratar costos en el manejo de sus mercancías reduciendo tiempos de espera y almacenajes y para promover la inversión extranjera.

2.- Recaudatoria: recauda los impuestos al comercio exterior, DTA y cuotas compensatorias, vigilando la aplicación de exenciones y franquicias de la importación y exportación en mercancías.

3.- Fiscalizadora: da cumplimiento a las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como a las normas oficiales mexicanas (NOM), supervisa el destino de las mercancías a los regímenes aduaneros exentos del pago de impuesto al comercio exterior. (como los PITEX por ej.)

4.- Verificadora: califica los certificados de origen de las mercancías, compara y aplica cuando procede el valor en aduana de las mismas y da cumplimiento a las disposiciones legales en el despacho aduanero.

5.- Preventiva: de las infracciones y delitos aduanero, del tráfico de drogas y armas prohibidas, así como de la violación a los derechos industriales, contando para esto con la

IFA como instrumento especializado que actúa con el MPACIFA y demás disposiciones legales aplicables.

2.6.4 Los Actores de la Aduana-México

Las aduanas como instrumento oficial que regula la importación y exportación de mercancías de comercio exterior involucra dos factores: uno infraestructural (instalaciones, hardwares, softwares, etc., para su funcionamiento) y el segundo; el factor humano, en este elemento los actores de la Aduana-México se dividen en dos partes, por un lado están quienes brindan el servicio oficial o los *servidores públicos de aduanas* considerado por el SAT su capital más importante, son los encargados de aplicar la legislación, los servicios aduaneros, las disposiciones del Ejecutivo Federal y de la AGA que brindan a los usuarios, está conformado por los *administradores de las aduanas, los sub-administradores, jefes de departamento, administrativos, inspectores aduaneros, reconocedores de mercancías (antes vistas aduanales) y verificadores.*

Por el otro lado están los *usuarios* que se caracterizan por tener una relación directa o indirecta con las mercancías de comercio exterior, y están sujetos al derecho aduanero obligados al cumplimiento de la legislación aduanera por la introducción de mercancías al territorio nacional o por su extracción del mismo.²⁸

²⁸ Cfr. Artículo 1 Ley Aduanera Op. Cit. p. 204

Tienen derechos y obligaciones distintos al de la autoridad aduanera, en esta parte destacan los *agentes aduanales, apoderados aduanales, propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes*, y cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías y de los medios en que se transportan o conduzcan, o tengan intervención en el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.

2.6.5 El Servidor público de aduanas

Los servidores públicos de aduanas como ya lo habíamos mencionado anteriormente son el capital más importante del SAT, en este sentido esta institución desarrolla constantemente programas de supervisión dirigidos a verificar que su personal actúe bajo los principios de legalidad, ética, agilidad, competitividad e integridad,

Los programas más comunes en este aspecto son las visitas sorpresa de personal de las Administraciones Centrales para verificar el despacho administrativo y operativo de mercancías en las aduanas, la instalación de retenes fiscales en carreteras (operación embudo) para comprobar que las aduanas hayan cumplido de manera legal la introducción de artículos y la asignación a los cruces fronterizos de personal perteneciente al SAT (pero ajeno a las aduanas) en períodos vacacionales para vigilar la honestidad y buen trato al pasajero internacional entre otros.

Desafortunadamente estos planes en la práctica suelen resultar limitados y con poco rendimiento real ante los bajos salarios y escasas prestaciones con las que son contratados muchos de los empleados del SAT.

Los códigos de ética del SAT y la ACIFA, así como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos son los instrumentos más importantes que sensibilizan al servidor

aduanal a conducirse de conformidad con las disposiciones fiscales y aduaneras vigentes bajo la advertencia de que al no hacerlo de esa manera pueden ser sujetos de responsabilidad y sanciones que pueden ser desde administrativas hasta penales.

En la actualidad, probablemente los programas más exitosos del SAT en un esfuerzo por lograr un despacho aduanero integro, ético y sin corrupción son la instalación de videocámaras que graban estos procedimientos (grabaciones que son revisadas de manera aleatoria a nivel central y que sirven como prueba para aplicar sanciones cuando se detectan anomalías), además del establecimiento de patrones de tiempo para la verificación de mercancías en áreas sensibles, de esta manera los reconocedores de mercancías de carga, por ejemplo, no deben tardar más de 3 horas (salvo que se detecte alguna irregularidad) en la verificación de mercancías, los Inspectores Fiscales y verificadores, no deben exceder en su caso, más de 15 minutos en las revisiones vehiculares y peatonales de los cruces internacionales turísticos, franjas fronterizas y aeropuertos internacionales sin una sólida justificación.

Existen otras dependencias gubernamentales que apoyan al SAT en sus objetivos por hacer más eficiente el servicio aduanero, es el caso de la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Gobernación con el programa PAISANO, función que de entrada está dirigida a detectar irregularidades y a supervisar que los pasajeros internacionales que visitan o regresan a México reciban un trato digno y apegado a la normatividad. Este programa ha resultado tan exitoso en el control de los problemas de corrupción que sería muy conveniente se extendiera a las áreas donde se despacha la carga, de acuerdo a las facultades de cada dependencia.

A últimas fechas el SAT está mirando hacia un elemento olvidado en el servicio de aduanas, que es la búsqueda de un perfil de sus empleados con conocimientos idóneos para realizar su labor con profesionalismo y excelencia, en este sentido en el 2003 existió un proyecto en la Cámara de Diputados que se llamó “Ley del Servicio Aduanero Mexicano” que retomaba estas necesidades y proponía configurar una organización aduanal especializada, con autonomía, conformada por personal profesional calificado,

cuya actividad redundara en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento y modernización del servicio aduanero mexicano²⁹ sin embargo ésta iniciativa no encontró eco y no prosperó.

2.6.6 Importadores y Exportadores

Las modalidades de importación y exportación forman parte del comercio exterior de un país, son el conjunto de mercancías y servicios que un país compra o vende a otro, este intercambio en conjunto integra las relaciones económicas internacionales.³⁰

El comercio internacional se da porque ningún país produce todo lo necesario para satisfacer sus necesidades y tiene que comprar lo que requiere a otros que lo producen en forma excedente, los sujetos que son los instrumentos para este intercambio y que llevan a cabo estas actividades se denominan importadores y exportadores, según el caso, y se caracterizan porque en su labor invariablemente deben hacer uso de la aduana y sujetarse

²⁹ Vid. Omar Fayad Meneses, "Iniciativa para la ley del servicio aduanero Mexicano", *Gaceta Parlamentaria*, año VI, número 1218, México, miércoles 26 de marzo, 2003.

³⁰ Actualmente el comercio exterior de los países ha adquirido formas más complejas en sus relaciones, dejando atrás el concepto original que definía a este tipo de comercio como la compra o venta de mercancías o servicios de un país con otro. En México por ejemplo existe la modalidad PITEX (Programas de Importación Temporal para producir artículos de Exportación) en donde las mercancías propiedad de otro país ingresan al nuestro sin tener la característica de ser una compra o importación definitiva, son mercancías que se importan para su transformación, bajo control aduanero, sin pago de impuestos para ser transformadas por mano de obra mexicana y posteriormente ser retornadas a su lugar de origen. El objetivo de esta modalidad es estimular la creación de empleos nacionales y sus efectos se pueden observar en toda la red de maquiladoras instaladas en la zona norte del país.

al cumplimiento de la Ley Aduanera, a la Ley del Impuesto General de Importación (LIGI), a la Ley del Impuesto General de Exportación (LIGE) y demás aplicables en el manejo de sus mercancías de comercio exterior.

Importadores y exportadores tienen en común una relación jurídica directa con las mercancías de comercio exterior, pero por su naturaleza, en nuestro país, uno y otro presentan algunas diferencias administrativas.

En este sentido los importadores se pueden definir como personas físicas, morales e inclusive instituciones públicas que se caracterizan porque *introducen* al país mercancías de comercio exterior cumpliendo con los requisitos legales y el pago de contribuciones en su caso.

Los exportadores en cambio si bien es cierto que también son personas físicas o morales que se caracterizan porque *extraen* mercancías de comercio exterior del territorio nacional, cumpliendo requisitos antes, durante y después del despacho similares a los Importadores, se diferencian de estos por los requisitos, que con el objeto de estimular las exportaciones nacionales, son más flexibles e inclusive en menor cantidad que para los importadores, por ejemplo a diferencia de los ellos, no están obligados a inscribirse en un padrón para actuar como exportadores ante la Aduana nacional (excepto en algunos casos muy específico, como es el caso de la exportación de bebidas alcohólicas, tabacos labrados, etc.).

Además sus mercancías no están gravadas con el pago del arancel, únicamente cubren una cuota mínima fija por manejo administrativo denominada Derecho de Trámite Aduanero (DTA).

2.6.7 Los Agentes aduanales

El Agente Aduanal es una figura muy importante para el Despacho Aduanero, es imprescindible su actuación puesto que es el intermediario ó pieza que conecta a los importadores y exportadores de mercancías con la autoridad aduanera, "...la razón de su importancia es que nuestro sistema aduanero, a diferencia de otros países, decidió apostarle a esta figura física como si se tratara de un NOTARIO, una persona que da fe sobre los actos de terceros y se cerciora, razonablemente, del cumplimiento de éstos frente a las obligaciones positivas de carácter aduanal, a diferencia de los Estados Unidos, la responsabilidad absoluta del despacho recae en la persona física que ha recibido una autorización denominada PATENTE, para actuar en la representación legal de sus clientes."³¹

El agente aduanal nace como una necesidad por el desconocimiento natural del usuario de aduanas en lo que se refiere a la normatividad y requisitos por cumplir para importar y exportar sus mercancías, la Ley Aduanera lo define como la persona física autorizada por la SHCP, mediante una patente para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, a través de los regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera siempre que cumpla con los requisitos establecidos por la misma ley.

Respecto al Apoderado Aduanal (el cual cumple las mismas funciones que el anteriormente citado), dice que es la persona física designada por otra persona física o moral con quien tiene relación laboral, para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías siempre que obtenga la autorización de la SHCP y que cumpla con los requisitos establecidos en la propia ley.³²

³¹ Eduardo Reyes Díaz-Leal Eduardo, *El Despacho Aduanal*, México, Ed. Wep Imagen Virtual, 2003, 1ra edición, Pág. 97

³² Cfr. Artículos 159 y 168 de la Ley Aduanera, Op. Cit.

De acuerdo a la normatividad para despachar mercancías de comercio exterior, únicamente el agente o apoderado aduanal (excepto en ciertos casos específicos del pasajero internacional) podrá ser el intermediario entre estas y los importadores o exportadores con la autoridad aduanera, el objetivo de este acto es la elaboración del pedimento de importación³³ por parte de éste con todas las formalidades y requisitos que exige la legislación, para lo cual el agente aduanal debe acreditar previamente ante la autoridad tener los conocimientos necesarios para desarrollar esta función y la obligación de la autoridad aduanera es certificarlo extendiéndole un documento probatorio conocido como Patente.

2.6.8 El Pasajero y Pasajero internacional

El Pasajero Internacional por la gran cantidad de mercancías³⁴ que introduce y extrae del país, es el usuario más grande e importante de las aduanas.

Se considera pasajero internacional a toda persona que transite por los cruces internacionales por vía terrestre, marítima o aérea, en este aspecto es importante aclarar que también existe una categoría de pasajero que sin ser internacional se le da un trato

³³ Cfr. Artículo 36 de la Ley Aduanera op. cit.

³⁴ Para la Ley Aduanera en su Artículo 2 párrafo II, Mercancía son los productos, artículos, efectos y cualesquiera otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables e irreductibles a propiedad particular.

similar a éste, nos referimos al pasajero que transita por la franja o región fronteriza al interior del país o zona gravada.³⁵

Este tipo de importadores y exportadores de mercancías tienen un trato especial en la ley aduanera, pues bajo ciertas condiciones y con ciertos límites en cuanto al valor de sus mercancías, que establezca la autoridad, pueden exportar e importar mercancías sin la necesidad de usar los servicios de un agente aduanal e inclusive puede introducir cierto tipo y cantidad de mercancías exentas del Derecho de Trámite Aduanero DTA, e inclusive del pago de impuestos al comercio exterior, a esta modalidad en las importaciones de pasajeros se le conoce como *franquicia* que es “la libertad o exención que se concede a alguna persona para no pagar derechos por las mercancías que importa o exporta”³⁶

³⁵ De acuerdo a la Ley Aduanera en su artículo 136 la Franja o Región Fronteriza es el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

En la práctica este protocolo ha quedado en desuso pues las garitas aduanales que marcan el fin de la franja fronteriza a petición de los gobiernos de los Estados y Municipios en los que están establecidas se han recorrido más allá del kilómetro veinte con el objetivo de integrar y beneficiar a las poblaciones cercanas que quedaban fuera, tales son los casos por ejemplo de las garitas aduanales conocidas como de salida de Cd. Juárez y Piedras Negras, entre otras, que están más allá del kilómetro cuarenta con dirección al interior del país.

El objetivo de las franjas fronterizas y zonas libres es estimular el desarrollo comercial nacional frente a los productos de países que hacen frontera con el nuestro, disminuyendo la carga fiscal tributaria en comparación con el resto del país, de esta manera tenemos que en estos lugares el IVA por ejemplo es del 11% a diferencia de la zona gravada o interior del país que es de 16%, además de que existen mercancías que solo pueden ser importadas a la franja fronteriza y que requieren de control aduanal que garantice su retorno a su lugar de origen como es el caso (si es que cumplen con los requisitos oficiales que permiten su internación) de los vehículos fronterizos y extranjeros que tiene restricciones para ser importados al interior de manera temporal y/o definitiva.

³⁶ José Isauro López López, *Diccionario Contable, Administrativo y Fiscal*, México, Ed. Thompson, 2004, 3er. edición, Pág. 120

2.6.9 El Inspector Fiscal y Aduanero

El Inspector Fiscal y Aduanero es la persona física que depende de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera, su organización es en forma de pirámide jerárquica, encontrándose a la cabeza un Administrador Central con sede en la Ciudad de México y que generalmente es de origen militar o marino, aunque en el año 2000 por un corto periodo, así como en la actualidad (contrario a la tradición), este puesto está ocupado por un civil.

Las jefaturas a nivel regional (que son 49) teóricamente están integradas por un 1er Inspector, que actúa como jefe de la IFA, un 2do. Inspector que debe ser un sub-jefe de IFA, un grupo de 3eros. Inspectores que son los jefes de grupo o encargados de punto y los Inspectores que son prácticamente el equipo operativo.³⁷

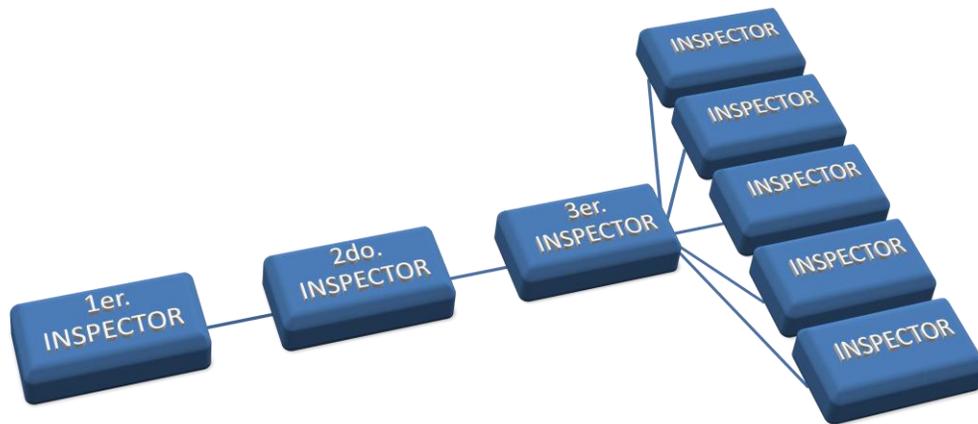
Lo que caracteriza y hace diferente a los Inspectores de la IFA del resto de las Administraciones Centrales, es que son el único personal de la AGA autorizados por la SEDENA para la portación de armamento en el desempeño de sus funciones.

El quehacer de los Inspectores aduaneros es patrullar todas las fronteras del país para prevenir los ilícitos fiscales y demás delitos que los faculden las Leyes, en los puntos de revisión permanente de mercancías como los cruces internacionales, garitas de salida y aeropuertos internacionales.

³⁷ En la realidad en las 49 Aduanas solo existen unos diez 1eros. Inspectores que generalmente vienen comisionados del Ejército o la Marina a la IFA, y que por su especialidad tienen conocimientos muy limitados de la normatividad aduanera, no existen 2dos. Inspectores y el resto de las jefaturas son ocupadas por 3eros Inspectores que reciben un nombramiento provisional de "Encargados de Jefatura". Con responsabilidades y funciones que no corresponden a su contrato ni a sus ingresos económicos.

Los Inspectores fiscales verifican ³⁸ que las mercancías acrediten su legal estancia en el país coincidiendo con las franquicias, pedimentos o documentación que las acompañan, en caso contrario proceden a realizar el *embargo precautorio* ³⁹ levantando el acta de hechos correspondiente, que será el documento que acredite la irregularidad al remitir el medio de transporte, mercancía e inclusive en su caso al conductor de la misma al

JEFATURAS LOCALES DE IFA



³⁸ En las aduanas locales existe otro agente que al igual que los **INSPECTORES FISCALES**, también verifica la legal estancia de las mercancías en el país, son los **VERIFICADORES** o **REVISORES ADUANEROS**. Ambos son autoridades aduaneras con facultades de comprobación ejercidas a través del reconocimiento aduanero de mercancías. La diferencia entre uno y otro radica en los centros tácticos en donde cada uno desarrolla su actividad, de esta manera el Inspector de IFA realiza sus funciones en los cruces terrestres internacionales, aeropuertos y a lo largo de todas las fronteras del país en donde por las condiciones de tránsito, geográfica, etc., puede ser necesario para el cumplimiento de la normatividad el uso de la fuerza letal (ya sea de manera disuasiva o correctiva) depositada en el Inspector de IFA por ser el cuerpo armado y uniformado de aduanas.

Los verificadores en cambio, teóricamente son especialistas en clasificación arancelaria de mercancías, por lo que están asignados, por criterios generales, a las áreas de importación de carga.

³⁹ Cfr. Art. 151 Ley Aduanera, Op. cit.

departamento jurídico de la aduana local mismo que realizará el PAMA y lo remitirá al departamento correspondiente para que se le aplique la sanción administrativa respectiva, e inclusive en casos graves contemplados por la normatividad pueden ser remitidos a la Administración Jurídica de Ingresos la cual realizará la querrela necesaria o denuncia de hechos según corresponda ante la autoridad competente.

Los inspectores de IFA son responsables de las irregularidades que cometan durante el desarrollo de sus funciones, y en el caso de ser detectada una situación de este tipo las sanciones pueden ser desde muy leves y de tipo administrativo como la aplicación de extrañamientos, amonestaciones públicas o privadas y suspensiones laborales, en los casos más graves sus acciones pueden implicarlos en responsabilidad penal e inhabilitación a futuro para desempeñarse en el Servicio Público por determinados periodos.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la conducta del inspector de aduanas debe ofrecer transparencia y por lo tanto está regulada por la MEDACIFA, Ley Aduanera, CFF, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código Penal y demás ordenamientos aplicables.

2.6.10 Corrupción en aduanas.

“...se puede esconder la mano que roba,
pero no la que gasta...”

Alan Riding

Para Norberto Bobbio, la corrupción es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa, por lo tanto corrupción es el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal.⁴⁰

Hablar de la corrupción en México es un tema complicado pues sus orígenes se pierden, según algunos estudiosos del tema, en el sistema de favores prehispánico, inclusive destacan que Moctezuma trató de “comprar” con oro al dios Quetzalcóatl, (como identificó a Cortés al principio).

Roberto Moheno Blanco considera que la corrupción era un elemento conocido en la vida de los aztecas y dice (aclarando que no puede garantizar la autenticidad del relato) que estando encerrados (por lo delicada de la información) únicamente Cuauhtémoc, Hernán Cortés y un intérprete indígena, el segundo ordenó al traductor preguntarle al emperador de Tenochtitlán en donde tenía escondido su tesoro, porque de lo contrario le quemaría los pies hasta darle muerte. Cuauhtémoc horrorizado ante tal tormento confesó al traductor que las riquezas que buscaba el conquistador estaban en las grutas

⁴⁰ Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1984, 2da. edición, 1751 pp., p. 438.

de Cuauhnáhuac (hoy Cacahuamilpa) debajo de una figura de hombre. Una vez con la información, el traductor (arquetipo del funcionario mexicano) refiriéndose a Cortés le dijo que para su gran señor Cuauhtémoc Él era hijo de mala mujer, malinche, y que le podía dar tormento hasta la muerte si así lo quería, pero no le diría en donde estaba el tesoro porque Cuauhtémoc era más hombre que todos los invasores juntos. Y de acuerdo al final de la historia, el traductor al cerciorarse de la muerte del emperador se deslizó con pasos quedos hacia la salida, y desde luego corrió a Cacahuamilpa.⁴¹

Los nacionalistas en cambio señalan que la corrupción fue traída de España cuando los conquistadores veían en México un botín a saquear, en estas circunstancias los virreyes y la corte colonial se dedicaban a vender los puestos en el gobierno “unto de México” era un eufemismo español para el soborno.

La etapa Independiente en este aspecto no produjo grandes cambios puesto que el gobierno en manos de un grupo se dedicó a enriquecerse beneficiando a unos cuantos, y en estas condiciones los ciudadanos aprendieron a solicitar favores en lugar de exigir derechos.

La etapa revolucionaria tampoco modificó mucho el panorama, el sistema que surgió en el siglo XX, también Institucionalizó ésta práctica premiando la lealtad con prebendas, recordemos incluso como Álvaro Obregón decía que no había General que resistiera un cañonazo de 50,000 pesos.

La corrupción aumentó a finales de los años 40's con Alemán, abriéndose un pequeño paréntesis de control con Ruíz Cortínez, situación que contribuyó a su popularidad.

Ruíz Cortínez desarrolló mecanismos para contener la desbordada corrupción imperante transparentando los bienes de los servidores públicos e inclusive les prohibió a

⁴¹ Roberto Blanco Moheno, *La corrupción en México*, México, Ed. Bruguera, 1980, 3ª. Reimpresión, 378 p., p. 11,12

los funcionarios de gobierno “sacarse la lotería” como artimaña para lavar el dinero ilícito.

Al llegar al poder López Portillo encarceló a Félix Barra García ex-secretario de la Reforma Agraria y a Eugenio Méndez Docurro ex-secretario de Comunicaciones y Transportes, pero más que perseguir a la corrupción, todo apuntaba a que tenía más objetivos políticos.

La llegada de Miguel de la Madrid llegó acompañada de serios reclamos por parte de la clase media en materia de corrupción, por primera vez se culpaba a ésta práctica de la crisis económica.

De la Madrid encarceló entonces a Arturo Durazo Moreno, ex-jefe de la policía del Distrito Federal Lopezportillista y creó la Contraloría General, como un esfuerzo para terminar con el abuso de autoridad y nepotismo, poniendo especial empeño en “moralizar” a las fuerzas policiacas del país.

Sin embargo en la realidad, políticamente lo que producía un mejor efecto y parecía funcionar mejor era la estrategia de encarcelar a funcionarios del sexenio anterior para legitimar al gobierno entrante y satisfacer los deseos de venganza de un pueblo, manteniendo viva la esperanza de erradicar la corrupción a futuro.

De ésta manera y por lo menos hasta el inicio del sexenio de Vicente Fox el castigo exhibido de altos funcionarios del gobierno anterior, incluyendo a veces familiares directos del presidente saliente (como es el caso de Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex-presidente Carlos) funcionó como efecto tranquilizante para la sociedad y como punto de apoyo para arrancar un sexenio con cierta estabilidad y credibilidad social de la nueva imagen presidencial.

En la actualidad en México, como en muchos otros países de acuerdo a especialistas e Instituciones extranjeras, continuamos teniendo serios problemas de corrupción “...hoy en día la corrupción permite que el sistema funcione, es *lubricante* porque permite que el

engranaje de la maquinaria política gire, y es *engrudo* porque dificulta el engrane del desarrollo social. Sin la seguridad de una *burocracia permanente* el servidor público se ve obligado a enriquecerse con el objeto de disfrutar de cierta protección cuando deje el poder.”⁴²

Las diferentes expresiones de la corrupción a todos los niveles son tan comunes en los mexicanos que se han ganado un lugar incuestionable en nuestra vida diaria.

Germán Dehesa menciona por ejemplo que en la relación ciudadano-Institución pública es común que aparezca en medio la figura del *coyote humano* (el coyote es el pariente pobre del perro y el lobo) como un intermediario que ofrece resolver o agilizar asuntos ante las instancias oficiales mediante una paga.

Los coyotes eficientes hablan en lo obscuro, con obscuridad, son hoscos, distantes, serios, como si se estuvieran jugando la vida en cada cosa que dicen (este detalle es el que inspira mucha confianza al consultante).

De acuerdo siempre a Dehesa, cuando el coyote está bien vestido o tiene oficina, se está hablando de un coyote venido a más o *Gestor* y que aunque su vestimenta o habla puedan ser más refinadas, su alma seguirá siendo profundamente coyotil, concluye en este aspecto que la aparición del coyote está en función directa de la infinita complejidad de la tramitología nacional.

Nuestro autor identifica además el uso del *chayote* o *embute* y la *charola* como prácticas corruptas cotidianas que liberan de presiones y obstáculos a algunos servidores públicos.

⁴² Alan Riding, *Vecinos distantes un retrato de los Mexicanos*, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1985, 1ra edición, Pág. 141

En el primer caso dice que es común que una autoridad de “comunicación social” abra un portafolio y otorgue sobres de dinero a los periodistas para supuestos “viáticos y gastos de viaje” pero que llevan el objetivo directísimo de comprar, sesgar o anular la libre opinión de un comunicador.

La charola (credencial metálica que ostenta un cargo gubernamental generalmente) en cambio es como un blindaje en actos que se quieran cometer en contra de quién la porta (como una infracción de la autoridad de tránsito por ejemplo).

La charola tiene como objetivo mejorar las condiciones y obtener un mejor trato, además de que si la charola es lo suficientemente “pesada”, su dueño puede obtener la desaparición total de los obstáculos.

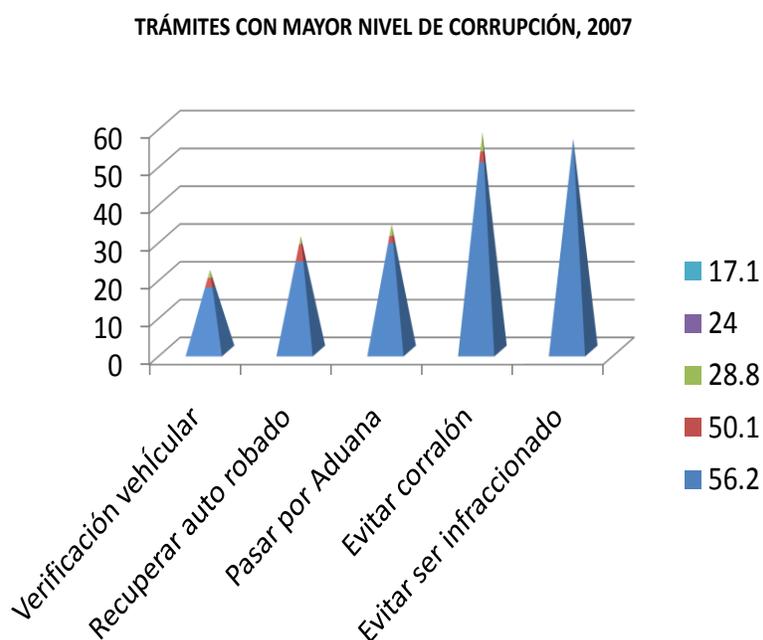
La corrupción, de acuerdo a Germán, esta tan ampliamente difundida en México que muchas veces se da sin necesidad de que participen las Instituciones de gobierno, esto es, entre los mismos ciudadanos.

A este tipo de prácticas, los mexicanos infatigables labradores de la palabra, las ha definido con una variedad de conceptos, de esta manera lo “ilegal” se volvió “torcido” “chueco” y lo “chueco” “chocolate”.

La línea chocolate es tan completa que nos ofrece todo lo que necesitamos: títulos universitarios chocolates, credenciales chocolates y hasta matrimonios chocolates.⁴³

⁴³ Germán Dehesa, *¿Cómo nos arreglamos?, prontuario de corrupción en México*, México, Ed. Diana, 2002, 1ra. edición, Págs. 36-38, 57, 85.

La forma más común de corrupción por lo menos en la base de la pirámide gubernamental es a través de la “mordida,” agentes de tránsito, ministeriales, de migración y de aduanas llevan a cabo un ritual en donde sin hacer obvia la corrupción fingen “perdonar” una falta a cambio de una gratificación, esta situación es una forma de vida que no les deja otra alternativa pues su salario es bajo en el sentido que lo “complementarán”.



***LA ESCALA VA DE 0 A 100, A MENOR VALOR MENOR CORRUPCIÓN**
 FUENTE: TRANSPARENCIA MEXICANA 2007

En estas condiciones la corrupción en estos servidores públicos de acuerdo a expertos en el tema, ofrece protección a los grupos dedicados a la droga, el contrabando, a los indocumentados, etc, “...en la justicia no hay gran diferencia, el Poder Judicial en México rara vez imparte justicia, los estratos más bajos del Poder Judicial son los más susceptibles por lo mal remunerados, en dinero en estas condiciones hace que el Juez

“venta” de manera “justa” a quien tiene la razón, aunque en el peor de los casos sencillamente “subasta” su decisión al mejor postor”⁴⁴ “...organismo descentralizados y empresas de servicios públicos como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, proporcionan el camino más conocido a la riqueza, con controles internos tradicionalmente laxos, el reciclamiento sexenal de los puestos importantes pide que el proceso de enriquecimiento se lleve a cabo con rapidez .”⁴⁵

En los últimos años se ha entendido que es en los gobiernos donde deben nacer las propuestas para eliminar o por lo menos reducir la incidencia de la corrupción.

Las políticas públicas pueden fomentar y solapar a la corrupción o desalentarla y hacerla difícil de realizar, en este aspecto en la actualidad hemos dado un paso firme en el combate a la opacidad oficial impulsando la transparencia gubernamental.

El 20 de julio de 2007 apareció en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional de gran trascendencia en la lucha contra la corrupción, se introdujo un segundo párrafo en el artículo 6º. constitucional para dotar de herramientas jurídicas a todas las personas para ejercer el derecho de acceso a la información pública en el sentido más amplio del término.

Derivado de esto el 11 de junio de 2002 nace la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información Pública Gubernamental, norma con la cual ahora la ciudadanía se podía dirigir a cualquier autoridad del país para solicitarle la información que fuera de su interés

⁴⁴ Alan Riding. Op. cit. Pág. 147

⁴⁵ Ibid. Pág. 147

y la autoridad debía responder en un plazo razonable, buscando de esta manera eliminar la conducta secreta y discrecional del servidor público.⁴⁶

La experiencia internacional en programas exitoso anticorrupción también es una fuente muy rica de opciones que pueden sugerirnos modelos para erradicar el problema.

Los métodos modernos en esta lucha nos indican la necesidad de crear órganos especializados y autónomos.

Un ejemplo de los alcances obtenidos con estos criterios es la exitosa actuación de la Comisión Independiente contra la corrupción de Hong Kong, organismo que ha cimentado las bases de su eficiencia en diez pilares:

- Voluntad política fuerte de su gobierno para blindarla contra intereses políticos que puedan presionar a su dirección.
- Suficientes recursos para cumplir con las tareas encomendadas
- Autonomía para evitar injerencia del gobierno, de grupos parlamentarios o factores reales de poder como los partidos políticos.
- Valentía ante represalias por las funciones que realiza (auto-contención)
- Metas realistas (pues la lucha anti-corrupción es a largo plazo)
- Fomento en las capacidades preventivas antes que correctivas del Órgano
- Sustento legal adecuado
- Campañas de cultura anti-corrupción a la población

⁴⁶ Vid. Miguel Carbonell, *Transparencia, Ética Pública y combate a la Corrupción: una mirada constitucional*, serie ensayos jurídicos; 36, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 1ra. edición, págs.. 4, 15-19.

- Rendición de cuentas a la sociedad y a otros órganos del estado
- Credibilidad basada en la ética institucional⁴⁷

En nuestro país para que tenga éxito una estrategia anti-corrupción, se debe tomar en cuenta además de los elementos antes citados, la atención y solución de focos rojos propios de nuestra estructura política que son los siguientes:

- La deficiente organización pública
- La falta de profesionalismo del servidor público.
- El desconocimiento por parte del ciudadano de sus derechos y de las características del trámite que va a realizar
- Falta de transparencia en la administración pública (documentos con clasificación de confidenciales, que los dejan al margen de la ley aplicable en el ramo).
- Los bajos salarios del servidor público.
- Las deficiencias legales o reglamentarias que favorecen discrecionalidad en las decisiones.
- La debilidad o ausencia de los mecanismos de control.
- La sobrerregulación.

En el caso particular de las aduanas, este problema no tiene mucha diferencia en las formas de corrupción de la estructura político-administrativa, por ser éstas una pieza que conforman la administración pública federal.

En las aduanas no se puede negar que exista corrupción como en cualquier dependencia pública, pero también es cierto que no se puede afirmar que ésta sea generalizada.

⁴⁷ Vid. Ricardo Méndez-Silva, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Serie Estudios Jurídicos; 151, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, 1ra. edición, pág. 68.

La corrupción a gran escala en el sistema aduanero generalmente tiene que ver con la manera en que se administra.⁴⁸

En cambio la corrupción aduanera en los niveles básicos probablemente está sustentada en la complejidad de sus trámites y en la creencia popular de que es más rápido y barato dar un soborno que pagar impuestos.

La cultura de la corrupción definitivamente se encuentra arraigada en dos elementos, a los que ya de alguna manera hicimos referencia anteriormente, el institucional y el social.

La forma más común de corrupción en aduanas es la que involucra sobornos para actuar como lubricante y acelerar trámites en las importaciones.

En este ambiente interactúan el elemento institucional y el social porque por ejemplo un industrial difícilmente sentirá remordimiento al inclinarse por el camino fácil de la corrupción al sobornar a la autoridad aduanal e importar más rápidamente las piezas de su maquinaria necesaria para la producción, ahorrándose el tedioso camino de las leyes y los reglamentos.

Lo mismo suele pasar en el caso del pasajero internacional (casi siempre Paisano) que recurre al soborno para evitar pagar total o parcialmente los impuestos que se desprenden de los artículos que lo acompañen, sin ponerse a pensar que a la larga probablemente puede terminar desembolsando más por este acto, porque sin un documento oficial que ampare el cumplimiento de la importación de sus mercancías se expone a que durante todo su trayecto sea extorsionado por las diferentes autoridades de los tres niveles de gobierno en sus respectivas jurisdicciones (policías ministeriales, municipales, etc.)

⁴⁸ Vid. Miguel Badillo, *ISOSA fraude transexenal a la nación*, México, Grijalbo, 2006, 1ra. edición, pp. 9, 16, 17.

Desafortunadamente el problema de la corrupción ésta culturalmente muy arraigado a la sociedad, los empresarios y pasajeros internacionales de la aduana, se quejan de ésta, pero únicamente cuando a ellos les beneficia.

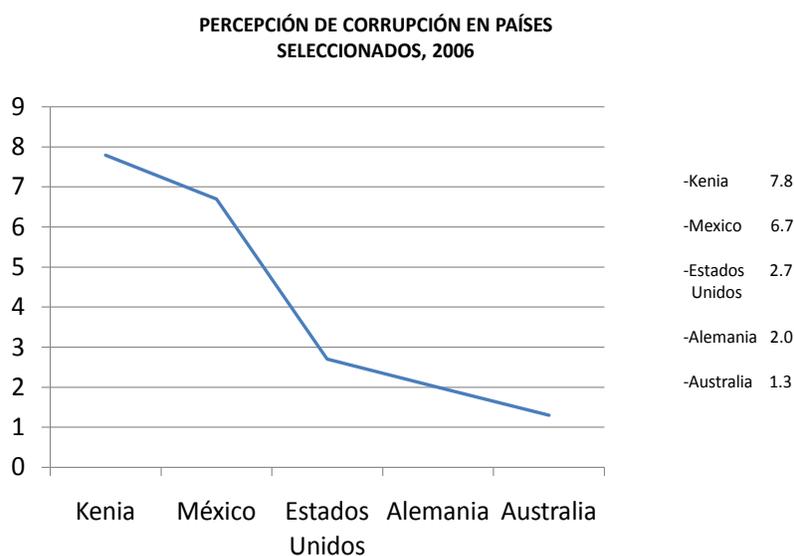
En estas condiciones todo apunta a que el problema es definitivamente mas de carácter cultural que moral.

Sin embargo, por lo menos en las aduanas, es posible corregir esta situación desde las instituciones, profesionalizando al personal, dando estabilidad de empleo a los niveles más básicos para corregir la angustia del futuro, otorgando además sueldos que contemplen no solo la supervivencia del servidor público, sino que también vayan enfocados a procurar el ahorro, además del fortalecimiento de los instrumentos de vigilancia y control de las aduanas, para que de esta manera se tenga una evaluación periódica y verídica del rendimiento del aduanero, además de la fiscalización permanente de sus bienes para detectar posibles aumentos irregulares en éste que indiquen actos de corrupción o enriquecimiento ilícito.

Las expectativas a futuro para contener el problema de la corrupción que abarca a todas las dependencias gubernamentales y no sólo a las aduanas se asoma prometedoras.

El presidente Felipe Calderón firmó el 20 de septiembre de 2011, el convenio llamado: Alianza para el Gobierno Abierto, en donde por iniciativa del presidente estadounidense Barack Obama nuestro país junto con los Estados Unidos de América, Brasil, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas, en un esfuerzo multilateral van a combatir la corrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

Agrega además nuestro presidente que independientemente de las medidas contenidas en este pacto internacional, nuestro país va a abordar el problema doméstico de la corrupción a través de la mejora de los servicios públicos, administrando los recursos con mayor eficiencia, aumentando la integridad pública y mejorando la rendición de cuentas corporativas.⁴⁹



*El índice va desde 9 (percibido como altamente corrupto) a 0 (percibido como altamente transparente). El estudio incluye 163 países

Fuente: Transparencia Internacional 2007

⁴⁹ Alfredo Méndez, "A iniciativa de Obama, Calderón se comprometerá a combatir la corrupción", periódico *La Jornada*, año 28, núm. 9738, sección "Política", México, martes 20 de septiembre 2011, p. 16.

2.6.11 El lenguaje de la corrupción aduanera

El lenguaje utilizado en las sociedades humanas es flexible y dinámico, evoluciona positivamente o se degrada, es por esta razón que todo grupo desarrolla términos que modifican el sentido original de las palabras.

Aquí se incluye una selección de expresiones utilizadas en el mundo de la corrupción aduanera que se entrecruzan y a veces llegan a coincidir con el que se maneja en el mundo de la delincuencia común.

Amarrar

Llevar acabo o cerrar un trato entre dos o más partes y cuyo objetivo es obtener una ganancia ilícita, generalmente dinero.

Arre lulú

Señal de que el paso esta libre y/o despejado para la introducción de mercancías ilícitas.

Atorar

Aseguramiento o detención que pueden hacer las diferentes autoridades dentro de sus competencias o la que realiza un superior no informado del paso de mercancías previamente “amarradas”.

Bascullear

Registrar a un individuo o el medio de transporte que utiliza para verificar que efectivamente no traiga consigo más dinero o mercancías de las que asegura poseer “pasar a báscula”.

Bateo

Término común que se utiliza para informar que en ese momento se está realizando el paso de mercancías ilícitas

Bateo en grandes ligas

A diferencia de “bateo” este término es un superlativo del anterior, describe la introducción de mercancías que destacan por su alto valor o por su gran cantidad.

Brincar

Denominación que indica cuando la mercancía cruzó sin contratiempos las revisiones aduanales.

Caer la voladora

Referencia que se hace al instrumento que se usa en América del Sur para cazar animales, compuesto de dos o tres bolas de piedra sujetas fuertemente a sendas guascas. En el lenguaje de la corrupción indica el momento en que por un error o mala fortuna al implicado le es interceptado el cruce de alguna

mercancía ilícita o es dado de baja de la Institución por comprobarse una irregularidad en el buen desempeño de su labor.

Calambre/Acalambrar

Intimidación dirigida a un pasajero internacional en su paso por Aduanas con argumentos que llevan implícita la amenaza de embargar las mercancías que transporta por no cumplir aparentemente con los requisitos legales, y de esta manera sugerirle que proponga un soborno.

Camarón

Termino que se da a los billetes de alta denominación.

Carrusel

Es la acción por la cual se forma en fila india a un grupo de pasajeros internacionales que llegan juntos en algún transporte procedentes del

extranjero (avión, autobús, etc.). Para que activen el semáforo fiscal, y tiene como objetivo intercalar a un individuo del que se tiene conocimiento que transporta mercancías irregulares para volverlo invisible aprovechando a la multitud.

Cáscarear/Cáscara

Realizar extorsiones de baja monta, en el entendido de que solo los superiores pueden realizar las más jugosas.

Chapulín

Sujeto que transporta mercancías y que pretende engañar a la autoridad con el objetivo de introducir las al país sin cubrir los requisitos correspondientes.

Chivera (o)

Persona que introduce al País mercancías ilícitas de bajo precio y en poco volumen contenidas en maletas o cajas de cartón, de manera similar al que

un pastor conduce un rebaño a algún lugar.

Civilón

Ciudadano que no pertenece a una corporación policiaca o a la milicia.

Clavar

Embargar precautoriamente mercancías para iniciar el procedimiento administrativo o penal a quién transporta mercancías ilícitas. También se aplica al servidor público sujeto a los mismos procedimientos cuando es descubierto realizando una extorsión o cohecho.

Cliente

Transportista cotidiano de mercancías que no cubren los requisitos legales y cuya frecuencia en el paso por las aduanas es tan común que a veces forma lazos afectivos con la Autoridad.

Cuatro

Trampa o programa anticorrupción diseñada por los superiores u otras dependencia gubernamentales que consiste en ofrecer un soborno al servidor público y de esta manera probar la ética desempeñada en su trabajo, la técnica en que un funcionario se disfraza como *usuario simulado* es la más común.

Dar gas/Dar aire

El gas como el aire son materiales muy ligeros y volátiles, el termino se aplica al Servidor Público que es despedido por una irregularidad, en esas condiciones éste dejó de ser efectivo en su corporación, dejo de “pesar”, y voló de la misma.

Dar la atención

Permitir el paso libre con las mercancías que transporta sin que se cumpla con los requisitos legales a una persona que previamente se ostente con tener cierta influencia o acredite trabajar

para el gobierno en cualquiera de sus tres niveles.

Dar verde

A diferencia de “dar la atención” esta es la acción por la que se permite el paso libre con las mercancías que transporta sin que se cumpla con los requisitos legales al ciudadano común y corriente, sin influencias, y que ganó este privilegio a través de un soborno.

Dar viada

Este término engloba “dar la atención” y “dar verde” es una expresión genérica que instruye el paso franco del pasajero internacional sin especificar si se trata de un individuo con influencias o uno común.

Desfile

Cruce de personas con o sin vehículos, que transportan mercancías ilícitas.

Dieciséis

Sujeto que puede laborar para la aduana con un acuerdo de palabra, sin contrato de por medio, realiza desde trabajos de aseo pudiendo ser incluso intermediario en las extorsiones, en otras dependencia recibe el nombre de “Madrina”.

Elefante

Vehículo de gran capacidad para transportar mercancías, se aplica generalmente a los tractores que arrastran cajas (*tráilers*).

Fiesta

Lapso de tiempo en el que son introducidas al país las mercancías irregulares, se refiere al momento de alegría que genera el saber que se disfrutará de un beneficio económico producto de la labor ilícita.

Hablar Chino

Propuesta de soborno que hace un ciudadano a la autoridad

Hacer corte

Fin del turno o jornada laboral en el que se reúnen las ganancias producto de los sobornos para la posterior repartición entre el equipo de personal que participó, en un primer momento se *hace el corte* y posteriormente *la machaca*.

Hacer el jale

Cristalización de una acción en donde se introducen mercancías ilícitas previo acuerdo.

Hacer la machaca

En alusión al platillo típico norteco, la machaca es un concentrado delicioso de huevo y carne seca, muy sustancioso y nutritivo, es la repartición de las ganancias producto de los sobornos.

Ir en blanco

Llegar al final del turno laboral sin haber obtenido ganancias ilícitas extras diferentes a su sueldo.

Llevar al baile

Engaño habilidoso que un contrabandista realiza a la autoridad.

Malandro

Es una de las expresiones más importantes en el lenguaje aduanero, con esta se denomina a los contrabandistas y delincuentes.

Maletero

Personal cuya ocupación consiste en transportar el equipaje de los pasajeros internacionales, en ocasiones sus actividades se amplían al área ilícita actuando como intermediarios de los sobornos.

Manita

Se refiere a los cinco dedos que tiene la mano, se utiliza para solicitar cantidades de dinero en los que tiene que ver el número cinco, ej., cinco dólares, quinientos dólares, etc.

Marrulla

Elemento de la autoridad que de manera obvia no demuestra poner todo su empeño en la obtención de ganancias producto de los sobornos.

Medias Vens

Introducción de mercancías ilícitas en vehículos tipo panels mejor conocidas como "Vens" y cuyo nombre correcto es Vans derivado de la sub-marca que ostentan de fábrica, la característica de esta acción es que la mercancía que transportan no debe llegar más allá de la línea de inicio de las ventanas panorámicas de estos vehículos y de esta manera dar la apariencia de que circulan vacías.

Niñas

Todo vehículo con capacidad de carga de bajo tonelaje.

Pago en oro

Sobornos pagados en dólares.

Pago en plata

Sobornos pagados en moneda nacional.

Paisano

El significado original es usado para describir al trabajador nacional, con documentos migratorios o sin ellos, que ingresa al territorio nacional proveniente de Estados Unidos o Canadá. En el lenguaje que nos ocupa el término se utiliza de manera peyorativa para retratar al pasajero internacional que viste modestamente y cuya solvencia económica es limitada.

Pasador

Es una variante de *malandro*, es toda aquella persona que se dedica a *pasar* por cualquier medio ilícito, mercancía procedente del exterior.

Pegarle a Roberto

Por la similitud que auditivamente puede tener Roberto con “robar” se utiliza para informar que se ha iniciado un turno laboral en donde están presentes los sobornos.

“Persinarse” (sic)

De manera similar a como lo hacen los tianguistas en el mercado informal, esta es una acción en donde el agente de la autoridad se santigua como símbolo de que está recibiendo el primer soborno del turno laboral, este concepto es una deformación de *persignarse*.

Pesado

Es quien ocupa las posiciones superiores en las relaciones jerárquicas

en el mundo del contrabando o en las Instituciones.

Picar los ojos

Disimular el paso de un contrabando para que el servidor público no lo note, también se aplica al agente de la autoridad que esconde un soborno recibido para que su homólogo no se dé cuenta.

Polla

Parte de dinero o mercancía recibido producto de sobornos generado a lo largo del turno laboral.

Poner cola/Campanear

Seguir o establecer vigilancia especial para conocer los movimientos de una persona o vehículo con mercancía.

Poner dedo

Delatar alguna actividad ilícita y a quienes la cometen ante las autoridades.

Ponerse la del Puebla

Derivado del uniforme del club de futbolistas profesionales cuya camiseta es bicolor, el concepto es sinónimo de *mocharse*, dando a entender que el color de la prenda citada no es uniforme, está *mocho*, de la misma manera por lo irregular de las mercancías que transporte una persona, está obligado a ofrecer un soborno.

Ponerse las pilas

Estimulo verbal que un superior hace extenso a un subordinado para que aumente su productividad laboral.

Potro

Expresión despectiva para el servidor público de aduanas de reciente ingreso y que generalmente es inexperto en las labores a realizar.

Renta

Soborno periódico entregado a agentes de seguridad pública para que

no interfieran en sus actividades ni molesten a sus clientes.

Reportarse

Participar de los sobornos obtenido a los superiores jerárquicos.

Ronquín

Lapso de tiempo, no autorizado oficialmente, en el que parte del personal de aduanas que labora toma un descanso o una siesta.

Saber trabajar

Lejos de su significado original, el término es usado para identificar a quién es hábil para extorsionar.

Sangrar

Excederse en la cantidad exigida producto de un soborno.

Señoras

Vehículos con gran capacidad de carga.

Tapón

Pequeña cantidad de mercancía legal que suele colocarse en el interior de los vehículos justo enfrente de las puertas del compartimiento de carga, para que al momento de abrirse no se sospeche que el resto de la carga transportada es ilegal.

Tiro

Introducción al interior del país de mercancías de contrabando.

Todo para el vencedor

Soborno que se apropia alguien de manera discreta y que no es compartido con el resto de sus compañeros.

Vacunar

Expresión muy común y muy usada, significa que el pasajero internacional ya ofreció un soborno y esto le da cierta inmunidad en su traslado para no volver a ser molestado.

Venosa

Vehículo de mediana capacidad de carga, de cualquier marca, que tenga la característica de ostentar la sub-marca de panel, el término es una modificación de VAN, en donde por su pronunciación en inglés la letra "a" suena como "e" y el resto de las letras que la componen se anexan para disfrazar a que se está refiriendo.

Zorra

Inútil, tonto, lejos de referirse a la astucia de este animal, es más bien un derivado de *zozzo* que revela torpeza.

3. EL INSPECTOR FISCAL Y ADUANERO

3.1 Antecedentes

Los antecedentes del Inspector Fiscal y Aduanero se remontan a la época del México independiente, cuando por vez primera se establecen las aduanas marítimas y fronterizas del país y se designa al personal del Resguardo con facultades para impedir el contrabando de mercancías, así como custodiar los bienes y valores del fisco.

El día 21 de marzo de 1825, se crea la Gendarmería Fiscal, cuerpo armado y uniformado dependiente de la Secretaría de Hacienda, con atribuciones y facultades para prevenir y perseguir el contrabando, la exportación de productos grabados por las leyes, realizar visitas a los establecimientos comerciales o casas particulares, así como aprehender a los infractores de las leyes fiscales.

El 25 de octubre de 1869, se establece el Contra-resguardo de la frontera norte, cuerpo armado y uniformado dependiente de la Secretaría, con facultades para impedir el contrabando, vigilar la internación al territorio nacional de mercancías provenientes del extranjero, así como las exportaciones de monedas y metales preciosos.

El 19 de febrero de 1900, se publica el Decreto mediante el cual se crea la Dirección General de Aduanas, incorporando en su estructura organizacional al citado Contra-resguardo.

3.1.1 El Resguardo Aduanal Mexicano

El 30 de diciembre de 1947, se crea la Corporación del Resguardo Aduanal, reglamentándose por Decreto del 20 de mayo de 1949.

El 20 de octubre de 1950, se expide el reglamento por el que se crea la Comandancia General del Resguardo Aduanal, organismo dependiente de la Dirección General de Aduanas, era una Unidad Administrativa de primer nivel con gran fuerza, con facultades de investigación y comprobación de la legal estancia de mercancías "...con fecha 20 de octubre de 1950, se expidió un reglamento que creó la Comandancia General de Aduanas, de esta Comandancia General pasaron a depender todos los miembros de la Corporación del Resguardo Aduanal, a que se refirió el artículo 1º. De la Ley del 30 de diciembre de 1947; los agentes confidenciales que se nombren para practicar investigaciones dentro y fuera del País; los Vistas Aduanales que se les asignen y los Jefes de zona y su personal auxiliar." ⁵⁰

El RAM en la realidad justificaba una relativa eficiencia, sustentada en el abuso, prepotencia y corrupción, lo que incubó un sentimiento generalizado de repudio y desconfianza.

Hasta por lo menos la década de los 60's el problema del contrabando se circunscribía a un delito de bajo perfil, que operaba con el principio de habilidad y sagacidad del delincuente, eso explica por qué el RAM estaba conformado con gente de primaria y secundaria sin oportunidad de formación y desarrollo.

⁵⁰ Carlos Sierra y Rogelio Martínez V, *Historia y Legislación Aduanera de México*, México SHCP, 1973, 1ra. edición, Pág. 293.

A mediados de los años 80's el RAM, funcionalmente hablando, estaba en un franco ocaso, su poderoso sindicato obstaculizaba la remoción de elementos infiltrados por la corrupción, permeando y dejando a merced de ésta a la Institución, las plazas en su mayoría heredables o asignadas con oscuros métodos hacían prácticamente imposible un saneamiento al interior de la Institución.

Este proceso de descomposición hizo crisis el primero de diciembre de 1991, cuando por acuerdo secretarial nace la Policía Fiscal Federal, la cual substituye casi por completo al RAM.

3.1.2 La Policía Fiscal Federal

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1990, se crea la Policía Fiscal Federal, cuerpo armado y uniformado dependiente de la Administración General de Aduanas, con facultades para prevenir y combatir los delitos fiscales, así como apoyar a las autoridades fiscales y aduaneras en el ejercicio de sus facultades.

Ésta Corporación significó un parteaguas en la inspección aduanal porque rompe totalmente con el antiguo RAM substituyendo a la totalidad de sus elementos por los nuevos agentes de la PFF (salvo a unos 30 de sus integrantes que recurren al amparo de los tribunales federales).

Entre sus características más importantes están el hecho de que por primera vez salen a concurso sus plazas laborales a través de una convocatoria nacional que buscaba reclutar a un personal física y académicamente más capacitado para desempeñar el trabajo aduanero.

Es tan exitoso este procedimiento que durante los diez días que dura el proceso de selección acuden alrededor de diez mil aspirantes provenientes de toda la república, y no obstante que solo se requerían estudios de secundaria para ingresar, la corporación atrae candidatos de todos los niveles culturales incluyendo a muchos profesionistas, al final de la etapa la Institución queda integrada por un grupo muy plural en donde se podía encontrar por igual desde el personal con los más modestos estudios, hasta aquellos con títulos universitarios.

Los proyectos para esa institución son muy claros y precisos, superar las deficiencias técnicas y desordenes prácticos de su antecesor, de esta forma el Instituto de Capacitación Fiscal (INCAFI) se encarga de capacitar académicamente a los aspirantes, aplica estrictos controles de valoración en el aprendizaje que dan como resultado que no todos los aspirantes puedan graduarse.

Por la parte física y táctica, la Secretaría de la Defensa (SEDENA) se hace cargo del acondicionamiento físico, evaluando y seleccionando únicamente a los más aptos.

Finalmente se intenta integrar el conocimiento y experiencia en la organización de las corporaciones policiacas con más tradición del país, de esta manera se nombra como primer Administrador Central de la PFF a un integrante en activo de la desaparecida Policía Federal de Caminos y Puertos.

La visión de la nueva corporación va encaminada a mejorar su rendimiento y ser más transparente, los sueldos mejoran notablemente en comparación con el RAM y como medida para poder separar del cargo de manera inmediata y eficiente a cualquier integrante contaminado por la corrupción, en la nueva institución se pierde la estabilidad en el empleo.

De esta manera ahora los nuevos agentes de la PFF, a diferencia del RAM, ya no son

sindicalizados, su nuevo estatus laboral es de empleados de confianza⁵¹ removibles de sus funciones en cualquier momento y ante cualquier irregularidad.

Sobresale en este nuevo modelo que la capacidad investigadora no está contemplada en sus facultades.

3.1.3 La ACIFA

El cambio de PFF a UAIFA, a diferencia de RAM a PFF, se da sin sobresaltos,⁵² más bien es solo un cambio de nombre, los agentes de la Policía Fiscal Federal se convierten ahora en Inspectores Fiscales y Aduaneros, pero no hay rompimiento en la corporación, la plantilla del personal pasa integra a la nueva Institución y son todos los mismos.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999 que da origen a la Policía Federal Preventiva PFP, se crea también la Unidad de Apoyo para la Inspección fiscal y Aduanera (UAIFA).

El segundo párrafo del artículo quinto transitorio establece que “las menciones a la Policía Fiscal Federal que aparezcan en cualquier ordenamiento legal, se entenderán

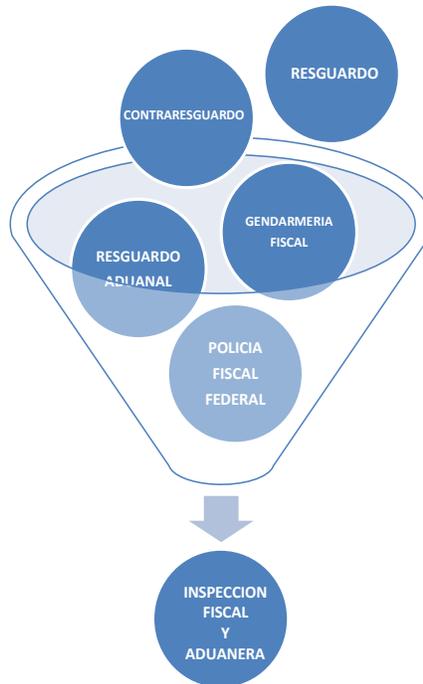
⁵¹ Vid. Acuerdo que establece el Manual de organización de la PFF y que delega facultades en los Servidores Públicos que la Integran, Cap. I, Art. 5º, DOF 31 de diciembre de 1990

⁵² A diferencia de la transición de PFF a UAIFA, el cambio de RAM a PFF es un cambio de raíz, la nueva corporación no solo tiene un nuevo nombre, también renueva a todos sus integrantes, la plantilla laboral del resguardo aduanal es substituida prácticamente en su totalidad por los nuevos Policías Fiscales Federales, los Celadores Aduanales no son reubicado en ningún otro departamento administrativo, son separados de la estructura administrativa de la SHCP y liquidados laboralmente conforme a la normatividad de ese momento.

referidas a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera”.

Por disposición del citado decreto también, se reformó la fracción XII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para señalar que corresponde al

ORIGEN DE LA IFA



Secretario de Hacienda y Crédito Público “organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera”.

El 6 de junio del 2005 se publicó el decreto por el que se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) y se modifica el Reglamento Interior de la SHCP, mediante el cual la UAIFA, pasó a ser Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera (ACIFA).

Finalmente el 22 de octubre del 2007 se publicó el decreto por el que se expide el nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en donde ahora la Administración Central **para** la Inspección Fiscal y Aduanera, pasó a ser Administración Central **de** Inspección Fiscal y Aduanera.

La ACIFA está encabezada por un Administrador Central del cual dependen cuatro secciones, a esta estructura se le conoce como “central” y se ubica en la Ciudad de México.

En la última parte del organigrama están las jefaturas locales de IFA que son cuarenta y nueve.

La ACIFA actúa con fundamento en la CEPEUM, leyes supletorias, RISAT y acuerdos previstos con otras dependencias gubernamentales y si bien es independiente de la estructura de las aduanas locales y no forma parte de ellas, colabora muy estrechamente con éstas a través de sus funciones policiacas operativas de reacción, orientadas a proteger las fronteras y a prevenir ilícitos aduaneros.

Sus elementos distribuidos en cada una de las aduanas del país a través de las jefaturas locales, **funcionalmente** están bajo la dirección del administrador de la aduana local a la que son asignados, pero **jerárquicamente** dependen de la ACIFA (informan directamente a ésta y sus gafetes de identificación son expedidos por el administrador central de IFA y no por el administrador de la aduana local).

Portan moderno armamento y vehículos con insignias de emergencia oficiales de acuerdo a estándares internacionales, y a diferencia de los verificadores de mercancías pertenecientes a la aduana local, sus funciones son

específicamente⁵³ prevenir ilícitos relacionados con el comercio exterior en las aduanas del país, ofrecer seguridad y protección a las Instalaciones aduaneras e intervenir en la

PIRAMIDE JERÁRQUICA DE LA ACIFA



⁵³ Las funciones específicas de IFA se encuentran señaladas en el Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria. Cap. 2, artículo 11, fracciones VIII, XVI y LX. DOF 22 de octubre de 2007.

seguridad nacional detectando y asegurando mercancías que pueden significar un peligro para el país, el sistema o sujetas a restricciones no arancelarias.⁵⁴

3.2 Cambios para la modernización.

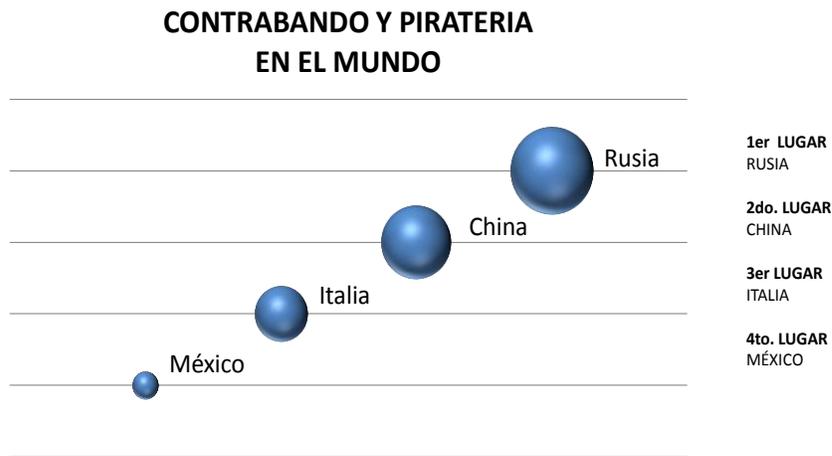
La función de la aduana mexicana es la recaudación, el fomento al comercio exterior y la protección de nuestras fronteras o seguridad nacional (entendida como la preservación del Estado de Derecho).

En este panorama todos los servidores públicos de la aduana contribuyen para alcanzar sus objetivos, sin embargo, en lo que se refiere a la tarea de protección del Estado o seguridad nacional, la IFA por su naturaleza de cuerpo armado y uniformado desempeña un papel específico por ser la Institución exclusivamente creada para perseguir el Delito Especial denominado Contrabando.

Para Eduardo López Betancourt el contrabando es un *delito especial* porque no forma parte del código penal, pero se encuentra contenido en otras leyes administrativas y es

⁵⁴ Las restricciones no arancelarias son mediadas que regulan o restringen la entrada y salida de las mercancías al país, el establecimiento de estas puede obedecer a objetivos relacionados con la Seguridad Nacional, la protección Ecológica, la Salud Humana, animal o vegetal, así como proteger el equilibrio de la economía nacional. Las medidas pueden consistir en prohibiciones, permisos previos, autorizaciones, etc. Estas medidas están previstas en acuerdos de aduanas con diferentes dependencias como la Secretaria de la Defensa Nacional, Agricultura, Salud, etc.

una conducta que tipifica un delito.⁵⁵ La IFA previene el contrabando sin distinguir sus modalidades, ya sea como infracción⁵⁶ o delito,⁵⁷ y del eficiente control de éste depende el sano desarrollo económico del país e inclusive la misma seguridad de la sociedad.



Fuente: Informe global 2005 especial 301 de la Alianza Internacional para la propiedad intelectual.

⁵⁵ Miguel Acosta Romero y Eduardo López Betancourt, *Delitos Especiales*, México, Ed. Porrúa, 1990, 1ra. edición, Pág. 10

⁵⁶ La diferencia entre INFRACCIÓN y DELITO DE CONTRABANDO es que la conducta de infracción está tipificada en la Ley Aduanera Art. 176 primer párrafo como ***Infracción relacionada a la importación y exportación de mercancías*** y en estos casos conocerá y aplicará la sanción pecuniaria (económica) la autoridad administrativa. En el segundo caso el Delito de Contrabando está tipificado en el Código Fiscal Federal Art. 102 y de acuerdo al mismo código en su Art. 92 conocerá desde el punto de vista penal el Ministerio Público, previa **querrela que formule la SHCP a través de la Administración Jurídica de Ingresos**, declarando que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio.

⁵⁷ Vid. Jorge Witker, *Derecho Tributario Aduanero*, México, UNAM, 1995, 1ra edición, Pág. 243

En México co-existen dos tipos de economías: la ECONOMÍA FORMAL (legalmente establecida), y LA INFORMAL (que opera al margen de la normatividad) en ambas la participación de IFA es decisiva, porque el contrabando influye alentándolas o disminuyéndolas. En lo que se refiere a la economía formal, la IFA contribuye a su desarrollo inspeccionando desde el punto de vista técnico que los trámites y procedimientos en la importación y exportación de mercancías se desarrollen dentro del marco legal, previniendo acciones que pudieran desvirtuarlos.

En la economía informal la IFA actúa inhibiendo la llegada de mercancías que no acreditan su legal estancia, a puntos terminales del país, evitando así una comercialización desleal y ventajosa de las mismas con daños consecuentes al Fisco y a los comercios legalmente establecidos.

Pero una de las labores más relevantes de la IFA es la que está orientada a la seguridad y estabilidad del Estado mexicano, porque actúa como protector de sus fronteras evitando por una parte que ingresen al territorio los materiales de guerra que son los instrumentos que los grupos delictivos utilizan en conductas ilícitas como el terrorismo político, secuestro, narcotráfico, extorsión y cobro de piso al comercio⁵⁸ y por la otra combate la introducción al país de las divisas ilícitas producto de la comercialización ilegal de mercancías controlados o prohibidas (drogas) en el extranjero, contribuyendo así a desmembrar las redes financieras que sustentan esta economía.

En las últimas décadas la sociedad se transformó y paralelamente con ella lo hizo también el contrabando, es indudable que el crecimiento de éste ha ido de la mano con el crecimiento demográfico, cambiaron las formas de contrabando, la tecnología potenció la capacidad de desarrollo del mismo, los contrabandistas organizados de alto perfil se montaron en la ola de la globalización, expandiendo sus actividades aprovechando al

⁵⁸ Hugo Martoccia, "Extorsión en Juárez, incontenible", periódico *La Jornada*, año 26, núm. 9,128, sección "Estados", México, miércoles 13 de enero, 2010, p. 26.

máximo la infraestructura tecnológica disponible en el mercado, esta situación se empieza a dar a partir de los 70's y se agrava a partir del año 2000 cuando las grandes mafias del narcotráfico, en el norte principalmente, encontraron un jugoso negocio al incursionar en el contrabando de mercancías al interior del país, reclutando inclusive a ex-trabajadores de aduanas para sus objetivos.

Los grupos de contrabandistas entran en un proceso de sofisticación y desarrollo, tienen acceso a nuevas tecnologías y las telecomunicaciones se ponen al alcance prácticamente de todos, los países de vanguardia en la seguridad nacional (como los Estados Unidos de América, los países europeos e Israel entre otros) se ajustaron ante esta situación a un modelo de aduana eficiente, elevaron los salario de sus integrantes para impermeabilizarlos ante la corrupción, definieron procesos y sistemas de capacitación e integraron la tecnología.

En nuestro país las cosas se dieron de diferente manera, la IFA no supo emparejar el paso del desarrollo de los grupos dedicados al contrabando, aparentemente funcionaba pero en realidad estaba pasando de una institución de control a otra de reacción ineficiente.

Mientras el problema del contrabando se modernizaba no sucedía lo mismo con la aduana que se fue rezagando hasta perder efectividad.

México requiere de un nuevo modelo de IFA, asumir que en el país existen los recursos humanos, la capacitación y la tecnología necesaria para construir una IFA a la altura de las mejores del mundo, las propuestas teóricas deben corresponder a la realidad, porque no es posible hacer una IFA eficiente con personal de perfil inadecuado, sin conocimientos operativos y con equipo tecnológico obsoleto y de segunda, por esta razón las estrategias para eficientizar a la Inspección Fiscal y Aduanera, como elemento imprescindible en el combate de los actuales problemas de protección fronteriza, deben ir orientadas a fortalecer y modernizar tres elementos.

- 1) EL FACTOR HUMANO
- 2) LA CAPACITACIÓN
- 3) LA INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA

3.2.1 El Factor Humano

Como cualquier cambio, la transición de RAM a PFF abrió las esperanzas para un enjuague institucional en donde los principales vicios de la corrupción fueran erradicados.

De principio, y por un corto tiempo, la nueva corporación funcionó y cumplió con estas expectativas.

El problema con la IFA es que desde su nacimiento como PFF no pudo mantenerse en el paso, porque desde el punto de vista logístico fue creada con deficiencias que la llevarían en cuestión de tiempo al fracaso.

No existían días de descanso, cada uno de sus integrantes trabajaban a diario sin excepción, no habían vacaciones, ni prestaciones laborales de ningún tipo, el sueldo que de principio era atractivo, en pocos años fue rápidamente rebasado por el costo de la vida, se trabajaba sin ser reconocidos como servidores públicos para efecto de derechos, pero si lo eran para las sanciones o responsabilidades, el Inspector Fiscal y Aduanero no tenía un proyecto de vida dentro de la Institución lo que originó una falta de identificación de sus integrantes con la misma.

Mientras en los países altamente desarrollados se había entendido que la productividad aumenta al disminuir la explotación de los recursos humanos, en México por lo menos en lo que se refiere a la creación de la PFF, ésta nació con ideas lisiadas, se

dejo de invertir en IFA tanto en su capital humano como en la Infraestructura de operación hasta dejarlos en niveles de subsistencia, al grado de que un empleado de la construcción o empleada doméstica a veces tenía un mejor sueldo que ellos.

El problema de la corrupción como resultado de ésta situación no se hizo esperar, porque no era posible entender que un Inspector de IFA ganara en la actualidad \$ 6'000 pesos mensuales, cuando el costo de la vida en su entorno era de \$ 12'000.

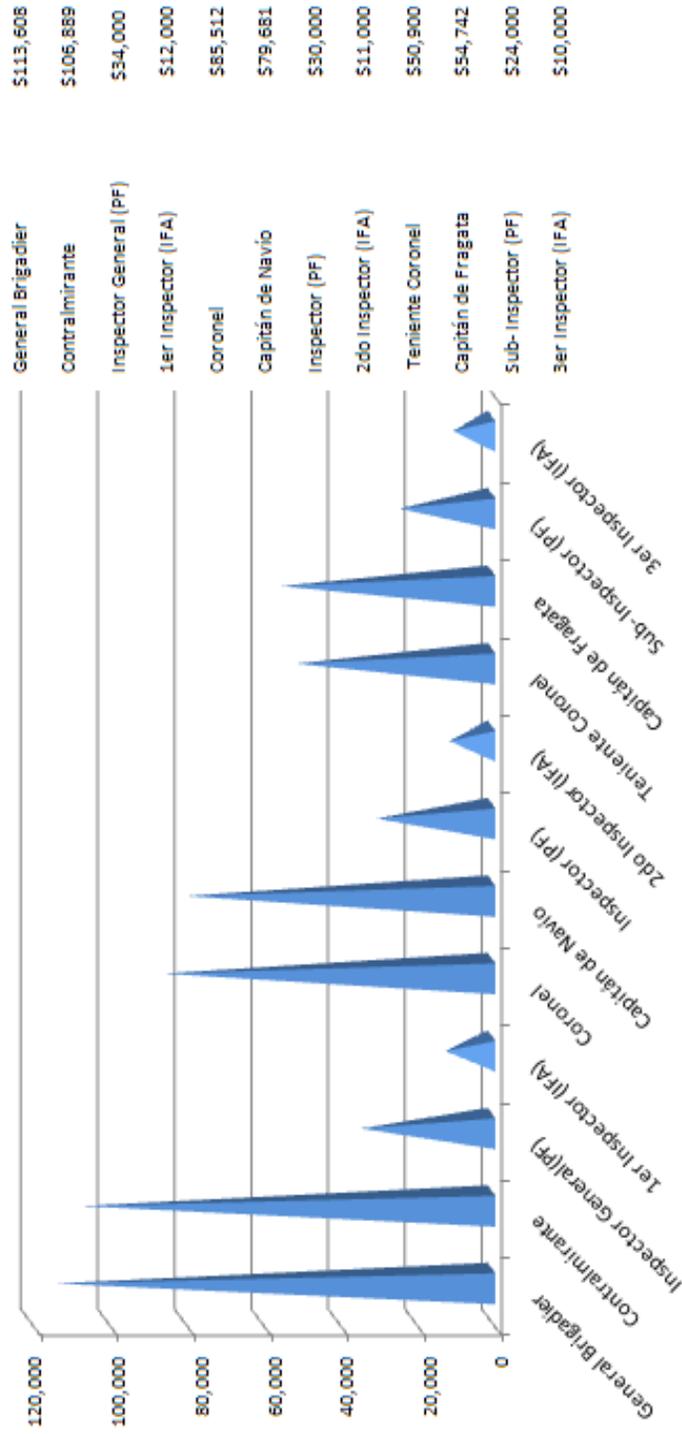
Este abandono generó una justificación tácita para que el Inspector extorsionara, en estas circunstancias la corrupción lejos de ser un acto contrario a Derecho se convirtió en una forma de sobrevivir,⁵⁹ los Inspectores Fiscales empezaron a trabajar bajo el código no escrito de que tenían que conseguir por sus propios medios los recursos para su manutención y para la compra de sus herramientas de trabajo.

En este punto se están viendo dos películas diferentes, mientras el Inspector Fiscal está viviendo una necesidad económica que condiciona su conducta, a nivel central se quiere seguir viendo este panorama como un problema ético, resulta imprescindible en estas circunstancias homologar los ingresos económicos de manera similar a otras instituciones como la PF, SEDENA y SEMAR⁶⁰ instituciones federales con las que a través del Secretario de Hacienda forma parte del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional.

⁵⁹ Vid. Manuel Lombera Martínez, "Persisten los actos de corrupción en Aduanas", periódico *El Universal*, año 93-1, núm. 33,673, sección "Nación" México, sábado 02 de enero, 2010, p. 1.

⁶⁰ Vid. Gustavo Castillo y Claudia Herrera, "En la celebración del día del Ejército, anuncia Calderón incremento salarial a militares", periódico *La Jornada*, año 26. Núm. 9166, sección "Política", México, sábado 20 de febrero, 2010, p. 5.

PERCEPCIONES MENSUALES DE SEDENA, SEMAR, PF E IFA
ANÁLISIS COMPARATIVO*



*Percepciones brutas mensuales en miles de pesos

Fuente: SEDENA, SEMAR 2006
PF, IFA 2010

La degradación del perfil del Inspector aduanero también se hizo evidente como factor que condicionó su ineficiencia, en IFA conviven los extremos, tenemos lo más avanzado y lo más rezagado, de la 1ª. A la 4ª generación participó el que podía o el que quería, estas generaciones se caracterizaron por estar formadas con personal de origen militar, casi todos de modesto nivel académico y rango, lo que originó dificultad para la asimilación y comprensión de la normatividad especializada, obstaculizando la adecuada aplicación de la Ley Aduanera y otras disposiciones legales en sus labores de combate a los ilícitos fiscales.

A partir de la 5ª generación y hasta la 18ª, egresada esta última el 16 diciembre de 1999, la IFA vivió su mejor momento con una plantilla de personal conformada en un 70% por profesionistas universitarios que cumplían con estándares internacionales de cultura general, estatura y peso para una agrupación federal.

A partir del año 2000 la IFA vuelve a entrar en un estado de estancamiento y retroceso, el perfil del Inspector de nuevo ingreso se vuelve a degradar, las bajas y renunciadas en la base, mandos medios y altos son cubiertas por personal que no participó en una convocatoria ni siguió una ruta reglamentaria de ingreso, a estas nuevas generaciones que no tenían una idea clara de lo que era la función aduanera les llamó el personal de academia en forma peyorativa "*Maruchanes*" por aquello de la sopa instantánea "*Maruchan*" a la cual se le agrega agua caliente y sin mayor trámite queda lista para usarse.

En la gran mayoría de las jefaturas locales de IFA, quienes están al frente tienen grados y jerarquías que no corresponden a sus responsabilidades, existen 3eros Inspectores desarrollando actividades de 1eros. y 2dos. Inspectores y peor aún en contra de toda lógica existen Inspectores, que es el grado más bajo de IFA, comisionados como jefes de 3eros Inspectores.

No existe un programa de ascensos que con base en un concurso de oposición, antigüedad y méritos permita ocupar las jefaturas y rangos en la pirámide institucional.

Todo esto ha desarrollado un marcado ambiente de frustración entre el personal y un sentimiento de rechazo hacia los mandos operativos.

Cuando existía el RAM se detectó que uno de los factores que alentaba la corrupción era la inamovilidad de los celadores del Resguardo Aduanal, ahí en la aduana donde eran contratados realizaban sus funciones por veinte o treinta años, desarrollando redes de complicidad, amiguismo, compadrazgo e identificación local.

Con la llegada de la IFA se combatió este problema utilizando el viejo método porfirista de la rotación en un esfuerzo por evitar que el funcionario echara raíces y se hiciera de compromisos regionales.

En la actualidad el Inspector Fiscal desconfía de las políticas de rotación del personal pues en muchos casos consideran que están influenciadas por criterios personales, por ejemplo era muy común que algunos elementos tuvieran un rol de servicio en las aduanas marítimas e interiores, y otros fueran enviados a rotar únicamente en aduanas fronterizas en donde hay más quejas de extorsión, en apariencia todos están sometidos a cambiar de aduana, pero los destinos son lo que hacen la diferencia, en estas circunstancias la lesión a la función aduanera era grande porque en el peor de los casos los elementos que sabían que sólo rotarían en la frontera podían incluso indicar a los contrabandistas que hicieran maletas y cambiaran su zona de operación a la nueva aduana fronteriza en donde les asignaran sus nuevos servicios.

Durante mucho tiempo se ha intentado resolver las fallas e ineficiencia estructural de IFA en su lucha contra el contrabando, cambiando y renovando a su personal, pero en este aspecto dichos programas no han sido muy exitosos porque existe un grupo de empleados administrativos que son habilitados para laborar en los mismo centros tácticos que los Inspectores de IFA, mezclándose y confundiendo sus actividades con las ellos.

Este grupo se encuentra fuera de todo control toxicológico y de confianza, sin profesionalización y sin supervisión de perfil de ingreso, es un personal que es contratado sin un criterio en específico por los titulares de las aduanas locales, con nombramientos

de lo más variado y que no tienen funciones específicas, lo mismo se les comisiona por medio de oficio para realizar unas veces tareas de recaudación de impuestos que funciones de verificación de mercancías idénticas a las de los Inspectores Fiscales, y no están sujetos a rotación nacional (en la aduana donde son contratados se quedan a trabajar de por vida) y no están sujetos a filtros ni a evaluaciones de resultados por parte de la autoridad aduanera central, a este grupo se le conoce de palabra como *personal de Operación Aduanera* y no pertenece a la ACIFA.

Para hacer más productivos los resultados de una aduana es imprescindible integrar a IFA a este personal antes mencionado, desde luego pasando antes cada uno de sus integrantes por los filtros y requisitos que a la fecha se exigen para pertenecer a la Inspección Fiscal y Aduanera.

De esta situación se desprende que en IFA existe una estructura inoperante que solo favorece a la corrupción, es imprescindible integrar incentivos selectivo positivos, dar certeza al futuro, mejorar los ingresos a través de un mayor presupuesto, integrar al personal a programas de seguridad social (médico, vida) créditos hipotecarios para vivienda digna y becas para sus hijos, esto con el fin de desarrollar lazos con su institución creándoles un proyecto de vida, está comprobado que el estímulo económico aumenta la productividad, las percepciones del Inspector Aduanero no solo deben satisfacer la supervivencia, deben ser suficientes para el sano esparcimiento y procurar el ahorro, esto significa instrumentar un modelo sano para financiar la operación de IFA que no acepte la corrupción como forma de subsidio para sueldos.

Se deben evitar los contratos de honorarios semestrales y garantizar cierta permanencia en el puesto por lo menos en la base operativa, porque la estabilidad laboral ofrece tranquilidad, los sueldos deben ser atractivos para constituir un freno al contrabando y evitar la llegada de personal predispuesto a cambiarse de bando.

El ingreso a la institución se debe dar por concurso de oposición a través de convocatoria para que solo los mejores ofrezcan el servicio aduanal, con vocación de servicio y perfiles íntegros.

La base curricular, el nivel de estudios, el mérito y la capacitación deben ser elementos para los ascensos al interior.

Se debe ser muy cuidadoso y fiscalizar constantemente, por medio de un grupo de especialistas conocedores de la materia, al órgano responsable de la *rotación aleatoria* del personal, para eliminar viejas prácticas de asignación de roles subjetivos que debilitan la productividad y la transparencia en la labor aduanera.

Se deben establecer exámenes de confianza y detectar variantes irregulares en el patrimonio de los Inspectores que acusen actos ilícitos, se debe monitorear el rendimiento periódicos que permitan evaluar el desempeño de cada integrante con el objetivo de certificarlos y aplicar medidas anticorrupción que permitan la depuración.

Finalmente se debe romper con el dogma de que la IFA es irremediablemente corrupta.

3.2.2 La Capacitación

El creciente aumento de los delitos en todos sus renglones ha rebasado la capacidad de las autoridades creadas exclusivamente para su combate, esta es la razón por la que las fuerzas militares han salido a las calles para controlarlos.

La IFA desafortunadamente no desarrolló una plataforma metodológica y sistemática que fortaleciera las capacidades técnicas de su personal, vive aún en su inercia histórica, los criterios que se utilizan para el funcionamiento y renovación de sus cuadros siguen

siendo los mismos de hace veinte años, y peor aún el aumento del desempleo a nivel nacional combinado con la pérdida de patrones para el reclutamiento del personal, atrajo a la Institución a personas sin vocación y de bajo perfil.



•Cifras de la Población de 14 años y más

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Los Inspectores Fiscales no recuerdan con claridad cuando fue su último curso de capacitación.

La formación y especialización de los elementos de IFA está por debajo de Instituciones similares altamente eficientes a nivel internacional, en este sentido IFA debe nutrirse de la experiencia y conocimientos de los más eficientes modelos de prevención de ilícitos aduaneros del mundo.

La arcaica normatividad que rige a IFA también ha tenido mucho que ver en su falta de resultados, en la actualidad en el combate a los ilícitos al comercio exterior aún se sigue apostando a la flagrancia, IFA no cuenta con facultades de investigación, ni mucho menos con un departamento serio para generar Inteligencia y estar en condiciones de actuar en contra del contrabando desde antes que se cometa, esto es investigar a la estructura delictiva, desarrollando las tácticas que permitan la vigilancia, seguimiento e infiltración de organizaciones del contrabando.

El creciente aumento en la introducción al país de mercancías ilícitas descansa en gran parte en la poca organización que hay para combatirlo.

En la AGA existen varias instituciones para prevenirlo e investigarlo y que no se ponen de acuerdo entre sí.

No hay una efectiva cadena de mando y coordinación, en aduanas se combate al contrabando y se colabora en la protección fronteriza de manera desarticulada, las disposiciones jurídicas actuales también son otra limitante puesto que las leyes actuales disponen que sea una Institución la que prevenga el contrabando y otra la que investigue con escasas herramientas de comunicación e interconexión entre estas.

A nivel mundial las instituciones aduaneras eficientes se han transformado con la evolución económica, política y social de sus naciones, han sido capaces de integrar a sus mejores hombres, modernizar sus modelos operativos, tecnología e inclusive modificar sus marcos Jurídicos de acuerdo a la realidad de los ilícitos, como resultado de esta fórmula tenemos corporaciones líderes y altamente eficientes.

El modelo francés por ejemplo actúa bajo la forma de *Policía Federal Unificada*, con un mando único y una estructura de divisiones, p ej. La división aduanas, división del aire, etc.

Los franceses han comprendido que con la suma de Infraestructura y logística de cada Unidad es posible aumentar su fuerza y presencia combatiendo de manera más eficiente los ilícitos y proteger mejor a su país.

En los Estados Unidos para preservar la Seguridad Nacional existe el modelo por *Agencias*, en donde destaca el ICE⁶¹ (inmigration & Customs Enforcement) que se auto-define como líderes en seguridad nacional de su país y como la autoridad doméstica más eficiente en detener en flagrancia, seguir pistas e infiltrar a organizaciones dedicadas a introducir y distribuir mercancías ilícitas.

El ICE fue creado en marzo de 2003 para combinar y eficientizar al Servicio de Inmigración-Naturalización y al antiguo Servicio de Aduanas, a la fecha es la mayor entidad Investigadora del departamento de seguridad nacional (Departament of Homeland Decurity o DHS) el cual a su vez nació después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Un común denominador en eficiencia que destaca de los modelos anteriores, es el alto perfil y profesionalización de sus integrantes, éstas Instituciones se nutren de sus mejores ciudadanos que compiten para ingresar y obtener seguridad laboral, estatus y el privilegio de servir a la sociedad, por ejemplo en el caso de los Estados Unidos el FBI (Buro Federal de Investigación por sus siglas en inglés) del total de sus solicitudes de ingreso, el 90% son de personas con posgrado en diferentes áreas del conocimiento.

En México y en específico en caso de la IFA sucede lo contrario, los mexicanos preparados, con principios éticos e intenciones de servir no participan por los bajos salarios y la pobre expectativa de desarrollo que la institución ofrece.

⁶¹ Vid. ICE US Inmigration and Customs Enforcement, Información Oficial del Gobierno de Estados Unidos en Español Quiénes somos [en línea] 4 pp, Estados Unidos de América, 14 de noviembre de 2008, Dirección URL: www.ice.gov/espanol/about/quienes_somos. [consulta 18 de enero de 2011].

La limitada capacitación en el área administrativa de IFA también ha contribuido a sus pobres resultados, por ejemplo en el caso de la oficina de Asuntos Internos, éste no cuenta con una pluralidad de especialistas tanto técnicos como operativos conocedores del quehacer aduanero ni hay una evaluación científica y periódica de sus resultados y conducta, situación que ha originado falta de certidumbre en la conducta institucional.

No existe tampoco un órgano que recolecte y explote de manera oportuna y especializada la información que se genera en el aseguramiento de mercancías ilícitas por parte del personal operativo.

A pesar de que IFA cuenta con una extensa base de fichas técnicas sobre hallazgos de mercancías ocultas, capturadas por el personal administrativo de la ACIFA en base a los partes de novedades diarios enviados por las jefaturas regionales, no se cuenta con la metodología ni con un grupo de expertos para analizar, procesar y sobre todo diseminar de manera oportuna a los Inspectores el conocimiento obtenido así como las técnicas innovadoras de ocultamiento en las 49 aduanas del país, limitando con esto sus conocimientos y resultados.

Esta tarea, cuando se llega a realizar, es encargada de manera eventual a trabajadores administrativos sin especialidad y a veces sin conocimiento en el tema.

En IFA es necesario la modernización de sus métodos y la promoción de la capacitación como factores que tienen efecto directo en la productividad de cualquier grupo humano, en la medida de que el conocimiento desarrolla mayores habilidades que se traducen en innovación y se pueden transferir al sector productivo.

Como ya se mencionó anteriormente, existen Administraciones Centrales de la AGA con funciones idénticas y desarticuladas, no existe razón para que la Administración Central de Operación Aduanera e Investigación Aduanera estén separadas de IFA trabajando cada una de manera aislada y protegiendo su información.

En México por disposición jurídica las tareas de prevención e investigación están separadas, en nuestro país legalmente el que previene no investiga y el que investiga no previene, en este aspecto la IFA no sólo debe solamente tener facultades preventivas, debe ser también investigadora, su normatividad jurídica debe ser reformada para que inclusive se convierta en un auxiliar del Ministerio Público en las investigaciones de los delitos al comercio exterior, esto significa otorgarle facultades integrales porque en la actualidad las policías investigadoras retoman casos entrecortados e incompletos obstaculizando el esclarecimiento de los ilícitos fiscales.

En este sentido presentamos un gran rezago en comparación con naciones altamente efectivas en el uso de las aduanas como instrumento de protección fronteriza, en la actualidad la tendencia en países desarrollados, es unir sus instituciones con facultades complementarias y dotarlas de marcos legales que les permitan prevenir e investigar.

Es por esta razón que en un esfuerzo para optimizar a IFA no es suficiente con fusionarla con otras Administraciones Centrales, es necesario dar un paso más allá, unificándola con el resto de policías federales dispersas en la administración pública, para homologar metodologías, procedimientos y sistemas y de esta manera aprovechar mejor los recursos financieros, humanos y materiales, evitando la duplicidad de funciones, el Ingeniero Genaro García Luna⁶² hace una propuesta a este respecto, Él sostiene que unificando a la IFA, PF y Migración, se potencializarían los recursos en el área logística como las aeronaves, vehículos terrestres, equipos de comunicación y sistemas de información.

⁶² Genaro García Luna, *¿Por qué 1'661 Corporaciones de Policía no bastan?*, México, s/editor, 2006, 1ra edición, 128,129,130 pp.

Las ventajas funcionales serían la suma de los recursos humanos y mayor captación y sistematización de información, se ampliaría el campo de la prevención de ilícitos e investigación de campo, para el Ingeniero éste modelo permitiría combatir en el caso de IFA los ilícitos fiscales en todas sus fases, así como a la estructura criminal, optimizaría recursos en razón de que sería menor el costo de operación de una policía que dos estando por separado.

El estado de fuerza con la que se cuenta para la formación de esta agrupación son 21,242 elementos de la PF, 850 de IFA y 2,038 del INM.

Por otra parte García Luna⁶³ también dice que con relación a los recursos humanos, la conformación de esta Unidad sea sólo de jóvenes egresados de las universidades con el 100% de créditos cumplidos, porque en nuestro país no hay academias para instituciones de investigación y prevención, las hay para tránsitos, de custodia, granaderos o antimotines.

En el caso de IFA esta propuesta es especialmente importante porque al integrar únicamente universitarios a sus filas elevaríamos notablemente su eficiencia pues tendríamos por ejemplo arqueólogos que nos ayudaran a identificar el contrabando de piezas arqueológicas y arte sacro, químicos para los estupefacientes, médicos para el tráfico de órganos, politólogos para ocupar puestos directivos y realizar el diseño de estrategias institucionales, etc.

Lo más próximo a la investigación, organización y prevención son entonces las universidades.

⁶³ Ibid. p. 61

Debe ser requisito tener un título universitario para ocupar una jefatura de inspección fiscal, los ascensos de la base piramidal deben ser supervisados para que sean otorgados bajo los criterios de capacidad, objetividad, imparcialidad, productividad, equidad, mérito y transparencia.

El órgano de control interno es un elemento en el que también se debe poner especial cuidado por ser la conciencia de nuestro Ente, como encargado de combatir las desviaciones, y para que esté al nivel de las corporaciones más eficientes del mundo debe estar conformado por una parte por un grupo técnico y por la otra por un cuadro de Inspectores honorables de aduanas conocedores del área operativa, seleccionados en base a un elevado sentido de la ética y mística profesional.

Éste mismo cuadro de inspectores debe ser el encargado de vigilar al sistema ROTARE que asigna las plazas de trabajo a los elementos de IFA, por ser ellos los verdaderos conocedores de los vicios que se puedan dar en la rotación.

Finalmente es imprescindible como primer paso fusionar a la Administración Central de Investigación Aduanera y Operación Aduanera con la IFA para articular funciones y generar información, explotarla y estar en posibilidad de infiltrar las redes de los ilícitos al comercio exterior.

La IFA no puede permanecer ya en su inercia histórica, tiene que modernizar sus métodos, atraer a sus mejores hombres al servicio público, hacer más eficientes sus recursos fusionándose con Instituciones de similar nivel, dejar de apostar solamente a la flagrancia en los Centros Tácticos de revisión aduanera y adoptar una estrategia de Integridad, complementando a ésta con la investigación científica y el trabajo de inteligencia como instrumentos para preservar el Estado de Derecho.

3.2.3 La integración de la Tecnología

Definitivamente el peor escenario para la preservación del Estado de Derecho es cuando la sociedad cobija los ilícitos.

En nuestro país a finales de los setentas y principios de los ochentas se desarrolló una práctica socialmente aceptada, la comercialización de artículos electrodomésticos en puestos ambulantes cuyo origen era el contrabando.

Fue tan común esta práctica que socialmente se llegó a pensar que la compra-venta de estos artículos no era un delito, de acuerdo a especialistas en la materia los principales contrabandistas de esa época a la larga se convirtieron en los Jefes de los primeros cárteles en el país, que aprovecharon las rutas y complicidades del contrabando pero ahora para el trasiego de las drogas.

La brecha que existía entre el concepto de contrabando de los diferentes países ha ido desapareciendo sobre todo cuando de Seguridad Nacional se trata, en Estados Unidos de América por ejemplo hablar de contrabando es hablar de drogas y no siempre se refiere a grandes volúmenes porque existen mercancías ilícitas que ingresan a su territorio en forma de base o pura como es el caso de algunas sustancias prohibidas y los posteriores cortes son los que conforman el volumen para su comercialización, razón por lo que el combate aduanero a esta situación fue un desarrollo tecnológico y sistemático muy distinto al de México.

En nuestro país en cambio el contrabando a principios de los noventa se concentraba en el volumen, en la introducción de mercancías de gran tamaño como los televisores, refrigeradores, modulares, etc., esto originó un insípido desarrollo tecnológico que se integró a las aduanas para el combate a estos ilícitos, esta tecnología tomó forma en el

Sistema Aleatorio, actualmente Sistema Automatizado⁶⁴ mecanismo computarizado que registraba únicamente sobrepesos vehiculares y que de no existir estos, al azar determinaba la revisión.

Los problemas de contrabando en nuestro país han evolucionado, ahora no es solamente el problema de la introducción de mercancías voluminosas, ahora el contrabando que más pone en riesgo la protección fronteriza es la introducción de material bélico de alto poder y de grado sofisticado, así como la introducción ilícita de divisas que fortalecen las redes financieras y de lavado de dinero de los grupos criminales.

⁶⁴ El *Sistema Automatizado (Random System)* fue integrado a las Aduanas Mexicanas a principios de la década de los noventa, su característica para las importaciones y exportaciones de carga fue la instalación de un semáforo fiscal en la ruta de importación y exportación, similar al de tránsito vehicular de las ciudades con la diferencia de que sólo contaba con dos tipos de luces: roja y verde, controlado por una computadora que al azar determinaba si al cruzar un vehículo de carga le tocaba luz roja (revisión) o luz verde (desaduanamiento libre).

En la actualidad hay algunos avances en la función aleatoria del Sistema Automatizado por lo menos para el área de carga, se ha hecho un esfuerzo por complementarlo y modernizarlo, ahora la luz roja (revisión) no es determinada, en esta área, por el semáforo fiscal exclusivamente al azar, la luz roja o revisión de las mercancías en nuestros tiempos también es inducida por una base de datos computarizada e inteligente integrada al sistema automatizado, la cual al paso de una mercancía y que por su origen o especie sea considerada de manejo especial o riesgoso, automáticamente le asignará luz roja y la enviara a revisión.

Para el área turística o de pasajeros internacionales, el Sistema Automatizado opera de manera diferente, aún presenta la misma estructura funcional de cuando inició hace dos décadas.

En la ruta de los cruces internacionales de ingreso al país hay instalados sobre el piso de los carriles vehiculares semáforos fiscales y básculas medidoras de peso controladas por una computadora, de tal manera que si al paso del automotor el ordenador detecta una diferencia de peso anormal en el vehículo, automáticamente le asigna luz roja que puede ser alertada por una chicharra o por un simple destello para que el vehículo sea conducido a revisión (a diferencia del área de carga en el cruce de Pasajeros Internacionales no existe una base de datos para detectar vehículos que por su origen deban recibir atención especial).

De no existir aparente irregularidad en las básculas y siempre y cuando el sistema no le asigne al azar “revisión” enciende la luz verde o desaduanamiento libre y el medio de transporte puede continuar su camino sin mayor trámite.

El sistema automatizado tanto para carga como para el área turística puede ser ajustado manualmente para que por cada porcentaje de verdes se asignara un rojo de manera aleatoria.

Sin embargo la tecnología de las aduanas mexicanas sigue siendo la misma, no ha evolucionado junto con los ilícitos.

Seguimos teniendo el mismo sistema aleatorio de hace veinte años y los mismos sistemas operativos con todas sus deficiencias.

La distancia tecnológica entre países altamente efectivos en el combate al contrabando y los que no lo son es evidente, por ejemplo el ingreso vía terrestre en automóvil a los Estados Unidos de América se desarrollaría de la siguiente manera: el primer contacto con los U.S Customs o personal aduanero estadounidense empieza inmediatamente al cruzar la línea fronteriza, en la misma fila vehicular con la revisión de los detectores caninos de estupefacientes a los automotores, después de superar esta prueba se llega a la caseta de control del cruce fronterizo en donde el personal de aduanas aplica una breve entrevista (ahora con el desarrollo de los Derechos Humanos se llama entrevista antes era interrogatorio) para detectar signos de nerviosismo o mentiras en el conductor y pasajeros, después se pasa a la verificación computarizada de los documentos de identidad de cada uno, en esta área cuentan con toda una base de datos de todas las Agencias estadounidenses, tanto de tipo vehicular como personal, en donde se puede detectar desde una infracción de tránsito cometida hasta identificar al delincuente más buscado.

Si en este proceso el personal aduanero detectó alguna irregularidad envía al vehículo en cuestión a la revisión secundaria (secondary inspection) en donde se aplicará una revisión total y exhaustiva con sistema de rayos x, gama, densímetros y binomios caninos al vehículo y pasajeros e inclusive el mismo agente entrevistador con el que se tuvo contacto por vez primera puede ser relevado en su puesto y encabezar él mismo la revisión para explotar en su totalidad la información obtenida en la primera inspección.

Finalmente y de no encontrar aparentemente irregularidades puede continuar el automóvil su camino no sin antes pasar sin saberlo en la salida de la aduana por

micrófonos ocultos⁶⁵ para detectar exclamaciones de triunfo por parte de los delincuentes por ej. ¡ya la hicimos! ¡no nos descubrieron! etc., todo esto como último recurso aduanal para asegurarlos.

El ingreso a México es muy diferente, aquí se apuesta a la suerte en la detección de mercancías ilícitas y no al procedimiento científico, si realizamos el mismo recorrido terrestre en automóvil para ingresar a México por el área vehicular de pasajeros internacionales, sería de la siguiente manera: al cruzar la línea fronteriza lo primero que veríamos sería una caseta mal pintada, en ruinas y abandonada sin personal aduanero en su interior, después pasaríamos frente al semáforo fiscal y sobre las básculas de peso instaladas en el piso (que en muchas ocasiones no funcionan) de tocarnos luz verde continuamos nuestro camino al interior del país sin ser molestados, transportando lo que llevemos, de tocarnos luz roja pasaríamos al área de revisión encontrando un panorama no menos desolador con un área de revisión en malas condiciones, unas oficinas en ruinas con mobiliario reciclado y probablemente con un sistema de cómputo (si es que lo hay) de no menos de 15 años de antigüedad, inoperante, tendríamos contacto con un personal aduanero insuficiente y cansado por laborar un mínimo de doce horas continuas diarias y realizando inspecciones vehiculares con las manos vacías pues en las garitas aduanales no existen ni siquiera unos desatornilladores o pinzas, ni mucho menos aparatos de revisión de alta tecnología no intrusivos para la revisión vehicular como lo demuestran las actas de entrega-recepción de las jefaturas locales de IFA.

La diferencia entre uno y otro modelo de aduanas anteriores hace evidente un rezago tecnológico y operativo de décadas.

⁶⁵ "Special Cross Border Training program", curso impartido por el U.S. Customs Service a las autoridades mexicanas (al cual asistió y obtuvo Constancia el que suscribe) en San Diego California, EUA, Mayo 26 de 2000.

Es necesario establecer un plan de modernización administrativo, presupuestario y de infraestructura para que la IFA cumpla eficientemente sus funciones, es necesario integrar tecnología de vanguardia y procedimientos operativos modernos ejecutados por personal bien pagado y con un proyecto de vida en la Institución que garantice su funcionamiento, evite la discrecionalidad durante las verificaciones de mercancías y este alejado de la corrupción.

El rezago tecnológico hace que sea relativamente fácil ser contrabandista en nuestro país y difícilmente se pueda ser atrapado, porque de acuerdo a García Luna⁶⁶ en este momento podría estar siendo infraccionado en algún lugar del país el contrabandista más buscado de México y por falta de una base de datos que lo identifique, la autoridad lo desconoce.

Nuestro mismo autor agrega que en países con instrumentos tecnológicos avanzados como los Estados Unidos el mayor número de capturas se da por infracciones de tránsito a través del sistema de cómputo de información cruzada entre Agencias con la que cuentan las patrullas.

Resulta imprescindible entonces que México desarrolle un modelo eficiente de base de datos para uso exclusivo de las autoridades en donde estén registrados identidades, modus operanti y logística criminal, con estos datos por lo menos en el área de aduanas se podría librar de los excesos en el control y la revisión a usuarios de nivel de cumplimiento aceptable y por el contrario aplicar medidas más estrictas en el despacho de vehículos y personas con clasificación de riesgo en nuestro sistema de cómputo.

El sistema automatizado que ya es obsoleto se debe complementar, modernizar y adecuar, el gran problema de éste es que elimina la habilidad y experiencia humana para detectar irregularidades desde el primer contacto visual y la entrevista, debe modificarse

⁶⁶ Genaro García Luna, Op. Cit. Pág. 142

en su aspecto técnico para convertirlo en un sistema inteligente que detecte factores de riesgo por ejemplo, tipo de mercancía, el país de origen, precio, empresa, agente aduanal (cuando aplique) el número de veces que ha cruzado por día un vehículo, etc.

Todos los recintos fiscales deben contar con un buzón de quejas y un teléfono rojo público ubicado en lugar perfectamente visible para que el usuario, de ser necesario, tenga comunicación directa al más alto nivel y pueda denunciar los abusos durante el despacho aduanero y de esta manera se tenga la posibilidad de identificarlos y erradicarlos, se deben instalar micrófonos ocultos a la salida de los recintos para detectar exclamaciones de triunfo por parte de quienes cometen ilícitos fiscales y de esta manera estar en posibilidad de asegurarlos.

Se debe crear un compromiso al más alto nivel para que se invierta nuevamente en aduanas y todas las áreas de revisión cuenten con aparatos de alta tecnología no intrusiva que permitan realizar un despacho aduanero rápido, eficiente y confiable.

Edificar una nueva IFA sustentada en el uso de alta tecnología, generación de inteligencia y metodología para la captación, procesamiento y análisis de la información dará como resultado una Institución con mejores resultados y más eficiente.

A continuación se mencionan algunos instrumentos de alta tecnología no intrusiva y sus funciones, como una opción para integrarse en todos los puntos de revisión aduanera del país.

REVISION A PERSONAS

Máquina de Rayos X RAPISCAN SECURE 1000



En este aparato la persona se coloca frente al sensor (con capacidad para examinar 0.82 X 2.03 mts.) por un tiempo de 3 segundos, después se coloca de espaldas y lateralmente

Por ambos lados por el mismo espacio de tiempo, las imágenes son transmitidas a un monitor remoto de alta definición de 13" (para seguridad del operador) la innovación en este sistema radica en que los Rayos X médicos comunes atraviesan todo el cuerpo del individuo, en cambio la baja emisión de rayos de este aparato permite que "reboten" en la superficie de la persona, logrando así detectar objetos que estén por debajo de la ropa sin observar la estructura interna del sujeto de esta manera se detectan fácilmente cuchillos,



armas de fuego, explosivos, fibras de grafito, bultos de papel moneda, paquetes de narcóticos, pistolas plásticas o de baja aleación, etc.



REVISIÓN A MERCANCÍAS

Máquina de revisión a sobres y Mensajería SCANMAIL 10K

Su principal cualidad es que detecta las cartas-bomba, es capaz de revisar sobres y paquetes hasta de 6 cms. de grosor (aproximadamente el tamaño de un directorio telefónico) está programado de fábrica para detectar materiales peligrosos, ignorando los objetos metálicos inofensivos como las grapas, clips, etc.

Al descubrir un material sospechoso emite una alarma visual y auditiva, no emite radiación por lo que no daña



rollos fotográficos, cintas magnéticas y sistemas de almacenamiento de cómputo (CD, DVD, USB, etc.) es de carácter portátil pues solo pesa 8 kgs.

IOSCAN SENTINEL II

Sintetiza las funciones de las dos máquinas anteriores, funciona por medio de la Espectrometría de Movilidad Iónica, sus cubículos sirven para revisar lo mismo un cuerpo humano que una mercancía, con más de 40 alarmas programables para detectar igual número de narcóticos y explosivos, su calibración es automática y de fábrica, esto quiere

decir que no necesita de narcóticos o explosivos verdaderos para ser ajustado, durante su operación, puede analizar hasta 7 personas por minuto y toma 3 fotografías digitales de cada individuo con el objetivo de ser automáticamente identificado en caso de alguna irregularidad, tiene también la ventaja de que su funcionamiento es ilimitado siendo



capaz de trabajar las 24 hrs del día por los 365 días del año de manera ininterrumpida contando con un sistema de auto-apagado en caso de un sobrecalentamiento.

Máquina de RAYOS-X tradicional

Emite radiación electromagnética que permite proyectar imágenes a color de modesta nitidez, similares a una radiografía, en un monitor ubicado en la parte lateral de la máquina, al ingresar las mercancías en el túnel es posible explorar maletas, cajas, bolsas y demás artículos sin necesidad de abrirlos.

La desventaja es que no tiene alarmas ni detecta objetos preestablecidos y su peso no le permite ser portátil, sin embargo para resolver esta situación a últimas fechas ya se ha



VERSIÓN FIJA



VERSIÓN MÓVIL

desarrollado una versión móvil que consiste en una máquina con idénticas funciones montada sobre un automotor.

PHAZIR

Funciona a través de un as de luz infrarrojo que se dirige a la mercancía, en cuestión de segundos analiza polvos y sustancias de difícil identificación previamente cargadas en su catálogo de memoria, es capaz de detectar inmediatamente drogas (como la cocaína y la



heroína) y precursores químicos (como la efedrina y pseudoefedrina entre otros) emite una alarma en tiempo real al encontrar irregularidades, es completamente portátil con energía recargable autónoma.

REVISIÓN A VEHÍCULOS

ENDOSCOPIOS

Es una pequeña cámara en forma de cable flexible con una longitud que puede superar un metro, su utilidad radica en que puede ingresar a compartimientos con huecos sin necesidad de modificarlos o desarmarlos, de esta manera es posible revisar portezuelas, tableros y tanques de vehículos automotores de manera no intrusiva.



Su funcionamiento es totalmente autónomo y funciona con dos pilas comerciales tipo AA y no necesita de una capacitación especializada para su operación

DENSÍMETRO

El densímetro es un aparato que detecta variaciones de la densidad en el interior de una mercancía o vehículo en comparación con otra de referencia, por ejemplo en el caso de la llanta de un automóvil inflada únicamente con aire, ésta tendrá una densidad específica de alrededor de 27 unidades de acuerdo a nuestro aparato, si por el contrario



esa misma llanta nos arrojará una lectura de 120 unidades, se puede presumir que existe alguna irregularidad o probable ocultamiento de mercancías.

Lo mismo sucede en el caso de las portezuelas y cualquier compartimiento vehicular que haya sido modificado de su forma original para ocultar objetos.

El densímetro por sí mismo no identifica mercancías ocultas, pero con las lecturas de su pantalla nos orienta ante situaciones sospechosas.

RAYOS GAMMA

Este tipo de rayos funciona con radiación gamma de isótopos radiactivos transfiriendo a una pantalla una radiografía del interior de los compartimientos, se utiliza principalmente para la revisión de vehículos declarados como vacíos para certificar su estado, su presentación de acuerdo al uso puede ser portátil y fija (por su tamaño en la revisión de vehículos automotores de grandes dimensiones como cajas de trailers) .



FIJO



PORTÁTIL

La integración de alta tecnología en las aduanas mexicanas, será el engrane que hace falta para la maquinaria que construye un futuro acertado de las mismas.

CONCLUSIONES

Para la Ciencia Política un Estado fuerte es aquel que controla al ejército, a la policía y a sus guardianes de las fronteras, el Estado mexicano en la actualidad es vulnerable en este último elemento, la introducción de personas, dinero y armas que prestan apoyo al narcotráfico, narco-terrorismo y otras actividades criminales así lo demuestran, la falta de inversión, el atraso de varias décadas en tecnología aduanera, un personal de bajo perfil, mal pagado, normatividad jurídica inoperante y la falta de identidad de sus recursos humanos con la Institución han ocasionado que las aduanas estén en riesgo de ser infiltradas y tengan un pobre desempeño.

Para lograr una IFA eficiente se tiene que trabajar en dos elementos; la reforma a su normatividad jurídica y la reestructuración interna que la lleve inclusive a fusionarse con Instituciones de responsabilidades similares.

IFA debe contar con facultades íntegras, se le deben otorgar tareas preventivas y de investigación, convirtiéndose inclusive en auxiliar del Ministerio Público para lograr investigaciones eficientes de los delitos al comercio exterior.

En los Estados Unidos de América la autoridad aduanera previene e investiga, inclusive se ha unificado con Instituciones similares para potenciar su actividad, inmediatamente después de los hechos del 11 de septiembre de 2001 crearon el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) o DHS que incluye, entre otras dependencias, al ICE (Immigration & Customs Enforcement) como parte del sistema de "Defensa Estratificada", destacándose en la actualidad las labores del ICE como una de las más eficientes e importantes de éste grupo.

En nuestro país las condiciones están dadas para fusionar también a la IFA con Instituciones de responsabilidades comunes en un esfuerzo por preservar el Estado de Derecho de manera articulada, pasando antes por una recomposición al interior de ésta, que contemple la excelencia en el perfil de sus integrantes, la capacitación, actualización

de sus sistemas, así como la integración tecnológica en sus formas de operar. Todo esto es imprescindible para lograr una Inspección Fiscal y Aduanera eficiente, a la altura de las mejores del mundo.

Ningún plan va a funcionar mientras se siga privilegiando el despido y desempleo como medida para hacer más eficientes a las aduanas, por sobre la estrategia de estímulos laborales y prestaciones para lograr compromiso Institucional de sus integrantes.

A principios de los años sesenta dos politólogos estadounidenses, Peter Bachrach y Morton Baratz acuñaron el concepto “No-decisión” utilizado para describir los costos de que una decisión no haya sido tomada, en estas circunstancias no tomar una decisión es equivalente a tomar una decisión contraria, ocasionando consecuencias más costosas que las que hubiera acarreado la decisión que se quiso eludir.

La evolución y modernización de IFA son ya impostergables, mientras más tiempo se retrase la solución a sus problemas estos se van complicando, beneficiando únicamente a los grupos implicados en conflictos y delitos políticos graves, la solución está en la voluntad política al más alto nivel.

Los países punteros en eficiencia aduanera nos han demostrado que las Instituciones públicas son lo que los gobiernos quieren que sean.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Ed. Oxford, 2000, 3era. edición, 269 pp.

Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo, *Delitos Especiales*, México, Ed. Porrúa, 1990, 1ra edición, 341 pp.

Basaldúa Ricardo, Xavier, *Derecho Aduanero*, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1992, 1ra. edición, 556 pp.

Badillo, Miguel, *ISOSA; Fraude transexenal a la nación*, México, Ed. Grijalbo, 2006, 1era. edición, 222 pp.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1984, 2da. edición en español, 1751 pp.

Blanco Moheno, Roberto, *La corrupción en México*, México, Bruguera, 1980, 3ª. Reimpresión, 378 pp.

Brom, Juan, *Esbozo de historia de México*, México, Grijalbo, 2010, 1a. Reimpresión, 386 pp.

Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho Aduanero*, México, Porrúa, 2004, décima segunda edición, 509 pp.

Carbonell, Miguel, *Transparencia, Ética Pública y combate a la corrupción: una mirada constitucional*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Ensayos Jurídicos; 36, 2009, 1ra. edición, 59 pp.

Dehesa, Germán, *¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de corrupción en México*, México, Ed. Diana, 2002, 1ra. edición, 157 pp.

Deutsch, Karl W, *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, 1ra. edición en español, 608 pp.

Enrique Loera, Jorge (Coord.) *Las Aduanas de México*, México, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Exterior, A.C., 2000, 1ra. edición, 90 pp.

Freund, Julien, *L'essence du Politique*, París, Ed. Sirey, 1978, 1ra. edición, 828 pp.

García Luna Genaro, *¿Por qué 1'661 corporaciones de policía no bastan?*, México, s/editor, 2006, 1ra edición 186 pp.

Hernández Estrada, José y Hernández-Romo V., Pablo, *Delitos Aduaneros*, México, Ed. Porrúa/ Universidad Panamericana, 2007, 1ra. edición, 111 pp.

Hernández de la Cruz, Arturo, *Infracciones y Sanciones Aduaneras*, México, Ediciones Fiscales. ISEF. 2003, 2da. edición, 212 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1999, 1ra. edición, 3272 pp.

López López, José Isauro, *Diccionario Contable, Administrativo y Fiscal*, México, Ed. Thomson, 2004, 3er. edición, 278 pp.

Méndez-Silva, Ricardo, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Serie Estudios Jurídicos; 151, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, 1ª. edición, 228 pp.

Olivo Amorós, Humberto. *El Agente Aduanal en México*, México, UNAM Facultad de Derecho, Tesis Profesional, 1966, 129 pp.

Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Mayo-Ediciones S. de R. L., 1981, 1ra. edición, 1,439 pp.

Plascencia Villanueva, Raúl, *Los delitos contra el orden económico. La responsabilidad penal de la persona jurídica*, México, UNAM, 1995, 1ra edición, 186 pp.

Reyes Díaz-Leal ,Eduardo, *El Despacho Aduanal*, México, Ed. Wep Imagen Virtual, 2003, 1ra edición, 137 pp.

Reyes Díaz-Leal Eduardo, *Política Aduanera de México*, México, Ed. Wep Imagen Virtual, 2004, 1ra. edición, 146 pp.

Riding Alan, *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1985, 1ra. edición, 451 pp.

Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, México, Ediciones Fiscales, ISEF, 2001, 1ra. edición/1ra. reimpresión, 543 pp.

Sierra, Carlos y Martínez V., Rogelio, *Historia y Legislación Aduanera de México*, México SHCP/Ediciones del “Boletín bibliográfico”, 1973, 1ra edición, 327 pp.

Tamayo y Tamayo, Mario, *El proceso de investigación científica*, México, Ed. Limusa, 2007, 4ta. edición, 440 pp.

Trejo Vargas Pedro, *El sistema aduanero de México*, México, Ed. SHCP, 2003, 1ra. edición, 470 pp.

Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, 1ra. edición, 452 pp.

Witker, Jorge, *La investigación jurídica*, México, Ed. Latinoamericana, 1995, 1ra. edición , 94 pp.

Zepeda Salinas, Erick, *Nuevos Regímenes Aduaneros 2002*, México, , Ediciones Fiscales ISEF, 2002, 2da edición, 178 pp.

HEMEROGRAFÍA.

AFP, “Informe interno del Departamento de Justicia de Washington : La Agencia de EU para evitar tráfico de armas –no coopera- con México”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,427, sección “Política”, México, miércoles 10 de noviembre, 2010, p. 4.

Carrizales, David y Castillo García Gustavo “Autores de granadazo en Guadalupe, NL aceptan que trabajan para los Zetas”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,402, sección “Política”, México, sábado 16 de octubre, 2010, p. 10.

Castillo García, Gustavo “Se ensaña la PGR con Godoy Toscano; es narco, asesino y secuestrador, señala”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,402, sección “Política”, México, sábado 16 de octubre, 2010, p. 7.

Castillo García, Gustavo “Cuenta con mi apoyo, Usted va a ganar, aseguró la Tuta a Godoy, según la PGR”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,401, sección “Política”, México, viernes 15 de octubre, 2010, p. 11.

Castillo García, Gustavo “Pagan cuotas de protección 40% de los comerciantes de las Centrales de Abasto”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,401, sección “Política”, México, viernes 15 de octubre, 2010, p. 15.

Castillo, Gustavo y Herrera Claudia, “En la celebración del día del Ejército, anuncia Calderón incremento salarial a militares”, periódico *La Jornada*, año 26, núm. 9,166, sección “Política”, México, sábado 20 de febrero, 2010, p. 5.

De la Redacción, “Comercios de la frontera surten de armas al narco de forma legal: Washington Post”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9461, sección “Política”, México, martes 14 de diciembre, 2010, p. 11.

De la Redacción, “Estalla camioneta con explosivos en un estacionamiento de Reynosa; tres heridos”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,421, sección “Política”, México, jueves 4 noviembre, 2010, p. 14.

Esquivel, J. Jesús, "Adiós a las armas...nunca" Revista *Proceso*, núm. 1693, sección "México-Estados Unidos", México, CISA Comunicación e Información SA de CV, 12 de abril, 2009, pp. 8-10.

Fayad Meneses, Omar, "Iniciativa para la Ley del Servicio Aduanero Mexicano", *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1,218, México, miércoles 26 de marzo, 2003.

G. Tejeda, Armando "México en wikileaks; Gobernación hablo del riesgo de perder control en varias zonas del País", periódico *La Jornada*, año 27 núm. 9,450, sección "Política", México, viernes 3 de diciembre, 2010, p. 3.

Loaeza, Soledad "Los costos de la no-decisión", periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,400, sección "Política", México, jueves 14 de octubre, 2010, p. 27.

Lombera Martínez, Manuel, "Persisten los actos de corrupción en Aduanas", periódico, *El Universal*, año 93-1, núm. 33,673, sección "Nación", México, sábado 02 de enero, 2010, p. 1.

Martoccia, Hugo "Extorsión en Juárez, incontenible" periódico *La Jornada*, año 26, núm. 9,128, sección "Estados", México, miércoles 13 de enero, 2010, p. 26.

Martínez, Sanjuana, "Narcos Mexicanos actúan como terroristas: Clinton", periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,403, sección "Política", México, domingo 17 de octubre, 2010, p. 3.

Martínez, Fabiola y Saldierna, Georgina "México, -Estado Fallido-, con más asesinatos que irak y Afganistán: Experto", periódico *La jornada*, año 27, núm. 9,423, sección "Política", México, sábado 06 de noviembre, 2010, p. 2.

Martínez, Fabiola, Urrutía, Alonso y González Amador, Roberto, “Domina el narco en 400 Municipios, reconoce Blake”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,413, sección “Portada” México, miércoles 27 de octubre, 2010, p-p. 2,3,4.

Méndez, Alfredo, “A iniciativa de Obama, Calderón se comprometerá a combatir la corrupción”, periódico *La Jornada*, año 28, núm. 9738, sección “Política”, México, martes 20 de septiembre 2011, p. 16.

Méndez, Enrique, et al., “Legisladores exigen a Calderón dar nombres de narcopolíticos”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,427, sección “Política”, México, miércoles 10 de noviembre, 2010 p. 11.

Paul, Carlos “Por primera vez experto traza serie de mapas Geo-criminales/México en riesgo de volverse un Narco-Estado”, periódico *La Jornada*, año 26, núm. 9,159, sección “Política”, México, sábado 13 de febrero, 2010, p. 2.

Posada García, Miriam “México, cuarto lugar mundial en venta de piratería y contrabando”, periódico *La Jornada*, año 23, núm. 8,214, sección “Economía”, México, miércoles 4 de julio, 2007, p. 27.

“Puntos de acuerdo aprobados por la Cámara de Senadores” en sesión ordinaria celebrada el 7 de diciembre del 2000, DOF 12 de diciembre del 2000.

Ravelo, Ricardo “Aduanas: una élite corrupta” Revista *Proceso*, núm. 1712, sección “Narcotráfico”, México, CISA Comunicación e Información, SA de CV, 23 de agosto, 2009, pp. 18-21.

Rodríguez, Cynthia “Palermo contra el *pizzo*” Revista *Proceso*, núm. 1754, sección “Internacional”, México, CISA/ Comunicación e Información, SA de CV, 13 de junio de 2010, pp. 36-38.

Rivera, Rafael, "Atentan en grito de Morelia; 3 muertos", periódico *El Universal*, año 91-1, núm. 33,200, sección "Nación"/primera plana, México, martes 16 de septiembre de 2008, p. 1.

Salazar, Claudia y García Ariadna, "Cabildea Roberto Patrón su ratificación en Aduanas" periódico *Reforma*, año 14, núm. 4,745, sección "Nacional" México, viernes 15 de diciembre del 2006, p. 8.

"Special Cross Border Training program", curso impartido por el U.S. Customs a Autoridades Mexicana en San Diego California, USA, Mayo 26 de 2000.

Villalpando, Rubén y Breach Miroslava, "Obreros de maquila, nuevo blanco del hampa en Juárez/balean el camión que llevaba a los trabajadores", periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9,415, sección "Política", México, viernes 29 de octubre, 2010, p. 2.

LEGISLACIÓN NACIONAL.

Acuerdo que establece el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal, México, DOF, 31 de Diciembre de 1990.

Código Fiscal de la Federación, México, Ed. Themis, 2009, Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera, 1ra. edición, 196 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Editores Mexicanos Unidos S.A. 2009, 1ra edición, 127 pp.

Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva, México, DOF, 4 de Enero de 1999.

Ley Aduanera, México, Ed. Themis, 2009, *Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera*, 1ra. edición, 202 pp.

Ley de la Policía Federal, México, DOF, 1 de Junio de 2009.

Manual de Ética y Disciplina de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera, México, s/editor, Versión 2009, 26 pp.

Manual de Operación Aduanera, México, s/editor, Versión 2008, .

Manual de Procedimientos de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera, México, s/editor, Versión 2005, 167 pp.

Reglamento de la Ley Aduanera, México, Ed. Themis, 2009, *Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera*, 1ra. edición, 197 pp.

Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria, México, DOF, 22 de octubre de 2007.

OTRAS FUENTES.**INTERNET**

Administración General de Aduanas de México; *Quienes somos*, [en línea] 8 pp., México, 31 de enero de 2008, Dirección URL: http://www.aduanas/quienes_somos.gob.mx [consulta 18 de enero de 2011]

Administración General de Aduanas de México; *Recinto estratégico*, [en línea] 2 pp., México, 31 de enero de 2008, Dirección URL: http://www.aduana/recinto_estrategico.gob.mx [consulta 01 de octubre de 2011]

ICE, U.S. Immigration and Customs Enforcement, *Información Oficial del Gobierno de Estados Unidos en Español Quiénes somos*, [en línea] 4 pp., Estados Unidos de América, 14 de noviembre de 2008, Dirección URL: www.ice.gov/espanol/about/quienessomos, [consulta 18 de enero de 2011]

Ponce, Grecia, “Estalla otra granada en Uruapan”, [en línea], México, *Cambio de Michoacán*. com. mx., 13 de febrero 2009, Dirección URL: www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id [consulta 18 de enero de 2011]

