



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

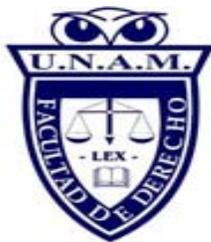
**EL DERECHO ADUANERO EN MÉXICO Y SU
IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A

VANNIA ROCÍO GUERRERO CABRERA



**DIRECTOR DE TESIS
MTRO. LUIS SALDAÑA PÉREZ**

Ciudad Universitaria, CD. Mx. Septiembre 2017



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.

ÍNDICE

“EL DERECHO ADUANERO EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL”

CAPÍTULO I

Algunos comentarios históricos sobre el surgimiento de disposiciones aduaneras y conceptos fundamentales

1.1 México independiente.....	10
1.1.2 Constitución de 1917.....	14
1.2 Conceptos fundamentales.....	15
1.2.1 Definición de aduana, sus tipos y funciones.....	15
1.2.2 Aranceles	19
1.2.3 Unión aduanera.....	20
1.2.4 Despacho aduanero.....	23
1.2.5 Regulaciones y Restricciones no Arancelarias.....	25
1.2.6 Otros conceptos (importación, exportación y balanza de pagos).....	28
1.3 Fuentes de ingresos del Estado.....	31
1.3.1 Ingresos no fiscales.....	35
1.3.2 Ingresos fiscales.....	37
1.3.2.1 Derechos.....	38
1.3.2.2 Impuestos al comercio exterior.....	39
1.3.3 Consideraciones sobre tributos relacionados con la actividad aduanera en México.....	42

CAPÍTULO II

Regímenes aduaneros

2.1 Disposiciones generales.....	45
2.2 Definitivos de importación y exportación.....	49
2.2.1 Importación definitiva.....	49
2.2.2 Exportación definitiva.....	55
2.3 Temporales de importación.....	58
2.3.1 Para retornar al extranjero en el mismo estado.....	59

2.3.2 Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila.....	61
2.4 Temporales de exportación.....	68
2.4.1 Para retornar al país en el mismo estado.....	68
2.4.2 Para elaboración, transformación o reparación.....	69
2.5 Depósito fiscal.....	70
2.6 Tránsito de mercancías.....	74
2.6.1 Tránsito interno de mercancías.....	75
2.6.2 Tránsito internacional de mercancías.....	77
2.7 Elaboración, transformación o reparación en recintos fiscalizados.....	79
2.8 Recinto fiscalizado estratégico.....	81

CAPÍTULO III

Regulación del comercio a nivel nacional e internacional y facultades de comprobación en materia aduanera

3.1 Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio.....	88
3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	91
3.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	95
3.4 Atribuciones del Poder Ejecutivo.....	98
3.5 Atribuciones de la Secretaría de Economía.....	102
3.6 Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	104
3.7 Facultades de comprobación en materia aduanera.....	107
3.7.1 Reconocimiento aduanero.....	110
3.7.2 Verificación de mercancía en transporte.....	112
3.7.3 Revisión de gabinete.....	114
3.7.4 Facultad de glosa.....	116
3.7.5 Visita domiciliaria.....	117
3.8 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	120
3.9 Infracciones y sanciones en materia aduanera.....	124

CAPÍTULO IV

Impacto en la economía nacional por las medidas legales y aduaneras

4.1 Por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	126
4.2 Por la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX).....	135
4.3 Imposición de barreras no arancelarias.....	139
4.4 Impacto de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMAS).....	145
4.5 Ingresos del Gobierno Federal por Impuesto General de Importación.....	147
4.6 Retos que enfrentan las aduanas.....	149
CONCLUSIONES.....	154
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	159

JUSTIFICACIÓN

A lo largo de la historia, el comercio ha sido una de las actividades más importantes, y por lo mismo se ha buscado gravar esta actividad, por ejemplo, en Roma ya se hablaba del *portiora* que era una especie de derecho de aduana, en la Edad Media los señores feudales se encargaban de establecer tributos al comercio, de igual manera, durante la Colonia se establecieron tributos que gravaban la actividad comercial.

En este sentido, dada la importancia que durante siglos ha tenido el comercio, progresivamente se han ido perfeccionando los mecanismos jurídicos para lograr un adecuado intercambio global de mercancías.

Por ello, los países han buscado la manera de, por una parte facilitar el comercio exterior, firmando tratados, celebrando acuerdos, etcétera, pero también por otra parte se trata de proteger la economía nacional, estableciendo gravámenes o restricciones para la entrada de mercancías provenientes del extranjero que pudieran causar daño a la producción nacional, y por otra parte buscando la manera de desincentivar la salida de bienes que pudieran ser escasos en nuestro país.

México cuenta con una privilegiada ubicación geográfica, lo que le ha permitido atraer a varias empresas extranjeras interesadas en invertir, por lo que cuenta con 49 aduanas ya sea ubicadas en las fronteras, marítimas o en el interior del país, lo cual agiliza la fiscalización de las mercancías de comercio exterior.

Actualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se plasmaron Metas Nacionales, tales como “México próspero” y “México con responsabilidad global” entre otras, en las que se buscaba reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, y para lograrlas, se llevaron a cabo una serie de acciones consistentes en Reformas, programas y políticas públicas, asimismo en las líneas de acción, se plasmó la estrategia “Democratizar la productividad”, la cual pretende facilitar el comercio exterior impulsando la modernización de las aduanas, así como la actualización de procesos en materia aduanera.

Es por ello, que con la presente tesis nos proponemos analizar **“El derecho aduanero en México y su impacto en la economía nacional”**

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la presente investigación surge la principal interrogante ¿Cuál es el impacto cualitativo de las disposiciones aduaneras en la economía nacional?

HIPÓTESIS

Las disposiciones aduaneras en instrumentos jurídicos nacionales por una parte ha facilitado el comercio internacional y a la vez ha mantenido un adecuado control de entrada y salida de mercancías, por lo que se ha incentivado el crecimiento económico del país.

METODOLOGÍA

Podemos definir como metodología al conjunto de pasos a seguir para estudiar un determinado problema de investigación y así comprobar una hipótesis.

La importancia de la metodología radica en que la ciencia jurídica requiere de una metodología adecuada para su conocimiento y estudio, lo que trae como consecuencia resultados eficaces y eficientes.

Con la presente investigación se busca medir las implicaciones económicas de la legislación en materia aduanera. Para lo cual se utilizará el método sociológico realista, en el cual, además de estudiar lo estipulado la doctrina, también se lleva a cabo una visión contextual de la norma; pues no podemos desatender la idea de que el derecho es cambiante, y depende de la sociedad y la época.

En este sentido estudiaremos la norma y las implicaciones que tiene en la economía. Para ello, se utilizarán técnicas de investigación documental, así como estadísticas realizadas por diversas instituciones de gobierno.

Asimismo, se aplicarán los métodos inductivo y deductivo. El método inductivo implica la preexistencia de conocimientos particulares para llegar a conclusiones generales. Por su parte, en el método deductivo se toma como fundamento ciertos conocimientos generales que permiten elaborar conclusiones particulares.

INTRODUCCIÓN

El intercambio de mercancías ha sido sin duda una actividad muy importante a lo largo de la historia. Actualmente, en un mundo globalizado, las naciones deben abrir sus puertas a diversos mercados, sin embargo, debemos considerar que las políticas fiscales, la desigualdad y la seguridad son factores que incentivan o desincentivan la inversión extranjera en un país.

Durante el transcurso de la licenciatura, nos percatamos que la materia de comercio exterior y el derecho aduanero era poco conocida por los estudiosos del derecho, siendo una actividad tan antigua e importante para la economía de las naciones; sin embargo, los profesores que se dedicaban a dichas áreas impartían su cátedra con tal pasión que sirvió de inspiración para la elaboración de esta tesis.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación tratamos de obtener algunas estadísticas mediante consultas realizadas en la Plataforma Nacional de Transparencia, respecto al número de operaciones de comercio exterior al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como el número de trabajadores que laboraban en maquiladoras y que se encuentran afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, sin embargo, la respuesta de los Organismos encargados fue bastante deficiente.

Por otra parte, para llevar a cabo esta tesis consultamos varias fuentes, como libros no sólo de derecho y comercio exterior, sino también de economía, revistas, notas periodísticas, páginas de internet, e incluso acudimos a algunas conferencias, y fue tanta la información obtenida, que nos encontramos con opiniones encontradas entre diversos autores, asimismo, existían también las cifras oficiales del Banco de México y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; por lo que una vez estudiadas y analizadas cada una de estas propuestas tomamos las que consideramos más relevantes.

Este trabajo inicia narrando algunos antecedentes históricos de la regulación en materia aduanera, partiendo desde el México independiente; posteriormente, se desarrollan algunos conceptos fundamentales para una mejor comprensión del comercio internacional como lo son derecho aduanero, aduanas, aranceles, importación y exportación; asimismo, se enumeran las fuentes de ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal, así como los regímenes aduaneros (definitivos, temporales, depósito fiscal, tránsito de mercancías, así como los recintos fiscalizados); después analizamos la regulación del comercio en diferentes ordenamientos jurídicos, así como las facultades con las que cuentan las autoridades para la comprobación de obligaciones en materia aduanera como lo son las visitas domiciliarias, la llamada revisión de gabinete, así como el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y finalmente, el impacto que todas estas disposiciones tienen en la economía nacional y desde el punto de vista jurídico.

Así, con la presente obra pretendemos conocer los efectos que las disposiciones en materia de comercio exterior tienen en la economía nacional, es decir, el impacto que ha tenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, si se recaudó lo estipulado en la Ley de Ingresos de la Federación respecto al Impuesto General de Importación, los tipos de Restricciones no Arancelarias, el papel que desempeñan las industrias maquiladoras de exportación y finalmente los retos que enfrentan las aduanas de nuestro país ante un entorno hostil de nuestro país vecino del Norte y la búsqueda de nuevas opciones para reorientar nuestro comercio exterior.

Ahora bien, sabemos que el derecho al no ser una ciencia exacta, es susceptible de diversas variables, en el caso que nos ocupa, estudiamos la legislación en la materia, las distintas posturas respecto a la eficacia de ésta, las cifras publicadas por las dependencias oficiales, y posteriormente formulamos nuestras propias conclusiones, teniendo como soporte las bases metodológicas de la ciencia jurídica.

CAPÍTULO I

1. ALGUNOS COMENTARIOS HISTÓRICOS SOBRE EL SURGIMIENTO DE DISPOSICIONES ADUANERAS Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Sabemos que el comercio ha sido una de las actividades más importantes a lo largo de la historia, inclusive, podría decirse que el comercio es tan antiguo como la misma humanidad. Sin embargo, coincidimos con la opinión de algunos autores, quienes sostienen que la iniciación del comercio exterior de México solamente puede referirse al momento en que el país cuenta como Estado, con una constitución política adquiere personalidad jurídica y puede ser sujeto y objeto de contratación.

1.1 MÉXICO INDEPENDIENTE

Después de la Independencia, el comercio exterior siguió rigiéndose por las disposiciones españolas, fue hasta que Agustín de Iturbide dictó medidas para la apertura de puertos a los buques provenientes de todas las naciones, sin embargo, no se podía importar todo aquello que se pudiera producir en el país. “El primer arancel de México, publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental el 15 de diciembre de 1821 denominado Arancel General Interno para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, traía una lista de productos prohibidos entre los que principalmente se encontraban: el tabaco en rama, cera labrada, pastas de fideo, galones, encajes, puntillos, blondas de solo metal o con mezcla de él, de lentejuela o canutillo de pelar, galones de solo seda, algodón hilado número 60 o que no entren más de 60 madejas en libra, cinta de algodón blanco o en colores; respecto a los alimentos se seguía con la restricción que ya existía”¹

De igual manera, éste arancel incluía una lista de productos que se podían importar cubriendo su respectivo impuesto de importación, el cual seguía el llamado sistema de aforo, en el cual se tomaba como base ya sea el valor de la mercancía fijada en el arancel, o el fijado por los empleados respecto de los no comprendidos en la tarifa. Por otra parte, existía una lista de objetos que podían importarse libre de

¹ Carbajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, México, Porrúa, 2004, p. 65.

impuestos. Se exigía un manifiesto en castellano o francés, el cual se presentaba por triplicado, expresando el nombre del capitán del buque, tonelaje y puertos de procedencia; las mercancías no comprendidas en este manifiesto eran decomisadas y vendidas. Por otra parte, existía una especie de recurso para los afectados por equivocaciones en la clasificación arancelaria, sustanciándose ante el intendente de la aduana, quien en su caso acordaba el reintegro por pago de lo indebido.

Ya consolidada la situación política de México, empezó la preocupación por establecer las relaciones internacionales entre México y el centro de América, por lo que en 1823, nuestro país firmó con Colombia un Tratado de Unión, Liga y Confederación.

El 25 de octubre de 1827, el Congreso aprobó los Tratados de Amistad, Navegación y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, y Su Majestad el Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, en los que básicamente se estableció una libertad de comercio, así como no imponer derechos más altos a las importaciones provenientes de los Estados contratantes.

Posteriormente, el 16 de noviembre de 1827, se publicó un nuevo arancel, en el que se prohibieron artículos básicos como la ropa y zapatos; sin embargo, permitía que la mitad de los derechos se pagaran a los 90 días y la otra mitad a los 180, se nombraron *interventores* quienes se cercioraban de la correcta aplicación y recaudación, las mercancías introducidas por Yucatán, Chiapas y las Californias, sólo pagaran tres quintas partes, y las que se transportaban en buques nacionales eran deducidas en una sexta parte.

En 1837, se expide otro arancel, el cual contiene nuevas prohibiciones, y reduce en un diez por ciento los derechos de importación. En 1842, bajo el gobierno de Santa Ana, se crea otro arancel, en donde se prohibió la importación de todo tipo de coches y carruajes. Por otra parte se exigió la presentación de la factura comercial.

Fue hasta 1856 cuando se expide el arancel denominado *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República*, el cual aumentó el número de

mercancías que se podían importar libres de derechos, sobre todo, aquellos que de forma directa beneficiaban a la industria, agricultura y transportes, y se redujeron las prohibiciones. Por primera vez, se agrupan las mercancías por orden alfabético, se divide por capítulos clasificados en “Fibras para la obtención de ropa. Productos alimenticios. Productos cotidianos. Productos medicinales o químicos.”²

Los buques pagaban derechos de tonelaje, pilotaje, anclaje y faro, y estaba prohibido que cualquier otra autoridad impusiera otros derechos. Las violaciones a dicha ordenanza se clasificaron en:

- a) **Contrabando:** Que era la introducción clandestina de mercancías por lugares no habilitados, o sin la documentación debida o fuera de horarios, descarga de mercancías sin conocimiento de la autoridad. Las penas consistieron en la confiscación y la pérdida de las mercancías y transportes en que se conduzcan, así como la prisión de los transportistas.
- b) **Fraude:** Utilización de documentos que amparaban otras mercancías. Las sanciones consistían en multas.
- c) **faltas de observación a la propia ordenanza:** La ambigüedad entre el manifiesto y la factura, ruptura de sellos, tachaduras o enmendaduras en documentos.

Con la Constitución de 1857, se impusieron los principios liberales, en donde se establece que solamente el Ejecutivo estará facultado para imponer aranceles, se prohíbe a los Estados que graven el tráfico de personas o mercancías, y se prohíbe crear aduanas locales, y la Federación era la única facultada para gravar mercancías de importación y exportación.

En 1872, durante el gobierno de Juárez se creó un nuevo arancel en las que se previeron ventajas tales como tomar como base el valor de la factura para establecer el derecho de importación, abolir las prohibiciones, establecer derechos uniformes para las mercancías de procedencia extranjera, simplificar las operaciones aduaneras, así como recopilar en un solo instrumento todas las

² Carbajal, Contreras, *op. cit.*, p. 70.

disposiciones similares. Éste arancel, por primera vez, le acompañó en su publicación un reglamento.

Más adelante, en 1880, se codificaron todas las disposiciones arancelarias expedidas desde 1872, para el cobro de las mercancías se implementó el sistema específico y el *ad-valorem*. Ésta disposición fue derogada con la ordenanza de aduanas de 1885, en donde se aumentaron las cuotas, y para el cobro de las mercancías se tomó como base el peso de éstas, pudiendo ser neto o bruto, obligó a los importadores a transcribir la fracción aplicable a sus mercancías.

Posteriormente, en 1884, con la ley para regular el tráfico y despacho de mercancías que conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República, da origen a las aduanas interiores.

Con la expedición de la *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas* en 1887, se creó la figura del depósito de mercancías; el pago de derechos era menor si se conducía la mercancía en barcos con matrícula nacional, y un pequeño porcentaje de lo recaudado era destinado al municipio en el que estuviera establecida la aduana, por otra parte, se facultó a la autoridad administrativa, para que ser la encargada de establecer la comisión de alguna infracción en materia aduanera.

Fue hasta 1891 cuando se reformó la anterior Ordenanza, y se autorizaron las descargas de mercancía por la noche; asimismo, y por primera vez, se estableció que en caso de que el consignatario incurriera en una falta, podía responder ante el fisco con la mercancía; se permitió el *reconocimiento previo* con la finalidad de que los pedimentos cumplieran con cada uno de los requisitos previstos; se reglamentó la determinación de cuotas por analogía.

Ahora bien, tal y como lo señala el Doctor Máximo Carbajal Contreras en su obra *Derecho Aduanero*, en el período comprendido entre 1891 y 1917, si bien es la etapa en la que se promulga una nueva Constitución, en materia aduanera no surgieron cambios significativos.

1.1.2 CONSTITUCIÓN DE 1917

Durante la Revolución, fue prácticamente imposible reglamentar la materia aduanera; sin embargo, al promulgarse la Constitución de 1917, se le asignó tanto a la Federación como al Congreso, la facultad exclusiva para regular el comercio exterior, en este sentido, el artículo 73 fracción IX, se le dio facultades al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio, por otra parte, el artículo 117 fracción V, impide que los Estados fijen restricciones a la entrada y salida de mercancías. En el artículo 118, también prohíbe que los Estados no podían imponer contribuciones. Posteriormente, en el artículo 131, facultaba exclusivamente a la Federación gravar las importaciones y exportaciones.

En cuanto a la legislación aduanera en específico, durante ésta época se promulgaron varias: las de 1918, 1928, 1930, 1935, sin embargo, es hasta 1952, cuando se expide el Código Aduanero, y en opinión de diversos autores, éste es el antecedente inmediato de nuestra actual legislación en la materia. En este Código establecía las siguientes operaciones aduaneras:

- I. Importación: definitiva, temporal y espacial.
- II. Exportación: definitiva, temporal y especial.
- III. Tránsito internacional: por territorio nacional y extranjero.
- IV. Transbordo: directo e indirecto.

Asimismo, clasificaba las mercancías en nacionales que eran las que se fabricaban en el país, las nacionalizadas, que eran las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado los impuestos de importación, y las extranjeras que eran las que eran de origen extranjero y no se habían nacionalizado.

Seguía estableciéndose que las mercancías responden ante el fisco por los impuestos y multas a que diera lugar, se fijó que la importación comenzaba al entrar el buque en aguas territoriales, al cruzar los vehículos la línea fronteriza, o las aeronaves el espacio aéreo.

Se establece la responsabilidad solidaria de los consignatarios, destinatarios, agentes aduanales y apoderados. Se reguló el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y

postal y se reglamentó al agente aduanal en donde se fijaban los requisitos para obtener una patente, los derechos y obligaciones de los agentes.

Finalmente, y a manera de conclusión, opinamos que es de suma importancia conocer los antecedentes de nuestra legislación, pues el autor francés Maurice Druon en su obra *El Rey de Hierro*, que es uno de nuestros libros favoritos, citó lo siguiente: *la historia es una historia que fue*, y es verdad, ya que si atendemos a la literalidad de esta frase, tenemos la historia nos ayuda a comprender el presente, y tal vez podremos tener una visión de las posibles consecuencias que habrá en un futuro tomando como base hechos reales y ciertos.

1.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.2.1 DERECHO ADUANERO, ADUANA, SUS TIPOS Y FUNCIONES

Para poder hacer más comprensible éste trabajo, se estudiarán las definiciones de los conceptos fundamentales de la materia aduanera; en este sentido, presentaremos las definiciones aportadas por algunos doctrinarios, y partiendo de ellas, formularemos las nuestras.

Empezaremos por la definición de derecho aduanero. El Doctor Máximo Carbajal Contreras define al derecho aduanero como “el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entran o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas.”³

Por otra parte, el profesor Juan Rabindrana, expone que el derecho aduanero es aquel que “regula la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la actividad de la aduana, las personas que intervienen en el despacho aduanero de las mercancías, los aranceles y las restricciones y regulaciones no arancelarias, así

³ Carbajal, *op. cit.*, p. 4.

como las infracciones, sanciones, y los medios de defensa que pueden interponer los particulares que resulten afectados por los actos de molestia por las autoridades aduaneras.⁴

En nuestra opinión, consideramos que el derecho aduanero es aquella disciplina que estudia las normas jurídicas, procedimientos y actividades relacionados con la importación y exportación de mercancías.

Es importante señalar que el derecho aduanero por su naturaleza se relaciona con otras disciplinas, por mencionar algunas:

- a)** El derecho administrativo: Ya que ésta disciplina regula las actividades de la Administración Pública, en este caso, de las autoridades aduaneras.
- b)** Fiscal: Una de las principales funciones de las aduanas es la recaudación de las contribuciones relacionadas con el comercio exterior, así como en el caso en que se establezcan cuotas compensatorias, las cuales tienen el carácter de aprovechamientos.
- c)** Derecho internacional: Al regularse la entrada y salida de mercancías, es importante tomar en cuenta los Tratados Internacionales firmados por México.
- d)** Penal: Derivado de la actividad aduanera se puede incurrir en el delito de contrabando.
- e)** Económico: Porque con la apertura del comercio exterior se busca fortalecer la economía nacional.

Para el citado autor Juan Rabindrana, las aduanas “son las instalaciones establecidas por el Estado, de forma estratégica en puertos, fronteras y en el interior del país, destinadas a recaudar impuestos, por la entrada y salida de mercancías

⁴ Rabindrana Cisneros García, Juan, *Derecho Aduanero Mexicano*, México, Porrúa, 2013, p.2.

de comercio exterior al territorio nacional y a vigilar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias que otras autoridades competentes establezcan.”⁵

En nuestra opinión, las aduanas son instalaciones establecidas por el Estado en donde se lleva a cabo la fiscalización de mercancías de comercio exterior, con la finalidad de recaudar las contribuciones que se deriven por la importación o exportación, así como para llevar a cabo la vigilancia del cumplimiento de regulaciones sanitarias, restricciones no arancelarias, entre otras.

Actualmente, en nuestro país existen 49 aduanas, la Administración General de Aduanas las clasifica en fronterizas, marítimas e interiores; las cuales se encuentran establecidas en el artículo 7 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, las cuales se enlistan a continuación:

a) 21 Aduanas fronterizas:

1	Agua Prieta, Sonora	12	Nuevo Laredo, Tamaulipas
2	Cd. Camargo, Tamaulipas	13	Ojinaga, Chihuahua
3	Cd. Acuña, Coahuila	14	Piedras Negras, Coahuila
4	Cd. Hidalgo, Chiapas	15	Puerto Palomas, Chihuahua
5	Cd. Juárez, Chihuahua	16	Reynosa, Tamaulipas
6	Cd. Miguel Alemán, Tamaulipas	17	San Luis Río Colorado, Sonora
7	Colombia, Nuevo León	18	Sonoyta, Sonora
8	Matamoros, Tamaulipas	19	Subtte. Lopez, Q.Roo
9	Mexicali, Baja California	20	Tecate, Baja California
10	Naco, Sonora	21	Tijuana, Baja California
11	Nogales, Sonora		

b) 17 aduanas marítimas:

1	Acapulco, Gro.	10	Lázaro Cárdenas, Mich.
2	Altamira, Tamps.	11	Manzanillo, Colima.
3	Cancún, Q. Roo.	12	Mazatlán, Sinaloa.
4	Cd. Del Carmen, Camp.	13	Progreso, Yucatán.
5	Coatzacoalcos, Ver.	14	Salina Cruz, Oaxaca.
6	Dos Bocas, Tab.	15	Tampico, Tamaulipas.
7	Ensenada, B.C.	16	Tuxpan. Veracruz.
8	Guaymas, Son.	17	Veracruz, Veracruz.
9	La Paz, B.C.S.		

⁵ Rabindrana, *op. cit.*, p.3.

c) 11 aduanas interiores:

1	A.I.C.M.	7	Monterrey, N.L.
2	Aguascalientes, Ags.	8	Puebla, Pue.
3	Chihuahua, Chih.	9	Querétaro, Qro.
4	Guadalajara, Jal.	10	Toluca, Mex.
5	Guanajuato, Gto.	11	Torreón, Coah.
6	Ciudad de México (Pantaco)		

En la siguiente imagen se observa la distribución de las aduanas del país.⁶



Como podemos observar en la imagen anterior, la mayoría de las aduanas se ubican en puntos estratégicos, esto es para procurar un eficiente intercambio comercial.

Una vez que estudiamos el concepto de aduanas, vamos a señalar las funciones que éstas desempeñan. Como primer punto, el artículo 3 de la Ley Aduanera dispone que las funciones respecto de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.

⁶ http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2010/mapa/nuevo_mapa.htm

Ahora bien, en nuestra opinión, las aduanas tienen funciones que van más allá de la recaudación de contribuciones provenientes de mercancías de comercio exterior, y éstas consisten en el manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de mercancías, y de ser el caso, en la toma de muestras para practicar el análisis de laboratorio correspondiente, funciones de etiquetado y marcado de información comercial, entre otras.

Por lo que podemos resumir que las aduanas tienen funciones de fiscalización, de velar por la seguridad pública, es decir, evitar que se cometa el delito de contrabando, de procurar que no se ingresen al país mercancías que puedan afectar la salud pública, o bien, causar un daño a la economía nacional.

1.2.2 ARANCELES

Más adelante hablaremos de los ingresos que percibe el Estado derivados de la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, por lo que nos encontraremos frecuentemente con el término *aranceles*, en consecuencia, definiremos brevemente éste término a continuación.

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, el arancel “es un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior.”⁷

La Organización Mundial de Comercio, establece la siguiente definición: “Los derechos de aduana aplicados a las importaciones de mercancías se denominan aranceles. Los aranceles proporcionan a las mercancías producidas en el país una ventaja en materia de precios con respecto a las mercancías similares importadas, y constituyen una fuente de ingresos para los gobiernos.”⁸

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, 12ª edición, México, Porrúa Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p.175.

⁸ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariffs_s.htm

Por otra parte, el artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior, establece que los aranceles *son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:*

- I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Asimismo, en el artículo 13 de la Ley en cita prevé que los aranceles podrán adoptar las siguientes modalidades:

- I. Arancel-cupo: Cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto;
- II. Arancel estacional: Cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año, y
- III. Las demás que señale el Ejecutivo Federal.

En resumen, los aranceles son los impuestos establecidos a las mercancías de comercio exterior, y de igual manera, tienen fines extrafiscales, es decir, van más allá de la recaudación, buscan proteger a la economía nacional gravando las mercancías provenientes del extranjero para así desincentivar su consumo y que los consumidores prefieran las de producción nacional.

1.2.3 UNIÓN ADUANERA

Para comprender más fácilmente este tema, analizaremos conceptos que se relacionan íntimamente con la materia, como lo son unión aduanera y balanza de pagos.

Existen diversas formas de integración económica, el autor Bela Balassa la define como “un proceso que representa diversas medidas tendentes a suprimir la discriminación entre unidades económicas de diferentes naciones”.⁹

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, define la Integración Económica Internacional de la siguiente manera: “Conjunto de grados y formas de cooperación e interdependencia económicas entre naciones, que implican el abandono de dominios determinados de la soberanía estatal en materia económica, social, y hasta política, en favor de una nueva entidad soberana común.”¹⁰

De las definiciones anteriores, en nuestra opinión consideramos que éste proceso implica la eliminación de obstáculos, una cooperación económica entre las naciones, incluso algunos autores sostienen la implicación de que los Estados cedan algunas de sus prerrogativas soberanas con la finalidad de integrar una nueva entidad común dentro de la cual las personas, bienes, capitales y servicios reciban un trato igualitario debido a una armonización de políticas.

En este sentido, de la lectura de la obra del Doctor Máximo Carbajal señala las formas de integración económica, dentro de las que nos parece significativo destacar las siguientes:

- a) Cooperación: Es un acuerdo multilateral, en el cual los Estados contratantes se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos en los que exista un interés común, pero sin que ello implique la disminución de su soberanía.

- b) Integración (*stricto sensu*): Cuando las partes contratantes ceden alguna de sus prerrogativas soberanas a través de un tratado, con la finalidad de crear una zona nueva con personalidad jurídica distinta a la de sus miembros, implicando la libre circulación de bienes, personas y capitales, así como la eliminación de barreras al comercio.

⁹ Balassa, Bela, *Teoría de la Integración Económica*, Unión Tipográfica, México, Ed. Hispanoamericana, 1980, p.1

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p.1765.

- c) Unificación: Es considerada como la forma más elevada de integración, implica la unión completa de los Estados, formándose un Estado nuevo.

Por su parte, el Doctor Juan Manuel Saldaña Pérez, señala cuatro fases de integración, las cuales son:

- a) Zona de Libre Comercio: La define como la primera fase de integración regional, también conocida como *área de preferencias arancelarias*, en donde se suprimen los derechos aduaneros de los productos originarios de la Zona de Libre Comercio, pero no de los de terceros países; sin embargo, existe la problemática de que tiene que existir un control de productos procedentes de ésta zona, pero elaborados en el exterior. En esta etapa se encuentra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- b) Unión Aduanera: Es cuando un Área de Libre Comercio establece un arancel común frente al exterior, desaparecen los controles fronterizos, pero permanecen las barreras que implican la circulación de los factores. El Diccionario Jurídico Mexicano sostiene que la Unión Aduanera “es establecida por dos o más países que suprimen derechos aduaneros, cuotas y restricciones cuantitativas al libre intercambio entre ellos de bienes y servicios, al tiempo que establece una tarifa exterior común contra los países no miembros”.¹¹ Por otra parte, el artículo XXIV.8 del GATT, establece que por Unión Aduanera se entiende “la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio. En este sentido, una Unión Aduanera “se caracteriza por ser un espacio económico (territorio aduanero común), en el seno del cual los intercambios de mercancías originarias son totalmente libres, además constituyen un conjunto comercial homogéneo frente al exterior”.¹² Ejemplos de Unión Aduanera son la Unión Europea y MERCOSUR.

¹¹Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p.1765

¹² Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, México, Porrúa, 2010, p.36

- c) **Mercado Común:** Consiste en eliminar barreras a la circulación de los factores de producción, es decir, de trabajo y capital. Implica la igualdad de condiciones en la contratación de trabajadores provenientes de los países integrantes; en cuanto a la libre circulación de capitales, requiere además un sistema fiscal armónico. Implica además de una Unión Aduanera, sino también una libertad económica. Un ejemplo, es la Unión Europea, pues los países miembros han cedido parte de su soberanía a una organización supranacional.

- d) **Unión Económica:** Esta etapa es la más complicada de materializar, ya que implica una mayor cesión de soberanía, en donde se adoptan políticas fiscales y monetarias comunes, en este sentido, la Unión Europea es la única que ha constituido una integración económica y política.

1.2.4 DESPACHO ADUANERO

Otro concepto importante y que consideramos que es necesario comprender, es el de despacho aduanero, pues implica una serie de actos relacionados con los regímenes aduaneros, que son materia del siguiente capítulo de la ésta investigación.

El artículo 35 de la Ley Aduanera, define al despacho aduanero como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar ante la aduana, las autoridades aduaneras y quienes introducen o extraen mercancías del territorio nacional, ya sea los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales, empleando el sistema electrónico aduanero.

De la transcripción del artículo anterior, tenemos que el despacho aduanero es meramente un conjunto de formalidades y procedimientos que deberán cumplir los

interesados, agentes aduanales y las mismas autoridades, derivado de la entrada o salida de mercancías, y para esto, se utiliza el Sistema de Automatización Aduanera Integral.

Previo al despacho aduanero, el agente aduanal, debe allegarse de todos los documentos necesarios para elaborar el pedimento correspondiente, y éstos se encuentran previstos en los artículos 36 y 36-A de la Ley en cita, los cuales consisten en el conocimiento de embarque, guía de carga, facturas comerciales, certificado de origen, pólizas de seguros, los que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias etcétera. En la doctrina, se le conoce como *declaración*, que es “una manifestación por escrito, en las formas oficiales, que la autoridad impone, hecha por el interesado o su legítimo representante en donde se indica el régimen aduanero que como destino se le dará a las mercancías y los datos o documentos necesarios requeridos por la ley para lograr la destinación.”¹³

Una vez reunidos estos documentos, el agente aduanal lleva a cabo un reconocimiento previo, el cual consiste en una revisión de la mercancía, es decir que tenga una correcta clasificación arancelaria, que se cumplan con todos los documentos, con el etiquetado, entre otros aspectos. Posteriormente procede a la prevalidación del pedimento, en donde se comprueba que los datos asentados en éste son correctos. Acto seguido, el mismo agente es quien realiza el pago de impuestos correspondientes, y de ser el caso, de cuotas compensatorias.

Posteriormente, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley aduanera, se accionará el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI), o mejor conocido como semáforo fiscal, en donde de accionarse en color verde, la mercancía puede desaduanarse, es decir, que cruzó por la aduana sin problema alguno, pero si marca color rojo habrá un reconocimiento aduanero, en donde se tomarán las muestras de mercancías, y se revisarán que los documentos sean los correctos, y en caso de

¹³ Carbajal, *op. cit.*, p. 367.

existir inconsistencias puede dar inicio a un Procedimiento Administrativo de Materia Aduanera (PAMA), del cual hablaremos en capítulos posteriores.

1.2.5 REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

Por otra parte, es importante señalar que al momento de la importación o exportación, puede que nuestras mercancías estén sujetas a Regulaciones o Restricciones no Arancelarias.

Como su nombre lo indica, son medidas, o restricciones que no buscan recaudar, sino que su finalidad es proteger a la industria nacional, y esto lo hacen entorpeciendo, retrasando o impidiendo el libre tránsito de mercancías.

En este sentido, nos parece acertada la definición hecha por el autor Pedro Trejo Vargas quien establece que las regulaciones o restricciones no arancelarias consisten “en el establecimiento de medidas que regulan o restringen la entrada o salida del territorio aduanero de las mercancías que pudiesen incidir en renglones primordiales de un país, tales como la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud humana, animal y vegetal, entre otros, así como guardar el equilibrio de su economía nacional.”¹⁴

Asimismo, para el autor anteriormente citado distingue a las regulaciones, cuyo propósito consiste en salvaguardar y prevenir la salud y el medio ambiente; mientras que las restricciones obstaculizan o restringen las mercancías con la finalidad de salvaguardar la economía nacional, consistiendo en medidas de carácter económico principalmente.

Por su parte, el autor Jorge Witker, clasifica estas medidas en:

- 1. Cuantitativas:** Consisten en permisos, licencias, depósitos previos o establecimiento de precios oficiales.

¹⁴ Trejo Vargas, Pedro, *El Sistema Aduanero en México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, México, Ed. Tax, 2006, p. 22.

2. Cualitativas: Consisten en la aplicación de normas fitosanitarias, normas de envasado y etiquetado, calidad, etcétera.

En relación a lo anterior, el artículo 36-A, inciso c de la Ley aduanera, se establece que quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional, están obligados a presentar anexos al pedimento los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Ahora bien, recordemos que el artículo 131 constitucional faculta al Ejecutivo para restringir o prohibir las importaciones y exportaciones cuando lo estime urgente, y con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía y la estabilidad de la producción nacional.

No obstante, la Ley de Comercio Exterior en sus artículos 15 y 16, prevé los casos en los que se establecerán las medidas de regulación y restricción no arancelarias tanto a la importación como a la exportación, algunos de ellos son los siguientes:

Exportación	Importación
Asegurar el abasto de productos básicos, controlar recursos no renovables.	Para corregir desequilibrios en la balanza de pagos.
Porque así lo dispongan Tratados internacionales de los que México sea parte.	Para regular la entrada de productos usados.
Cuando se trate de productos que por mandato constitucional su comercialización se encuentre restringida.	Cuando así lo dispongan los Tratados internacionales en los que México sea parte.
Cuando se trate de proteger flora y fauna en peligro de extinción.	Como respuesta a las restricciones que otros países establecen a las mercancías mexicanas.

Cuando se trate de conservar bienes con valor histórico o arquitectónico.	Para impedir prácticas desleales de comercio internacional.
Cuando se trate de seguridad nacional o salud pública.	Cuando se trate de seguridad nacional y seguridad pública.

De igual manera, es importante señalar que para el establecimiento de éstas medidas y restricciones no arancelarias, deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de comercio Exterior y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Por otra parte, las dependencias competentes deberán publicar los procedimientos para asegurar el cumplimiento de estas medidas.

El cumplimiento de las medidas o restricciones no arancelarias deberá demostrarse con los documentos que así lo comprueben, y deberán ser exhibidos junto con el pedimento que se presente en la aduana.

De acuerdo con la Ley en cita, éstas medidas consisten esencialmente en:

- Permisos previos: Es un instrumento utilizado por la Secretaría de Economía, y algunas mercancías sujetas a estos permisos son productos petroquímicos, maquinaria usada, vehículos y prendas de vestir entre otras.
- Cupos máximos: Es el monto de una mercancía que podrá ser importado exportado, ya sea máximo o dentro de un arancel cupo, éstos cupos se asignarán por medio de licitación pública.
- Mercado de país de origen: El país de origen se determinará de conformidad con lo establecido en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, o de acuerdo a las reglas establecidas por la Secretaría de Economía.

- Cuotas compensatorias: La Ley de comercio exterior establece a las cuotas compensatorias como una medida o restricción no arancelaria. Éstas cuotas se determinan conforme a una investigación realizada por la Secretaría de Economía por prácticas desleales de comercio internacional, en donde existe la importación de mercancías idénticas o similares en condiciones de discriminación de precios y que causen daño a una rama de la producción nacional.

Para finalizar, de observarse que existen otros medios aparte de los aranceles que buscan proteger a la economía nacional, por lo que en capítulos posteriores hablaremos sobre el impacto que tienen en la economía éstas determinaciones.

1.2.6 OTROS CONCEPTOS (IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y BALANZA DE PAGOS)

IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

Es importante que comprendamos las definiciones de importación y exportación, ya que más adelante se abordará el tema de regímenes aduaneros, en donde se tratan temas como lo es la importación temporal y definitiva.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, “importar proviene del vocablo latino *importare*, que significa traer, hacer venir de fuera, introducir; pudiendo definirse como la introducción a territorio nacional de mercancías y prestación de servicios, para ser destinados a consumo interno.”¹⁵

Ahora bien, nos pareció acertada y comprensible la definición aportada por Jorge Witker, quien refiere que la importación “es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p. 1619.

después libremente destinarla a una función económica de uso, producción o consumo.”¹⁶

De las definiciones anteriores, entendemos que la importación consiste en un acto voluntario consistente en la introducción a territorio nacional de bienes y servicios procedentes del extranjero.

Por otra parte, el diccionario en cita, nos define que exportar “deriva de la voz latina *exportare*, que significa llevar fuera, sacar, conducir, transportar. La exportación se define como salida de mercancías y prestación de servicios fuera del territorio nacional para su consumo.”¹⁷

Por lo que, la exportación consiste en la extracción legal del territorio nacional de una mercancía.

En nuestra opinión, las importaciones y exportaciones son de gran importancia, ya que repercuten directamente en la balanza comercial, además de que existen otros beneficios, por ejemplo, permiten la entrada de bienes que no se encuentran disponibles o son escasos en un país, se amplían las opciones de compra para los consumidores, además de que incentivan la entrada de maquinaria y tecnología para mejorar la productividad interna, en cuanto a las exportaciones, son de gran trascendencia porque permiten la colocación de mercancías nacionales en el exterior.

BALANZA DE PAGOS

Hablamos anteriormente que las importaciones y exportaciones son de gran importancia porque repercuten en la balanza comercial, la cual es una subdivisión de la balanza de pagos, la cual estudiaremos a continuación.

Nos parece muy acertada la definición otorgada por el Doctor Saldaña, quien define la balanza de pagos como “un instrumento fundamental de política económica de un país, el cual registra estadística y contablemente la entrada y salida de recursos

¹⁶ Witker Velásquez, Jorge Alberto, *Derecho del Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011, p. 345.

¹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p.1619.

monetarios (divisas) de un país respecto al resto del mundo, durante un tiempo determinado (por lo general un año), tanto del sector público como del privado, y por cualquier concepto.”¹⁸

Dicho en otras palabras, la balanza de pagos es un instrumento en donde se ven reflejados todas las transacciones económicas entre un país y el extranjero.

Se divide en:

- 1) Balanza de cuenta corriente: Integra las transacciones de bienes y servicios. Se subdivide en:
 - a) Balanza comercial: En ella se ve reflejada la entrada y salida de divisas por concepto de importación y exportación.
 - b) Balanza de servicios: Integra la importación y exportación de servicios.
 - c) Balanza de renta de inversiones: Aquí se ven reflejados los ingresos y pagos por rentas del trabajo.
- 2) Balanza de cuenta de capital. Registra la entrada y salida de divisas provenientes de financiamientos.

Para efectos del presente estudio, nos referiremos a la balanza comercial, ya que en ella quedan asentados los ingresos respecto de importaciones y exportaciones, las cuales reflejan un superávit o un déficit comercial.

En este sentido, “se dice que la balanza comercial es positiva, superavitaria o activa cuando el monto de las exportaciones supera al de las importaciones. Entendiéndose con esto, que el flujo de las importaciones fue financiado con recursos internos. Cuando la balanza comercial es negativa, deficitaria o pasiva, entonces el monto de sus importaciones supera al de las exportaciones, donde las primeras fueron financiadas o con recursos internos, o con dinero proveniente de créditos externos.”¹⁹

¹⁸ Saldaña, *op. cit.*, p.4.

¹⁹ Witker, *op. cit.*, p.9

En México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publica mensualmente las estadísticas respecto de la balanza comercial con información que le otorga la Administración General de Aduanas.

Consideramos que la balanza de pagos es importante porque al contener en ella las transacciones internacionales se ve reflejada la situación económica de un país, y en caso de existir un déficit, se pueda detectar a tiempo y tomar las medidas necesarias.

1.3 FUENTES DE INGRESOS DEL ESTADO

Con la presente investigación pretendemos identificar el impacto cualitativo que las disposiciones en materia aduanera tienen en la economía nacional, para cuyo efecto ya presentamos los conceptos fundamentales, sin embargo, al hablar de economía debemos también tener presentes los tipos de ingresos de los que se allega el Estado para el cumplimiento de sus fines, de los cuales hablaremos a continuación.

Sin duda, todos hemos utilizado una carretera, un puente, asistido a una escuela u hospital público, tenemos algún familiar o conocido que recibe algún tipo de ayuda social, etcétera. Todos estos servicios que si bien son prestados por el Estado, son sufragados por todos los contribuyentes, que de alguna u otra manera contribuimos al gasto público.

“El Estado como persona que es, tiene un patrimonio, y si bien él directamente no *come*, pues no tiene estómago, sí tiene que pagar su sueldo o salario a las personas que por él actúan, y las cuales sí comen físicamente hablando, y para ello, para hacer esos pagos, recurre según considere, a sus propios bienes, o a las sumas que normalmente en dinero, le deben entregar todos y cada uno de los habitantes del país”²⁰

“El Estado moderno no es un simple espectador de la vida económica nacional, sino un actor decisivo e indispensable en el profundo drama que domina a la humanidad.

²⁰ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993, p.777.

El Estado no es una ficción que gobierna, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del interés público es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo con detrimento de otro es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacer desaparecer o al menos atenuar”.²¹

En este sentido, el Estado ejerce un conjunto de facultades a través de las autoridades competentes para obtener ingresos, administrarlos, gestionarlos o manejarlos y asignarlos al gasto público con el objeto de cumplir con sus fines, a todo esto se le conoce como actividad financiera del Estado.

“La actividad financiera del Estado ha sido definida como la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”²².

Dicha actividad está compuesta por tres momentos:

- 1.-** La recaudación u obtención de ingresos: Se obtiene por fuentes de derecho público, en donde implica un actuar por parte de los órganos del Estado en el ejercicio de su potestad de imperio y por fuentes de derecho privado: en donde el Estado tiene ingresos por actos en los que queda colocado en igualdad con los gobernados.
- 2.-** Administración o manejo: Es el conjunto de funciones que realizan los órganos competentes del Estado para que con base en la ley garanticen que el ingreso se perciba de manera efectiva y en la cantidad correspondiente con las disposiciones oficiales.
- 3.-** Asignación al gasto público: Debe hacerse con base en autorización que otorgue el poder legislativo para así satisfacer las necesidades de la colectividad.

²¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1968, p.96

²² Ortega, Joaquín B., *Apuntes de Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2000, p.1

En la doctrina, existen diferentes clasificaciones de ingresos, tales como ingresos ordinarios y extraordinarios, originarios y derivados, tributarios y no tributarios:

- Ingresos ordinarios y extraordinarios: “Esta clasificación de los ingresos públicos del Estado es una de las más conocidas, y en términos generales, podemos afirmar que tiene su origen en la concepción clásica de la Hacienda Pública, conforme a la cual el Estado debía cumplir sus erogaciones ordinarias con igualmente ingresos de tipo ordinario, y sólo se permitía allegarse ingresos extraordinarios, cuando se presentaran gastos imprevisibles, como sucede en casos de guerras, catástrofes, etc.”²³
Por otra parte, los ingresos ordinarios son derivados de las contribuciones y sus accesorios, mientras que “por lo que respecta a los ingresos que de manera extraordinaria obtiene el Estado, tales como son los empréstitos con cargo al crédito de la Nación (Deuda Pública), emisión de billetes y acuñación de monedas o la creación y colocación de títulos de valor en los mercados financieros (CETES, BONOS, y en su momento los PETROBONOS)”²⁴
- Ingresos originarios y derivados: “Los ingresos originarios son aquellos que proceden del mismo patrimonio del Estado y que son obtenidos en forma similar a como podría hacerlo un particular. De esta manera, se puede afirmar que la figura jurídica de los productos consignada en el artículo tercero del Código Fiscal de la Federación, corresponde a esta concepción de los ingresos originarios, puesto que aquellos son definidos como las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”²⁵. En este sentido, los ingresos derivados son los que no quedan comprendidos dentro de los originarios.

²³ Cárdenas Elizondo, Francisco, *Introducción al estudio del derecho fiscal*, México, Porrúa, 1999. p. 220.

²⁴ Méndez Galeana, Jorge, *Introducción al derecho financiero*, México, Ed. Trillas, 2003, p. 13.

²⁵ Cárdenas Elizondo, *op. cit.*, p. 220.

- Ingresos tributarios y no tributarios: Dentro de los ingresos tributarios quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En los ingresos no tributarios recaen “todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto de derecho privado, como puede ser la venta de bienes del Estado.”²⁶

“Los ingresos públicos que deben ser considerados como tributarios, son aquellos comprendidos en el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, y que, en consecuencia, tiene su origen en una relación jurídico tributaria, es decir, los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, derechos y los accesorios de las contribuciones.

Como consecuencia de lo anterior podemos considerar como ingresos no tributarios, por exclusión, a todos los no comprendidos en la primera categoría, esto es, a todos los demás rubros de ingresos consignados en la Ley de Ingresos de la Federación, y que corresponden a los conceptos de productos, aprovechamientos y la utilización de crédito público, que la Ley de Ingresos denomina como ingresos derivados de financiamiento.”²⁷

Una vez estudiadas estas clasificaciones, nosotros compartimos opinión respecto a la clasificación de ingresos tributarios y no tributarios, pues en los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras existe una relación jurídico-tributaria, se encuentran previstas en leyes específicas, así como en nuestro máximo ordenamiento que es la Constitución, y por ello obedecen a los principios de proporcionalidad y equidad, mientras que a los otros ingresos no les es aplicable estos principios.

Ahora bien, nos referiremos al primer momento de la actividad financiera del Estado: la recaudación de ingresos.

²⁶ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*. México, Porrúa, 2010, p. 116.

²⁷ Cárdenas Elizondo, *op. cit.*, p. 224.

Los ingresos que percibe la Federación en sus distintos órdenes de gobierno y que son establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación son:

- a) Contribuciones
- b) Aprovechamientos
- c) Productos
- d) Ingresos derivados de financiamiento
- e) Otros

En conclusión, la Federación percibe ingresos fiscales y no fiscales.

1.3.1 INGRESOS NO FISCALES

Así, dentro de esta clasificación encontramos a todos aquellos ingresos de los que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, pero que no le son aplicables los principios tributarios de proporcionalidad, equidad y legalidad consagrados en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Dentro de esta clasificación de ingresos se encuentran: los aprovechamientos, productos, la expropiación, la emisión de bonos, los empréstitos entre otros. A los dos últimos, se les conoce en la doctrina como: Ingresos derivados de financiamiento.

Para facilitar la comprensión del presente trabajo, únicamente nos referiremos a los ingresos no fiscales que tienen relación con el comercio exterior, como lo son los aprovechamientos.

APROVECHAMIENTOS

De acuerdo a la definición establecida en el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación: Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos

derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Consecuentemente los aprovechamientos son ingresos que anualmente se expiden para la Federación, las entidades federativas y los municipios para cubrir el gasto público contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que en esa virtud el Estado hace uso de su potestad soberana para instituirlos, requerirlos y garantizar su importe, siendo distintos a las contribuciones, a los productos, y a los ingresos derivados de financiamientos, y su clasificación se encuentra en la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal para los distintos órdenes de gobierno.

En este orden de ideas, “Son ingresos que se les identifica como no tributarios y prácticamente en ellos quedan encuadrados todos aquellos conceptos que se rigen por normas de Derecho Público y nada más basta ver el catálogo anual de ingresos públicos para cerciorarnos de la variedad de actos, operaciones, bienes y actividades que les dan sustento y estructura, de los ejemplos más notables cabe señalar a las multas administrativas, los recargos no tributarios, las indemnizaciones por pago de daños y perjuicios al patrimonio estatal, los reintegros, las participaciones de tributos locales y municipales a favor de la Federación, participaciones de regalías, el decomiso de bienes, los excedentes de los rendimientos petroleros, entre otros.”²⁸

²⁸ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2011, p. 358

Otro ejemplo de aprovechamientos, son las mercancías embargadas que pasan a ser propiedad del fisco federal, pues representan un ingreso para el Estado pero no es derivado de una contribución, ni son obtenidos por organismos descentralizados.

De igual manera, de acuerdo al artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias impuestas por la Secretaría de Economía tienen el carácter de aprovechamiento.

Ahora bien, en el artículo 10 la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, se autoriza al Ejecutivo para fijar o modificar los aprovechamientos y, para establecer su monto se tomarán en consideración criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero, por lo que al no ser considerados como contribuciones resultan inatendibles los principios de proporcionalidad y equidad de conformidad al artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

1.3.2 INGRESOS FISCALES

Dentro de los ingresos que percibe la federación, se encuentran los ingresos fiscales, o sea, las contribuciones que constituyen una parte importante en los ingresos del Estado, pues “son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”²⁹

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra *contribución* viene del latín, *contributio*, y es la cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado.

En nuestro país, la obligación de pagar contribuciones se encuentra consagrada en el artículo 31 fracción IV constitucional que a la letra indica: *Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

²⁹ De la Garza, *op. cit.*, p.320.

En este sentido, y de acuerdo con el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por otra parte, dentro de los ingresos fiscales podemos encontrar a los accesorios de éstos, los cuales son multas, recargos, indemnizaciones y gastos de ejecución. Definiremos únicamente a los impuestos y derechos, que son las contribuciones aplicables a la materia aduanera, ya que como más adelante veremos existen impuestos generales de importación y exportación, así como diversos derechos, como lo es el de trámite aduanero y el de almacenaje.

1.3.2.1 DERECHOS

De acuerdo a la definición del Código Fiscal de la Federación, los Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Encontramos en la definición de derechos, dos términos económicos; el de bienes y servicios; en cuanto a los primeros se refiere al aprovechamiento de bosques, pesca, explotación de sal, carreteras y puentes, aeropuertos, agua, uso o goce de inmuebles, espacio aéreo, hidrocarburos, minería, cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, bienes culturales propiedad de la Nación, en cuanto a los segundos, son servicios proporcionados por las Secretarías de Estado, por ejemplo servicios migratorios, certificados de licitud, publicaciones, expedición de pasaportes, servicios aduaneros, servicios de telecomunicaciones, permisos, registro profesional, entre otros.

En el caso que nos ocupa, durante el despacho de la mercancía se tiene que cubrir el *derecho de trámite aduanero*, el cual se paga por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento, dicha contribución, se encuentra contemplada

en el artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, y va del 1.76 y 8 al millar del valor de los bienes, asimismo, se establecen cuotas fijas previstas en diferentes supuestos. Es importante señalar que, en la sección tercera de la Ley en cita, se establecen los derechos por servicios aduaneros, en donde se contemplan autorizaciones, derechos de almacenaje, entre otros.

Es importante tomar en consideración que en este tipo de contribuciones, el sujeto obligado recibe un beneficio directo, ya sea por recibir un servicio, o por hacer uso de algún bien del Estado; sabemos que la proporcionalidad se analiza o estudia atendiendo a cada contribución en lo particular. En este sentido, al establecerse una cuota fija, no se está tomando en cuenta la capacidad económica y contributiva del sujeto, sino que se atiende el costo del servicio que presta el Estado y el beneficio obtenido por parte del contribuyente, sin embargo, el legislador consideró tomar en cuenta el principio de equidad, pues existe una igualdad de condiciones para todos los obligados al pago.

1.3.2.2 IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

Los impuestos constituyen una parte importante de los ingresos fiscales que obtiene el Estado, pese a ello, el Código Fiscal de la Federación vigente, no da una clara definición de lo que es el impuesto, sino que se limita a prever que los impuestos son contribuciones establecidas en ley que deben pagar personas físicas y morales que se encuentran en situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que sean distintas a los derechos, contribuciones de mejora, aportaciones de seguridad social, y derechos.

Existen diferentes clasificaciones doctrinarias de los impuestos, como son la de impuestos directos e indirectos, reales y personales, objetivos y subjetivos, especiales y generales. Según los sujetos, el periodo, la elasticidad y su proporción.

Actualmente, en la Ley de Ingresos de la Federación para 2017, se establecen los siguientes impuestos:

A) Impuesto Sobre la Renta

- B) Impuesto al Valor Agregado
- C) Impuestos al Comercio Exterior
- D) Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- E) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

Por razones de practicidad, y dada la naturaleza de la presente investigación, vamos a referirnos únicamente a los impuestos al comercio exterior, y en este sentido, coincidimos con la clasificación de los impuestos aduaneros propuesta por el Doctor Máximo Carbajal Contreras³⁰, la cual es la siguiente:

Por su finalidad:

- a) Fiscales: Cuando el Estado los utiliza en su facultad de imperio para sufragar el gasto público.
- b) Protectores: Tienen además un fin extrafiscal, y este se traduce en buscar la protección de la economía nacional.

Por su régimen aduanero:

- a) Importación: Cuando el hecho generador es la entrada de mercancías a un territorio aduanero.
- b) Exportación: Los generados por la extracción de mercancías de un territorio aduanero.

Por su gravamen:

- a) Específico: Cuando el impuesto se determina por una cantidad fija.
- b) Ad-valorem: El impuesto es calculado tomando como base un porcentaje fijo del valor de las mercancías, éste valor puede ser de cinco tipos:
 - 1) Valor real: El valor al que se adquirieron las mercancías.
 - 2) Valor normal: Es un valor hipotético, el que tendría que ser.
 - 3) Valor según precio estimado: Es el que el mismo Estado determina.
 - 4) Valor comercial: Es el establecido en el documento comercial

³⁰ Carbajal, *op. cit.*, p. 387.

- 5) Valor en transacción:
- c) Mixtos: Cuando el impuesto se recauda combinando el específico y el Ad-valorem y pueden ser:
- 1) Acumulativo: Cuando se suman ambos impuestos.
 - 2) Alternativos: Cuando el Ad-valorem no excede de ciertos mínimos de percepciones, es aplicado entonces el específico.
- d) Graduales: El impuesto es calculado atendiendo las calidades de las mercancías.

Por su naturaleza:

- 1) Autónomos o generales: Se determinan por disposiciones internas y son aplicables a todas las mercancías.
- 2) Convencionales: Son establecidos mediante un convenio internacional, y es aplicables para los Estados contratantes y determinadas mercancías.

Por su pago:

- 1) Definitivo: Cuando las mercancías importadas o exportadas van a ser consumidas o usadas.
- 2) Garantizado: Cuando la mercancía retorna al extranjero, ya sea en su mismo estado o después de un proceso industrial.
- 3) Suspensivo: Cuando las mercancías se depositan en almacenes generales de depósito, o son para la industria automotriz.

De lo anterior, concluimos que los impuestos en materia aduanera pueden variar dependiendo de la naturaleza de la operación que realice el sujeto obligado, por ejemplo, una importación puede dar lugar a que se genere el pago de una cuota compensatoria, o por el contrario, que tenga trato preferencial derivado de algún Tratado internacional.

1.3.3 CONSIDERACIONES SOBRE TRIBUTOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MÉXICO.

Una vez presentadas las definiciones de los ingresos derivados de la materia aduanera y su clasificación, abordaremos más a fondo el tema de los derechos y los impuestos.

Es importante tener en cuenta que los impuestos al comercio exterior son autodeterminables, es decir, corresponde al contribuyente o a su agente aduanal, determinar la base gravable a pagar, incluso tratándose de regulaciones y restricciones no arancelarias.

En este sentido, como primer paso, al momento de pretender realizar una importación o exportación, tenemos que identificar la fracción arancelaria a la que pertenece nuestra mercancía, así, podremos saber las contribuciones a las que estará sujeta.

Previo al despacho de mercancías, tenemos que cubrir el *Impuesto General de Importación* (IGI), el cual pretende regular el flujo de importaciones que se harán a México, actualmente su tasa va desde el 0% y la máxima alcanza hasta el 35%

De acuerdo al artículo 64 de la Ley Aduanera, la base gravable de dicho impuesto, será el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento correspondiente, es decir, por regla general se utiliza el valor de transacción, el cual es definido como el precio pagado por las mismas, siempre y cuando se vendan para ser exportadas a territorio nacional.

Para poder utilizar el método de valor de transacción, es indispensable que exista una compra venta internacional amparada con una factura, asimismo, la misma Ley establece una serie de requisitos, como lo son:

- Que no exista vinculación con el proveedor.
- La compra tiene que ser realizada por el importador.
- Que no existan restricciones en la compra de la mercancía.

- Que el precio a pagar no dependa de contraprestaciones que no se puedan calcular.
- Conocer los gastos incrementables.

Dicho valor de transacción, comprenderá además otros gastos siempre que hayan sido cubiertos por el importador y no estén incluidos en el precio, algunos de ellos son:

- Gastos de embalaje
- Gastos de seguros, maniobras, transporte, carga y descarga que se originen con motivo de transporte de mercancías.
- Diseños, planos, croquis, realizados fuera del territorio nacional y que sean necesarios para la producción de la mercancía.
- Regalías

No obstante a lo anterior, cuando no es posible utilizar el método de valor de transacción, la ley señala otros métodos alternos, los cuales sólo enunciaremos:

- Valor de transacción de mercancías idénticas
- Valor de transacción de mercancías similares
- Valor de precio unitario de venta
- Valor reconstruido

Finalmente, nos parece muy interesante lo acotado por el autor Pedro Trejo Vargas, quien refiere que los impuestos al comercio exterior tienen que ser cubiertos por las personas físicas y morales que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la Ley Aduanera, incluso la Federación, Estados, Municipios e instituciones de beneficencia, ello, en razón de que éstos impuestos son independientes en su causación respecto de cualquier otro.

Por otra parte, existen otros impuestos que se pueden generar derivados de la actividad aduanera, es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que no solamente grava el valor de la mercancía, sino también al resto de las contribuciones pagadas en aduana, la tasa aplicable es del 16%.

Ahora bien, en el supuesto de que la mercancía que pretendemos importar se encuentre sujeta al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), éste deberá de ser cubierto; por otra parte, en el caso de importación de automóviles da lugar al pago del *Impuesto Sobre Automóviles Nuevos* (ISAN).

De igual manera, tenemos que cubrir los llamados aprovechamientos, los cuales se traducen en *cuotas compensatorias* que en su caso se hayan establecido, que como sabemos, no tienen un fin recaudatorio, sino que buscan proteger a una rama de la industria nacional, y que son determinadas por la Secretaría de Economía cuando existan prácticas desleales de comercio internacional.

CAPÍTULO II

REGÍMENES ADUANEROS

2.1 DISPOSICIONES GENERALES

Como quedó asentado en el capítulo anterior, el despacho aduanero implica una serie de actos y formalidades relacionadas con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional que deben de realizar las autoridades, y en general, quienes introduzcan o extraigan mercancías, éstos actos se llevarán a cabo conforme a lo establecido por cada uno de los distintos regímenes aduaneros.

Dada la importancia y complejidad de este tema, decidimos abarcar todo el presente capítulo para su estudio.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, define a los Regímenes Aduaneros como “El conjunto de normas que regulan cada una de las modalidades de las importaciones y exportaciones, que permiten establecer cuál es el destino económico que les dará a las mercancías.”³¹

Por otra parte, el autor Ernesto Silva Juárez considera que un régimen aduanero es “el conjunto de condiciones jurídicas para que se considere que las mercancías de comercio exterior permanecen legalmente dentro de nuestro país o se exporten cumpliendo los requisitos fiscales.”³²

Ahora bien, en nuestra opinión, los regímenes aduaneros son las distintas modalidades a las que un importador o exportador puede destinar una mercancía.

En nuestra legislación, los regímenes aduaneros están previstos en el Título cuarto de la Ley Aduanera, desde el artículo 90 al 135-D, y son los siguientes:

- A.** Definitivos.
 - I.** De importación.
 - II.** De exportación.

³¹ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.*, p.388

³² Silva Juárez, Ernesto, *Ley Aduanera Comentada*, México, Ed. Montalvo, 2009, p.585.

B. Temporales.

I. De importación.

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.
- b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

II. De exportación.

- a) Para retornar al país en el mismo estado
- b) Para elaboración, transformación o reparación.

C. Depósito fiscal.

D. Tránsito de mercancías.

I. Interno

II. Internacional.

E. Elaboración, transformación, o reparación en recinto fiscalizado.

F. Recinto Fiscalizado Estratégico.

Una vez definido el término de régimen aduanero y sus modalidades, debemos tener en cuenta que todas las mercancías que ingresen o se extraigan de nuestro país deberán destinarse a un régimen y esto deberá de realizarse en función del destino que se le dará al producto.

Como regla general, será el agente aduanal quien indique en el pedimento el régimen aduanero al que se destinará la mercancía, manifestando bajo protesta de decir verdad que se está dando cumplimiento a los requisitos exigidos por la Ley, así como el pago de las cuotas compensatorias establecidas en su caso.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo al autor Ernesto Silva, un pedimento es “una declaración fiscal que se presenta en el momento del despacho aduanero, donde la autoridad acepta esa declaración como válida con el objeto de permitir la

importación o exportación de las mercancías, pero está sujeto a la revisión de las autoridades.”³³

La clave de un pedimento indica qué tipo de operación aduanera se va a realizar, y se encuentran dentro del Apéndice 2 del Anexo 22 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016. En este sentido, el autor en cita sostiene que existen alrededor de 67 claves de pedimentos, sin embargo nosotros sólo enunciaremos las más usadas, siendo las siguientes:

Clave	Régimen
A1	Importación y exportación definitiva
C1	Importación definitiva a franja fronteriza norte o región fronteriza
D1	Importación definitiva por sustitución
IN	Importación temporal de materia prima para IMMEX
AF	Importación temporal por IMMEX de maquinaria y equipo activo fijo
F4	Cambio de régimen, de temporal a definitiva para IMMEX
RT	Retorno para maquiladoras, retorno al extranjero de mercancías modificadas
F5	Cambio de régimen activo fijo de temporal a definitivo
BP	Importación temporal de muestras y muestrario
H1	Retorno de mercancías que no fueron transformadas en su mismo estado, incluyendo retornos ECEX
A3	Regularización
K1	Desistimiento
L1	Pequeña importación
V1	Transferencias importación (pedimentos virtuales)
V2	Transferencias exportación (pedimentos virtuales)
R1	Rectificación

³³ Silva, *op. cit.*, p. 232.

Como puede observarse existen varias claves para un pedimento, y cada una de ellas es asignada dependiendo de la operación de comercio exterior que pretenda realizarse.

Por otra parte, como disposición general, la Ley Aduanera establece que antes de activar el mecanismo de selección automatizado, podrá proceder el retorno al extranjero de las mercancías depositadas en la aduana siempre que no se trate de mercancías de importación prohibida, de armas o sustancias nocivas para la salud, o bien, existan créditos fiscales insolutos.

Ahora bien, el artículo 93 de la Ley Aduanera, prevé que puede existir desistimiento por parte del interesado respecto de un régimen aduanero, siempre que sea anterior a la activación del mecanismo de selección automatizado, sin embargo, tratándose de exportaciones que se realicen por tráfico aéreo o marítimo, el desistimiento procederá incluso después de activarse el mecanismo en comento.

Es importante señalar que éste desistimiento procederá, siempre que se haya cubierto el pago de las contribuciones, cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias, así como precios estimados que prevean el nuevo régimen solicitado.

Asimismo, la Ley en comento contempla que si por accidente se destruyen las mercancías destinadas a los regímenes temporales tanto de importación o exportación, depósito fiscal o tránsito, no se exigirá el pago de impuestos al comercio exterior, sin embargo, el resto de la mercancía se destinará al régimen inicial, salvo que las autoridades autoricen su destrucción o cambio de régimen. En el caso de mercancías importadas temporalmente que por el daño sufrido no puedan retornar al extranjero, se tendrán por retornadas siempre que se haya cumplido los requisitos que establecidos mediante Reglas de Carácter General.

En este sentido, la Regla 4.2.17 de las Reglas Generales de Comercio Exterior de 2016, establece que para que las mercancías importadas temporalmente que sufrieron algún daño se consideren retornadas al extranjero, se solicitará la

autorización de la Administración Central de Apoyo Jurídico de Auditoría de Comercio Exterior del Servicio de Administración Tributaria.

2.2 DEFINITIVOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

Como quedó asentado anteriormente, existen distintos regímenes aduaneros, uno de ellos es el definitivo, tanto de importación como de exportación, éstos se sujetan al pago de impuestos al comercio exterior, regulaciones y restricciones no arancelarias y de ser el caso, a cuotas compensatorias. A continuación hablaremos al respecto.

2.2.1 DE IMPORTACIÓN DEFINITIVA

La Ley Aduanera, en su artículo 96 establece que se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

Por su parte, Jorge Witker señala que “la importación es la operación mediante la cual se somete una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo.”³⁴

Como primer punto, mencionaremos los requisitos para realizar una importación, los cuales se encuentran previstos en los artículos 35, 36, 59 y 59-A de la Ley Aduanera, así como en el Portal del Servicio de Administración Tributaria, los cuales son los siguientes:

- Estar inscritos en el padrón de importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específico, para lo cual deben encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Presentar un pedimento con la información referente a las mercancías.

³⁴ Witker Velásquez, Jorge Alberto, “*Régimen Jurídico del Comercio Exterior...*”, cit., p. 345.

- Como anexo al pedimento, deberá presentarse la información relativa al valor de la mercancía contenido en la factura, esto cuando el valor en aduana sea determinado conforme al valor de transacción. La factura deberá contener por lo menos: lugar y fecha de expedición, nombre y domicilio del destinatario, descripción de la mercancía, nombre y domicilio del vendedor.
- La información contenida en el conocimiento de embarque, o cualquier documento relativo al transporte con los siguientes requisitos: la naturaleza general de la mercancía y el estado aparente en el que se encuentran, nombre y domicilio del expedidor así como del operador de transporte multimodal, lugar y fecha de la entrega de mercancías, así como de la emisión del documento de transporte multimodal de mercancías, una declaración en donde se indique si el documento es negociable o no.
- El comprobante del cumplimiento de las obligaciones y restricciones no arancelarias, como pueden ser certificados o autorizaciones sanitarias.
- La relativa al origen de las mercancías para efectos de aplicación de preferencias arancelarias y cuotas compensatorias.
- La del documento digital en el que conste la garantía efectuada en la cuenta aduanera de garantía, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Llevar los sistemas de control de inventarios en forma automatizada, los cuales deberán estar a disposición de la autoridad aduanera.
- Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías una manifestación por escrito, y bajo protesta de decir verdad, con los elementos que permitan determinar el valor en aduana de las mercancías.

- Registrar en documento electrónico ante la Administración General de Aduanas el documento denominado *Encargo conferido al agente aduanal para realizar operaciones de comercio exterior o la revocación del mismo*.
- Cubrir los impuestos que se originen con motivo de la importación, así como las cuotas compensatorias y las regulaciones y restricciones no arancelarias que en su caso se originen.

Una vez mencionados los requisitos para importar, es importante señalar que la Ley Aduanera en su artículo 97 dispone que una vez realizada la importación definitiva de las mercancías, se podrán retornar al extranjero sin el pago del Impuesto General de Exportación, dentro del plazo máximo de tres meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera realizado el despacho para su importación definitiva, o de seis meses en el caso de maquinaria y equipo, siempre que se compruebe a las autoridades aduaneras que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas, éste retorno tendrá como objeto la sustitución de dichas mercancías, las cuales deberán llegar al país en un plazo de seis meses desde el retorno.

Para efectos del artículo anterior, el interesado en sustituir la mercancía defectuosa deberá presentar su solicitud ante la autoridad aduanera en el que acompañe las pruebas correspondientes, al otorgarse la autorización, el interesado deberá tramitar el retorno mediante pedimento de exportación acompañado copia del pedimento de importación definitiva.

Consideramos que lo dispuesto en este artículo es una excepción a un elemento del concepto de importación definitiva, ya que en este caso la mercancía no permanece en el país por un tiempo ilimitado.

Por otra parte, el artículo 98 de la Ley Aduanera dispone que las empresas podrán importar mercancías mediante el proceso de *revisión de origen* que consiste en lo siguiente:

- I. El importador verifica y asume como ciertos, bajo su responsabilidad, los datos para la elaboración del pedimento correspondiente sobre las mercancías que le proporcione su proveedor, mismos que deberá manifestar al agente aduanal que realice el despacho.
- II. El agente aduanal que realice el despacho de las mercancías queda liberado de cualquier responsabilidad, inclusive de las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el documento por medio del cual le fueron manifestados dichos datos.
- III. Cuando las autoridades aduaneras determinen omisiones en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen con motivo de la importación de mercancías, se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios. No serán aplicables otras sanciones previstas para el importador o agente aduanal.
- IV. El importador deberá, además, pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, resulten a su cargo de conformidad con el artículo 99 de la Ley Aduanera, del cual hablaremos más adelante.
- V. El importador podrá pagar espontáneamente las contribuciones y cuotas compensatorias que haya omitido pagar derivadas de la importación de mercancías importadas bajo el procedimiento de revisión en origen. Dichas contribuciones actualizadas causarán recargos a la tasa aplicable para el caso de prórroga de créditos fiscales del mes de que se trate, siempre que dicho pago se realice dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en el que se hubiera efectuado la importación

correspondiente. Si el pago se efectúa con posterioridad a dicho plazo, los recargos sobre las contribuciones actualizadas se causarán a la tasa que corresponda de acuerdo con el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. En ambos supuestos las contribuciones se actualizarán por el periodo comprendido entre el penúltimo mes anterior a aquel en que se omitió la contribución y el mes inmediato anterior a aquél en que se efectúe el pago.

- VI. El importador deberá registrar ante el Servicio de Administración Tributaria a los agentes aduanales y transportistas designados que operarán bajo este esquema.

De la lectura del artículo anterior, podemos concluir que en este esquema de revisión de origen, el importador y el agente aduanal realizan sus operaciones y se elabora el pedimento al amparo de la información descrita en los documentos otorgados por el proveedor, por lo que los datos suministrados por éste deben ser muy precisos y confiables. Ésta práctica suele ser muy utilizada por empresas altamente productivas, ya que de llevar a cabo un reconocimiento previo a las mercancías les implicaría pérdida de tiempo, lo cual afectaría su desempeño.

Asimismo, para llevar a cabo la importación bajo este esquema, los importadores deberán solicitar su inscripción en el registro de despacho de mercancías, el cual se encuentra a cargo del Servicio de Administración Tributaria, y será renovado anualmente cubriendo los requisitos establecidos por el Reglamento de la Ley Aduanera, excepto tratándose de maquiladoras o empresas con programa de exportación autorizadas por la Secretaría de Economía.

Ahora bien, el artículo 99 de la Ley Aduanera será el que establezca el procedimiento para que quienes importen mediante revisión de origen calculen sus contribuciones.

Por otra parte, el artículo 100-A de la Ley en comento, prevé la figura denominada *registro de empresas certificadas*, las cuales obtienen importantes beneficios fiscales y administrativos; sin embargo, uno de los requisitos exigidos para su

inscripción es que hayan efectuado importaciones por un valor en aduana mayor a \$300,000,000.00 o de \$200,000,000.00 tratándose de empresas con programa IMMEX.

Finalmente, respecto a importación definitiva, el artículo 101 de la Ley en cita, prevé la regularización de las mercancías que se introdujeron al país sin cumplir con las formalidades requeridas por la legislación, o bien, de aquellas que excedieron el plazo de retorno tratándose de importaciones temporales. Éste esquema permite regularizar dichas mercancías bajo el régimen de importación definitiva, y será previo pago de contribuciones, cuotas compensatorias y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, y siempre y cuando no hayan pasado a propiedad del fisco federal.

Dicho procedimiento se tramita por conducto del agente aduanal mediante un pedimento de importación definitiva al que se le anexen el comprobante de cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, posteriormente se determinará la base gravable de los impuestos al comercio exterior, lo cual depende de la fecha de introducción de la mercancía, se presentará el pedimento ante el mecanismo de selección automatizado sin que se requiera la presencia física de la mercancía. Sin embargo, es de mencionarse que en ningún caso procederá la aplicación de tasas arancelarias preferenciales previstas en los Tratados en que México sea parte.

En nuestra opinión, consideramos que las disposiciones aduaneras en materia de importaciones es bastante compleja, pese a que otorga mayores facilidades fiscales y operativas a las grandes empresas; no obstante, además de lo estipulado por la Ley Aduanera, existen un sinnúmero de disposiciones que las regulan, por ejemplo Normas Oficiales Mexicanas que contienen disposiciones técnicas aplicables a ciertas mercancías, Acuerdos que establecen las mercancías que requieren permisos sanitarios, entre otras; es decir, se trata de restricciones no arancelarias.

2.2.2 DE EXPORTACIÓN DEFINITIVA

Ya hablamos que existen regímenes definitivos, en el apartado anterior tratamos el tema de la importación, por lo que ahora hablaremos del régimen de exportación definitiva, el cual se encuentra previsto en el artículo 102 de la Ley Aduanera, y que consiste en la salida de mercancía del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

En este sentido nos parece muy completa la definición del autor Jorge Witker, quien señala que “la exportación es el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas de un país. Esta operación supone la salida de mercancías de un territorio aduanero y produce como contrapartida una entrada de divisas.”³⁵

En nuestra opinión, al llevar a cabo una exportación, el interesado obtiene múltiples beneficios como son mayor competitividad del producto en el mercado, mayores ingresos y acceso a otros mercados.

Ahora bien, el único requisito para exportar es estar dado de alta en el Registro Federal de Contribuyentes, por lo que cualquier empresa sin importar su capacidad puede llevar a cabo dicha actividad, sin embargo, es necesario darse de alta en el Padrón de Exportadores Sectorial si se trata de los siguientes productos:

- Bebidas con contenido alcohólico y cerveza.
- Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables.
- Tabacos labrados.
- Bebidas energizantes y saborizadas así como concentrados, polvos y jarabes para prepararlas.
- Combustibles fósiles
- Plaguicidas.

³⁵ Witker, Velásquez, Jorge, “Derecho del comercio...”, cit., p. 370.

En cuanto a la documentación requerida, es muy similar a la de importación, como lo es la factura comercial, los documentos que acrediten el cumplimiento de las Regulaciones y Restricciones no Arancelarias, la guía de embarque, el certificado de origen, etcétera.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 79 de la Ley Aduanera, la base gravable del impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta. En este sentido, un aspecto que consideramos importante destacar, es que de acuerdo a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la mayoría de los productos ahí señalados se encuentran exentos del pago de impuesto de exportación.

Ahora bien, el artículo 103 de la Ley Aduanera, establece que una vez realizada la exportación definitiva, antes de transcurrido un año desde su salida, la mercancía podrá retornar al territorio nacional sin pagar el Impuesto General de Exportación, siempre y cuando no se haya modificado en el extranjero. En el caso de que las mercancías hayan sido retornadas debido a que fueron rechazadas por las autoridades del país de destino, o por el comprador en el caso de que resultaren defectuosas o sean distintas a lo pactado, se devolverán al interesado el Impuesto General de Exportación que en su caso pagó.

De igual manera, las maquiladoras o empresas con programa de exportación autorizadas por la Secretaría de Economía, podrán retornar a territorio nacional sus productos cuando hayan sido rechazados por las razones anteriormente señaladas, al amparo de su programa, pagándose únicamente el impuesto general de importación correspondiente al valor de las materias primas, o el de la mercancía que fue importada temporalmente al amparo del programa.

Otro aspecto que es importante resaltar es que al realizar una exportación se comparte el talento mexicano en el exterior, es por ello que existe la *promoción de exportaciones*, contemplada en el artículo 90 de la Ley de Comercio Exterior, la cual tiene como objeto la consolidación cuantitativa y cualitativa de las exportaciones de productos manufacturados, agroindustriales, de servicios y tecnología, para lo cual se concertarán programas anuales con representantes de cada sector a fin de

realizar una correcta asignación de recursos. Dichos programas pueden consistir en otorgar información respecto a clientes potenciales, la promoción de los productos mexicanos, entre otros.

Asimismo, el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) creado en 1974, fortalece el comercio exterior mediante el otorgamiento de financiamiento a los importadores y exportadores mexicanos, así como el apoyo a la inversión extranjera.

Por otra parte, mediante Decreto presidencial publicado el 13 de mayo de 2007, se constituyó el fideicomiso público paraestatal sectorizado a la Secretaría de Economía denominado *ProMéxico*, el cual tiene como misión *promover la atracción de inversión extranjera directa y las exportaciones de productos y servicios, así como la internacionalización de las empresas mexicanas para contribuir al desarrollo económico y social del país, y al fortalecimiento de la imagen de México como socio estratégico para hacer negocios.*³⁶

En nuestra opinión, consideramos que se ha llevado una correcta promoción a las exportaciones mexicanas, tanto en la práctica (otorgamiento de créditos), como en el operativo (requisitos mínimos para exportar). En concordancia, de acuerdo con la base de datos estadísticos de la Organización Mundial de Comercio (OMC)³⁷, al mes de septiembre de 2015, México ocupa un lugar importante tanto en importaciones como exportaciones como se muestra a continuación:

Exportaciones	Importaciones
Lugar a nivel global: 13	Lugar a nivel global: 12
Destinos:	Origen de las mercancías:
<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos de América. • La Unión Europea. • Canadá. • China. • Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos de América • China • Unión Europea • Japón • Corea

³⁶ <http://www.promexico.gob.mx/>

³⁷ <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=MX>

Asimismo, de acuerdo con la Secretaría de Economía, los principales productos de exportación mexicanos son:³⁸

- Petróleo.
- Vehículos y autopartes.
- Cerveza y tequila.
- Aguacate y tomate.
- Chiles
- Café.

En conclusión, como podemos advertir, el régimen de exportación definitiva es relativamente sencillo en cuanto a logística, consideramos que el objetivo es incentivar la colocación de productos nacionales en el mercado internacional, sin embargo, es necesario que los exportadores tomen en cuenta el mercado al que va dirigido su producto, la legislación, así como el tipo de cambio del país de destino. Por otra parte, las exportaciones mexicanas traen consigo beneficios micro y macroeconómicos, por ejemplo, genera mayor entrada de divisas, creación de nuevos empleos, otorga mayor utilidad a las empresas, y sobre todo se colocan los productos nacionales en el exterior, y algunos de ellos son únicos al contar con denominación de origen como es el caso del tequila.

2.3 TEMPORALES DE IMPORTACIÓN

Hablamos anteriormente de los regímenes definitivos, por lo que ahora trataremos el tema de los regímenes temporales tanto de importación como de exportación.

La importación temporal consiste en “la entrada al país de mercancía para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, pudiendo destinarse a la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila

38

http://www.siam.economia.gob.mx/work/models/siam/posicionamiento/articulos_posicionamiento/Listado%20de%20los%20principales%20productos%20de%20exportaci%C3%B3n%20en%20M%C3%A9xico.pdf

o de exportación, siempre que retornen al extranjero después de cumplir con su finalidad y dentro del plazo determinado al momento de efectuar la importación.”³⁹

En este sentido, la Ley Aduanera establece como regla general que las importaciones temporales no pagarán impuestos al comercio exterior ni cuotas compensatorias, sino que solamente cumplirán con las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Ahora bien, los regímenes temporales de importación se dividen en dos:

- I. Para retornar al país en el mismo estado.
- II. Para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o exportación.

La ley establece que la propiedad de las mercancías no podrá enajenarse, es decir vender, arrendar o prestar, salvo que se trate de maquiladoras, empresas con programas de exportación y de comercio exterior autorizadas por la Secretaría de Economía, siempre que cumplan las condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley Aduanera.

En conclusión, las importaciones temporales están exentas del pago del Impuesto General de Importación, así como de cuotas compensatorias, esto es porque no van a permanecer por tiempo ilimitado en el territorio nacional, sino que en el plazo establecido la mercancía tendrá que retornar al extranjero, o de ser el caso, pasar al régimen de importación definitiva pagando así el gravamen correspondiente.

2.3.1 PARA RETORNAR AL EXTRANJERO EN EL MISMO ESTADO

Hablamos anteriormente a que el régimen de importación temporal se divide en dos. En este apartado abordaremos el tema de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.

³⁹ Witker Velásquez, Jorge, “Derecho del comercio...”, *cit.*, p. 346.

El artículo 106 de la Ley Aduanera, establece que se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:

- **Un mes:** Remolques y semirremolques para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.
- **Hasta por seis meses:** Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos. Envases, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país. Vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano. Muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías. Vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses.
- **Hasta por un año:** Las destinadas a convenciones y congresos internacionales, eventos culturales o deportivos, patrocinados por entidades públicas, nacionales o extranjeras, así como por universidades o entidades privadas autorizadas para recibir donativos. Equipo necesario para filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero. Vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México. Mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.

- **Por el plazo que dure su estancia:** Las de vehículos propiedad de extranjeros que se internen al país, con la condición de estancia de visitante y residente temporal. Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de residente temporal y residente temporal estudiante.
- **Hasta por diez años:** Contenedores. Aviones, avionetas y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión para operar en el país, así como el transporte público de pasajeros. Embarcaciones dedicadas al transporte de pasajeros, de carga y a la pesca comercial, artefactos navales, de recreo y deportivas que sean lanchas, yates o veleros turísticos. Casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero. Locomotoras, carros de ferrocarril y equipo especializado relacionado con la industria ferroviaria.

En este sentido, las mercancías deberán retornar al extranjero dentro de los plazos anteriormente señalados, de lo contrario se entenderá que se encuentran ilegalmente en el país.

En conclusión, éste régimen es utilizado frecuentemente por empresas extranjeras que quieren dar a conocer sus productos en México, sin cubrir el pago del Impuesto General de Importación, dichas mercancías deben retornarse, porque en el caso de enajenación estaríamos en presencia de una importación definitiva.

2.3.2 PARA LA ELABORACIÓN, TRANSFORMACIÓN O REPARACIÓN EN PROGRAMAS DE MAQUILA O DE EXPORTACIÓN

Otro de los regímenes temporales de importación es el utilizado para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, del cual hablaremos en este apartado.

Para mejor comprensión del tema, consideramos importante narrar algunas consideraciones respecto a las maquiladoras.

En este sentido, las maquiladoras son plantas principalmente manufactureras dedicadas a ensamblar o a procesar las materias primas originarias del extranjero para exportar el producto final. Es decir, las empresas utilizan la mano de obra para reducir sus costos de producción y en consecuencia, obtener un mayor margen de utilidad.

Las maquiladoras se originan debido a la creciente migración de mexicanos a los Estados Unidos de América, por lo que el gobierno federal optó por otorgar facilidades fiscales a las empresas maquiladoras que decidieran establecerse en la frontera.

Las maquiladoras se establecieron en México en 1965 con el *Programa de Industrialización de la Frontera* con el que se buscaba disminuir la migración de mexicanos hacia Estados Unidos. Posteriormente se comenzó a regular la operación de la industria maquiladora en los Códigos Aduaneros

Sin embargo, fue hasta el año 2006 cuando se publicó el *Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación*, en donde se integró el Programa para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, creando así un nuevo programa denominado IMMEX. Recientemente éste Decreto tuvo modificaciones publicadas el 6 de enero de 2016, sin embargo por cuestiones de practicidad no entraremos en detalle respecto a éstas.

Éste Decreto tiene como finalidad fortalecer la competitividad del sector exportador mexicano, otorgar certidumbre, transparencia y continuidad a las operaciones de las empresas, precisando los factores de cumplimiento y simplificándolos; permitiéndoles adoptar nuevas formas de operar y hacer negocios; disminuir sus costos logísticos y administrativos; modernizar, agilizar y reducir los trámites, con el fin de elevar la capacidad de fiscalización en un entorno que aliente la atracción y retención de inversiones en el país.

El Programa IMMEX (Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) es un instrumento que permite la importación temporal de

mercancías que serán utilizadas en un programa industrial destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías extranjeras importadas temporalmente para su exportación, esto se llevará a cabo sin el pago del Impuesto General de Importación, Impuesto al Valor Agregado, y de ser el caso, de cuotas compensatorias.

Cualquier empresa siempre que reúna los requisitos podrá solicitar la autorización de un programa IMMEX ante la Secretaría de Economía, éstas pueden importar temporalmente las mercancías para retornarlas al extranjero después de destinarse a un proceso de elaboración, transformación o reparación; es decir que una empresa realiza un producto a partir de la materia prima importada temporalmente sin el pago del Impuesto General de Importación, esto es con la finalidad de promover las exportaciones mexicanas de productos terminados.

El artículo 3 del Decreto en cita establece que la Secretaría de Economía podrá autorizar a las personas morales residentes en México a que se refiere el artículo 9 fracción II del Código Fiscal de la Federación a que tributen de conformidad con el Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta⁴⁰ (personas morales) bajo las siguientes modalidades:

I.- Controladora de empresas: Cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;

II.- Industrial: Cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;

III.- Servicios: Cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría de Economía determine.

⁴⁰ El artículo 181 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece que al llevar a cabo operaciones de maquila no se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento en el país, asimismo establece las condiciones para considerar que se están llevando a cabo dichas operaciones.

IV.- Albergue: Cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente el Programa, y

V.- Terciarización: Cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.

Es decir, como regla general las empresas que importen bajo un programa IMMEX deben pagar los impuestos correspondientes ya sea acorde a lo dispuesto por el artículo 63-A de la Ley Aduanera o los Tratados Internacionales firmados por México, para lo cual se puede optar por aplicar las siguientes tasas:

- I. La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación;
- II. La preferencial prevista en Tratados Internacionales;
- III. La establecida en los Programas de Promoción Sectorial.

No obstante, las empresas podrán diferir el pago del Impuesto General de Importación siempre que cumplan con una serie de requisitos establecidos por el Servicio de Administración Tributaria, uno de ellos es asumir el compromiso de realizar anualmente ventas al exterior con un valor superior a los 500.000 dólares o su equivalente en moneda nacional, o bien, facturar exportaciones cuando menos por el 10% de su facturación anual.

Asimismo, el artículo 15 del Decreto en comento enumera los supuestos en los que las IMMEX no pagarán impuestos:

- I. Importación temporal de materia prima originarias de los países miembros del Tratado de Libre Comercio.
- II. Importación temporal de contenedores y cajas de trailers.
- III. Importación temporal de tela cortada en EEUU para confección en México y exportación a EEUU o Canadá.
- IV. Importación temporal de materia prima que sea originaria de países no miembros del TLCAN incorporada a prendas de vestir exportadas a EEUU o Canadá.

- V. Importación temporal de tela importada a EEUU cortada en ese país, para confeccionar prendas de vestir exportadas a EEUU O Canadá.
- VI. Importación temporal de mercancías que se exporten o retornen en el mismo estado.
- VII. Importación temporal de mercancía procedente de EEUU para reparación y retorno.
- VIII. Importación temporal de azúcar para fabricar dulces en México y exportarlos a Suiza o Liechtenstein.

Por su parte, el artículo 108 de la Ley Aduanera establece que las maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán importar temporalmente sus mercancías para retornarlas al extranjero después de haberlas destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como para retornarlas en el mismo estado, ello se realizará dentro de los siguientes plazos:

- **Hasta por dieciocho meses:** Combustibles y otros materiales que se vayan a consumir durante la producción de la mercancía de exportación. Materias primas, partes y componentes que se vayan totalmente a integrar mercancías de exportación. Envases y empaques. Etiquetas y folletos.
- **Hasta por dos años:** Contenedores y cajas de tráileres.
- **Por la vigencia del programa:** Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, y refacciones destinados al proceso productivo. Equipos y aparatos para el control de la contaminación; la investigación, de seguridad industrial, telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo. Equipo para el desarrollo administrativo.

Como ya mencionamos, el objetivo de este programa es fortalecer a las exportadoras, por lo tanto las mercancías terminadas deberán retornarse al extranjero en los plazos anteriormente señalados, de lo contrario se entenderá que éstas se encuentran ilegalmente en el país, sin embargo, se podrá cambiar al régimen de importación definitiva siempre que se paguen las cuotas compensatorias que en su caso existan, así como el Impuesto General de Importación actualizado.

Por otra parte, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el mes de marzo de 2016, a nivel nacional existen alrededor de 5,024 establecimientos manufactureros distribuidos de la siguiente manera⁴¹:



Como podemos observar, casi el 20% de las empresas con programa IMMEX se encuentran en el Estado de Baja California, seguido por Nuevo León y Chihuahua, consideramos que esto es debido a la ubicación geográfica cercana a los Estados Unidos de América, lo cual representa una ventaja para la economía nacional ya que permite la generación de empleos, así como para las empresas de ese país lo cual se traduce en la reducción de costos de producción.

⁴¹ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/notasinformativas/2016/est_immex/est_immex2016_06.pdf

En este sentido, de acuerdo con el reporte económico del mes de mayo de 2016 publicado en la página electrónica del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, en el mes de febrero de este año se registró un total de 2,373,205 empleos en la industria maquiladora, lo cual representa un crecimiento a nivel nacional, con excepción de la Ciudad de México, Puebla y Yucatán que presentaron una disminución de personal.⁴²

INDICADORES IMMEX

Entidad	Número de Establecimientos		Remuneraciones Totales		Sueldos y Salarios Reales		Personal Ocupado		Personal Subcontratado	
	Total	Cambio % Anual	Total**	Cambio % Anual	Total	Cambio % Anual	Total**	Cambio % Anual	Total**	Cambio % Anual
Aguascalientes	80	-4.76%	756,857	9.07%	9,271	2.16%	50,817	2.81%	3,348	-9.59%
Baja California	910	1.45%	3,482,067	15.26%	8,040	4.89%	286,007	5.50%	16,088	2.44%
Coahuila	393	3.15%	2,466,125	9.73%	8,872	2.24%	242,259	4.99%	72,653	7.58%
Chihuahua	487	2.10%	3,650,034	15.26%	6,873	2.79%	348,353	9.43%	54,196	8.08%
Distrito Federal	105	-3.67%	665,665	5.74%	13,993	17.15%	39,827	-6.64%	11,731	5.67%
Durango	64	6.67%	299,879	19.67%	5,524	11.46%	41,149	9.16%	9,131	13.40%
Guanajuato	270	4.65%	883,274	19.72%	7,713	10.77%	124,035	10.35%	52,454	16.61%
Jalisco	274	-2.84%	1,327,477	17.62%	10,297	4.85%	120,709	10.89%	38,082	16.69%
México	289	-2.36%	1,479,450	-2.45%	10,512	-2.32%	130,050	-2.44%	44,416	0.52%
Nuevo León	631	-1.71%	2,812,400	8.11%	9,715	1.80%	260,568	4.39%	83,452	6.18%
Puebla	184	-1.60%	1,125,271	0.28%	10,062	0.20%	74,662	-1.83%	16,291	-13.23%
Querétaro	207	-3.27%	895,775	4.36%	9,944	-0.29%	82,207	2.98%	29,047	12.08%
San Luis Potosí	151	2.72%	679,350	17.27%	9,032	11.81%	71,389	6.55%	24,285	15.30%
Sonora	219	0.92%	1,268,864	12.00%	7,598	4.85%	117,334	3.27%	16,210	-3.53%
Tamaulipas	353	-0.28%	2,276,261	7.82%	7,093	0.86%	206,666	4.17%	17,872	0.16%
Veracruz	60	-1.64%	307,889	1.36%	13,767	-1.50%	20,559	0.38%	6,562	2.74%
Yucatán	66	-4.35%	127,539	-0.29%	4,184	-2.37%	20,134	-1.49%	1,145	-14.74%
Otras	265	-1.49%	1,250,785	16.63%	7,053	1.86%	136,691	4.26%	35,290	1.47%

Cambios anuales.
Datos actualizados a febrero 2016.

Como podemos observar, las maquiladoras ubicadas en el Estado de Chihuahua son las que más empleos generan, seguidos de Baja California y Coahuila.

A manera de conclusión podemos decir que dada la colindancia de nuestro país con los Estados Unidos de América, las empresas maquiladoras ubicadas en México han adquirido gran importancia, ya que como observamos en las estadísticas, constituyen una considerable fuente de empleos, lo que trae consigo la disminución de empleos *informales*, y al mismo tiempo los trabajadores se ven beneficiados con

⁴² <http://www.index.org.mx/adm/files/reporte.pdf>

su afiliación a los servicios de Seguridad Social, lo que finalmente se traduce en una mayor fuente de ingresos para la Federación.

2.4 RÉGIMEN TEMPORAL DE EXPORTACIÓN

La exportación temporal de mercancías consiste en la salida de mercancías del territorio nacional por un tiempo determinado y para un fin específico.

En los regímenes temporales de exportación, el artículo 113 la Ley Aduanera dispone que las mercancías no pagarán impuestos al comercio exterior, pero se sujetarán a las Regulaciones y Restricciones no Arancelarias, de igual manera se podrá cambiar a régimen de exportación definitiva mediante pedimento con clave F4.

2.4.1 PARA RETORNAR AL PAÍS EN EL MISMO ESTADO

En éste régimen las mercancías que hayan salido hacia el extranjero tendrán que retornar al territorio nacional sin haber sufrido modificación o transformación alguna. Los plazos para retornar las mercancías son los siguientes:

- **Hasta por tres meses:** Las de remolques y semirremolques, incluyendo aquellos diseñados y utilizados exclusivamente para el transporte de contenedores.
- **Hasta por seis meses:** Envases de mercancías. Las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero. Muestras y muestrarios destinados a dar a conocer mercancías. El equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país.
- **Hasta por un año:** Las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos.
- **Por tiempo indefinido:** Las que las circunstancias económicas del país así lo ameriten previa opinión de la Secretaría de Economía.

Sin embargo, los plazos anteriormente señalados podrán prorrogarse hasta por un lapso igual al previsto mediante rectificación del pedimento de exportación temporal, siempre y cuando se realice antes del vencimiento.

2.4.2 PARA ELABORACIÓN, TRANSFORMACIÓN O REPARACIÓN.

Por otra parte, el artículo 117 de la Ley Aduanera otorga autorización para la salida de mercancías del territorio nacional para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años, dicho plazo podrá prorrogarse hasta por un lapso igual mediante la rectificación de pedimento.

Al retornar las mercancías se pagará el Impuesto General de Importación que corresponda al valor de las materias primas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación.

No obstante, de conformidad con la Regla 4.4.6 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016, puede existir retorno sin efectuarse el pago de impuestos al comercio exterior, si las mercancías se exportaron a algún país que haya suscrito los siguientes Tratados:

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
- Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos (TLCCH)
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental de Uruguay (TLCU)
- Acuerdo de Integración Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú (AICP)

Al respecto, como quedó asentado en el régimen de exportación definitiva, la regulación de las exportaciones en México ya sea temporales o definitivas es relativamente sencilla en comparación con las importaciones. Consideramos que esto se debe a que un mayor índice de exportaciones repercute positivamente en la balanza comercial, (vender más de lo que se compra) por lo que el gobierno federal

tiene que adoptar políticas regulatorias para incentivar la exportación, sin omitir que también influyen otros factores como los precios en el exterior y el tipo de cambio.

En este sentido, algunos economistas sostienen que el encarecimiento del dólar favorece a los exportadores mexicanos en el momento en que la economía norteamericana incrementa su demanda, sin embargo otros opinan que un peso depreciado encarece la importación de insumos y de bienes de consumo con el efecto de una reducción real de los consumidores.⁴³

No obstante dichas estadísticas serán materia del último capítulo de la presente investigación.

2.5 DEPÓSITO FISCAL

De conformidad con el artículo 119 de la Ley Aduanera, el depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de lo establecido en el título Segundo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y que sean autorizados para ello por la autoridad aduanera.

Éste régimen se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias, es decir, se calculan y anotan en el pedimento pero no se pagan. Sin embargo, el interesado está obligado a llevar a cabo el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

Asimismo, al pedimento correspondiente se acompañará la *carta de cupo*, que es el documento expedido por la almacenadora donde especifica la fecha de recepción y características de las mercancías, las condiciones de depósito así como su aceptación para almacenarlas.

⁴³ Revista Forbes online del mes de marzo de 2015
<http://www.forbes.com.mx/impacto-de-depreciacion-del-peso-en-exportaciones-es-incierto-expertos/>

Es decir, las mercancías permanecerán guardadas y custodiadas por un almacén autorizado para ello, esto será durante el tiempo que el contribuyente requiera para optar por destinarlas a cualquier otro régimen aduanero.

Ahora bien, desde el momento de expedición de la carta de cupo se entenderá que las mercancías se encuentran bajo custodia, conservación y responsabilidad del almacén.

Como ya dijimos, los almacenes generales de depósito tienen por objeto almacenar, custodiar, manejar, las mercancías, sin embargo, de acuerdo con el artículo 11 y 11 Bis 2 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, dentro de sus funciones se encuentran además:

- Llevar a cabo procesos de incorporación de valor agregado, así como reparación y transformación de las mercancías para aumentar su valor pero sin afectar su naturaleza.
- Certificación de calidad de las mercancías y valorar su calidad.
- Otorgar financiamientos con garantía de mercancías almacenadas en bodegas de su propiedad, así como de mercancías en tránsito.
- Llevar a cabo en nombre del depositante el otorgamiento de garantías en favor del fisco federal respecto de las mercancías almacenadas.
- Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito.

Ahora bien, existen cuatro clases de almacenes generales de depósito:

- I. De nivel I: Los que lleven a cabo actividades de almacenamiento agropecuario y pesquero con excepción del régimen de depósito fiscal.
- II. De nivel II: Los que se dediquen a recibir en depósito bienes o mercancías, con excepción del régimen de depósito fiscal.
- III. Los que estén destinados a recibir mercancías bajo el régimen de depósito fiscal.

IV. Los que otorgan financiamientos.

De acuerdo a la información contenida en el Portal del Servicio de Administración Tributaria, éste régimen admite posponer la elección del régimen de importación específico permitiendo al interesado almacenar sus mercancías durante el tiempo necesario, siempre que exista un contrato de almacenaje y se pague éste servicio.

De igual manera, las mercancías podrán extraerse total o parcialmente para su importación previo pago de impuestos, derecho de trámite aduanero y cuotas compensatorias, retornarse al extranjero mediante tránsito interno, o bien, comercializarse.

El artículo 120 de la Ley en comento establece que las mercancías en depósito podrán retirarse para:

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

Por otra parte, de acuerdo al artículo 121 de la Ley Aduanera, se podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales para:

- I. Exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos, fronterizos y marítimos, sin el pago de impuestos y cuotas compensatorias siempre que la venta se haga a pasajeros que salgan del país, en el caso de extranjeros que ingresen al país, y las ventas se lleven a cabo en establecimientos denominados *Duty Free* (libre del pago de impuestos), tampoco pagarán impuestos ni cuotas compensatorias, siempre que sean las que comprendan el equipaje de pasajeros.

II. Locales destinados a exposiciones internacionales temporales de mercancías.

III. Para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos a empresas de la industria automotriz terminal.

Asimismo, las mercancías destinadas a éste régimen podrán ser adquiridas por terceros y residentes en el extranjero, siempre que el almacén manifieste su conformidad. Por otra parte, los almacenes pueden destruir las mercancías que no hubieran sido enajenadas, o bien donarlas a favor del Fisco Federal.

Ahora bien, es importante señalar que de acuerdo a la Regla 4.5.9 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016, existen mercancías que no pueden ser destinadas al régimen de depósito fiscal, algunas de ellas son:

Armas, municiones, mercancías explosivas o radiactivas, nucleares y contaminantes, precursores químicos, diamantes, brillantes, rubíes y zafiros, esmeraldas, perlas, relojes, artículos de jade, coral, marfil y ámbar, vehículos excepto los clasificados en las fracciones arancelarias 8703.21.01 y 8704.31.02, así como las mercancías clasificadas en los capítulos 50 a 74 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Finalmente, hablamos al principio de éste capítulo respecto de la figura del desistimiento, por lo que debemos mencionar que de acuerdo a la Regla 4.5.16 de las Reglas en comento, en el caso de éste régimen, al momento de extraer las mercancías del almacén para ser destinadas a otro régimen aduanero, se elabora un pedimento de extracción y se tendrá por activado el mecanismo de selección automatizado, por lo que no es procedente el desistimiento.

Como conclusión, opinamos que éste régimen puede ser bastante benéfico para empresas medianas, ya que permite almacenar sus mercancías sin el pago inmediato de impuestos, con la finalidad de que no se descapitalicen. Por otra parte permiten la agilización de tiempos, es decir, mientras la mercancía se encuentra almacenada se puede llevar a cabo el procedimiento de etiquetado y empaquetado,

lo que optimiza su rendimiento logístico; finalmente, se pueden obtener créditos para financiar sus procesos con garantía en las mercancías resguardadas.

2.6 TRÁNSITO DE MERCANCÍAS

De conformidad con el artículo 124 de la Ley Aduanera, éste régimen consiste en el traslado de mercancías bajo control fiscal de una aduana a otra.

Al respecto, el autor Ernesto Silva sostiene que “es un régimen muy problemático, que requiere un máximo de cuidado por parte del agente aduanal y del transportista, ya que en el caso de que se pierdan las mercancías, ellos son solidariamente responsables del pago de las contribuciones.”⁴⁴

En éste régimen el despacho de mercancías no se realiza en la aduana de entrada o de origen, sino de otra. En este sentido, en el Anexo 15 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016, se establecen los plazos máximos de traslado para que el transportista llegue a la aduana donde se realizará el despacho, y de excederse éstos plazos, se entenderá que las mercancías permanecerán en territorio nacional, lo que dará lugar al pago de contribuciones.

Por otra parte el autor Pedro Trejo sostiene que “en el régimen de tránsito de mercancías aunque es típico y autónomo, se caracteriza porque se trata de un régimen provisional del régimen final al que se destinarán las mercancías de comercio exterior, pues una vez finalizado el primero por cumplir las formalidades aduaneras el régimen de tránsito interno dejará de subsistir para dar paso al régimen final al que se destinaran las mercancías, ya sea en México o en el extranjero.”⁴⁵

Ahora bien, el régimen de tránsito de mercancías se divide en interno e internacional, de los cuales hablaremos a continuación:

⁴⁴ Silva, *op. cit.*, p. 746

⁴⁵ Trejo, *op. cit.*, p. 306

2.6.1 TRÁNSITO INTERNO DE MERCANCÍAS

El artículo 125 de la Ley en comento establece que se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de estos supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para la importación.
- II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación.
- III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programa de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.

Ahora bien, el tránsito interno para la importación de bienes de consumo final sólo procederá cuando se efectúe en remolques, semirremolques o contenedores transportados por ferrocarril, se podrá autorizar por la autoridad aduanera siempre y cuando el recorrido se realice sin escalas desde el origen hasta el destino y que el importador se encuentre inscrito en el padrón de importadores. Para efectos de lo anterior, de conformidad con la Regla 4.6.6, se entiende que son bienes de consumo final los siguientes:

- Textiles
- Confecciones
- Calzado
- Aparatos electrodomésticos y electrónicos
- Juguetes
- Tabacos labrados, cigarros, puros, gasolinas, diésel, refrescos y jarabes
- Llantas usadas
- Plaguicidas y sustancias tóxicas.

Asimismo, el agente aduanal deberá elaborar un pedimento de tránsito interno por cada remolque, en donde se anotará la descripción de la mercancía, dicho remolque deberá aportar los candados oficiales para su aseguramiento.

Ahora bien, el procedimiento para tránsito interno de mercancías será el siguiente:

- Tratándose de tránsito a la exportación, se formulará pedimento de exportación debiendo pagar en la aduana de despacho las contribuciones y regulaciones y restricciones no arancelarias.
- En el tráfico interno a la importación, se determinará provisionalmente las contribuciones aplicando las tasas máximas, así como las cuotas compensatorias, así como dar cumplimiento a las regulaciones y restricciones no arancelarias.
- El traslado deberá realizarse utilizando los servicios de las empresas inscritas en el registro de empresas transportistas.

Ya hablamos que en el Anexo 15 de las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016 se establecen los plazos máximos de traslado, sin embargo si las mercancías no arriban en estos plazos, la determinación provisional de contribuciones y cuotas compensatorias se considerará como definitiva. En el caso de exportación, si las mercancías no llegan a la aduana de salida, no se considerarán exportadas y deberán reintegrar los beneficios fiscales obtenidos con motivo de la exportación. Cuando por caso fortuito las mercancías no puedan arribar en los plazos establecidos, el agente aduanal o el transportista deberá presentar a más tardar el día siguiente de ocurrido el incidente, aviso por escrito ante las autoridades señalando los motivos que le impidan el arribo oportuno.

Ahora bien, el artículo 129 de la Ley Aduanera establece que serán responsables solidarios ante el Fisco Federal del pago de contribuciones, cuotas compensatorias y accesorios cometidos durante el traslado de mercancías los siguientes:

- I. El agente aduanal cuando haya declarado en el pedimento el Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no solicitó sus servicios.
- II. La empresa transportista.

2.6.2 TRÁNSITO INTERNACIONAL

Se considera que existe tránsito internacional de mercancías cuando se realice conforme a los siguientes supuestos:

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

Para llevar a cabo el tránsito internacional de mercancía por territorio nacional, el agente aduanal deberá formular un pedimento con clave T7 por cada vehículo que transporte la mercancía siguiendo el siguiente procedimiento:

- Formular pedimento determinando el valor en aduana de las mercancías aplicando la tasa máxima de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y la que les corresponda tratándose de otras contribuciones causadas. Es importante señalar que solamente se calculan las contribuciones, pero no se pagan.
- En su caso, anexar al pedimento el documento en que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía. En este sentido, tratándose de tránsito de mercancías el interesado debe garantizar el pago de los impuestos que se causarán.
- Efectuar el tránsito por las aduanas autorizadas y por las rutas fiscales establecidas en el Anexo 11 de las Reglas Generales de Comercio Exterior,

dicho traslado deberá realizarse utilizando los servicios de las empresas inscritas en el Registro de empresas transportistas, las cuales deberán contar con un sistema de monitoreo y rastreo de los medios de transporte, al cual tendrán acceso las autoridades aduaneras.

- El pedimento y las mercancías se presentarán por el transportista para su conclusión en el módulo de arribos de tránsitos de la aduana de salida. Es de señalarse que en caso de reconocimiento aduanero, sólo se limitará a la revisión documental y al cotejo de los números de los candados consignados en el pedimento con los que ostenten los medios de transporte.

Por otra parte, de acuerdo al Anexo 17 de las Reglas en cita, existen mercancías prohibidas para tránsito internacional en el territorio nacional, algunas de ellas son:

- Llantas usadas
- Ropa usada de la fracción arancelaria 6309.00.01
- Tratándose de plaguicidas y sustancias tóxicas sólo se permitirá el tránsito si cuentan con la autorización correspondiente para dichos efectos.
- Tratándose de residuos peligrosos y mercancías que causen desequilibrios ecológicos, sólo procederá su tránsito cuando los interesados cuenten con las guías ecológicas para su movilización.
- Armas, cauchos, explosivos y otras mercancías sujetas a autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Algunos artículos eléctricos y electrodomésticos.
- Mercancías correspondientes a los sectores de: manteca y grasas, cerveza, cigarros, pañales, textil, accesorios para la industria del vestido, calzado, herramientas, bicicletas y juguetes.

Por otra parte, al igual que en el tránsito interno, en el tránsito internacional se establecen plazos máximos de traslado, y van desde las 24 horas hasta los 15 días naturales.

Asimismo, si por caso fortuito las mercancías no pueden arribar en los plazos señalados, el agente aduanal o el transportista deberá dar aviso por escrito a las autoridades aduaneras explicando los motivos de su extemporaneidad, en este caso se permitirá la llegada posterior de las mercancías sin el pago de impuestos siempre que se avise también a la aduana de despacho.

Finalmente, es de mencionarse que serán responsables solidarios ante el Fisco Federal por el pago de créditos fiscales el agente aduanal cuando acepte expresamente dicha responsabilidad o la empresa transportista.

En conclusión, consideramos que en este régimen debe existir un mayor control y fiscalización por parte de las autoridades aduaneras, en nuestra opinión creemos que al establecer a la empresa transportista como responsable solidario se está otorgando mayor seguridad y certeza a los importadores y exportadores, por lo que, de llevarse un adecuado control de éste régimen, permite a los interesados llevar a cabo el despacho de las mercancías en una aduana menos congestionada como podrían ser las aduanas interiores.

2.7 ELABORACIÓN, REPARACIÓN O TRANSFORMACIÓN EN RECINTOS FISCALIZADOS

Como primera consideración, al hablar de éste régimen debemos tener en cuenta que no podemos confundir la figura del recinto fiscal con la del recinto fiscalizado.

El Recinto fiscal son lugares donde la autoridad aduanera lleva a cabo el manejo, almacenaje, custodia, carga, descarga, fiscalización y despacho de las mercancías de comercio exterior.

Ahora bien, conforme a la Ley Aduanera, existen tres tipos de recinto fiscalizados: el concesionado, el autorizado y el estratégico.

- El recinto fiscalizado concesionado: es el lugar ubicado *dentro de un recinto fiscal* donde los particulares Tributaria llevan a cabo las actividades de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, esto lo

realizan mediante una concesión otorgada por el Servicio de Administración Tributaria.

- Recinto fiscalizado autorizado, es un inmueble *colindante* a una aduana o recinto fiscal, donde los particulares podrán solicitar autorización al Servicio de Administración Tributaria para prestar servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.
- Recinto fiscalizado estratégico: El inmueble ubicado dentro de la circunscripción territorial de cualquier aduana, en donde el interesado podrá solicitar al Servicio de Administración tributaria la habilitación de dicho inmueble para introducir mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico. Sin embargo este régimen será materia del siguiente apartado.

Una vez establecidas las diferencias entre un recinto fiscal y un fiscalizado, estudiaremos el régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

De conformidad con el artículo 135 de la Ley Aduanera, éste régimen consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales a un recinto fiscalizado para su elaboración, reparación o modificación para ser retornadas al extranjero o exportadas.

En éste régimen, únicamente se cubrirá el Impuesto General de Importación y las cuotas compensatorias.

Por otra parte, las mercancías por ningún motivo deberán retirarse del recinto fiscalizado, salvo para su retorno al extranjero o su exportación.

En este sentido, debemos entender que en éste régimen, no se da lugar a la importación, por lo que las mercancías se tienen por exportadas al momento de ser destinadas a éste régimen.

Finalmente, es de mencionarse, que en la práctica éste régimen es sumamente limitado, ya que son mínimos los requisitos y pocos los almacenes autorizados

2.8 RECINTO FISCALIZADO ESTRATÉGICO

En el apartado anterior hablamos del recinto fiscalizado y mencionamos que existe también la figura del Recinto Fiscalizado Estratégico.

“La figura del Recinto Fiscalizado Estratégico tiene su origen en las llamadas zonas francas, y es un modelo de excepción aduanera en el cual se permite introducir mercancías extranjeras en un área delimitada sin el pago de impuestos o cuotas compensatorias, o restricciones no arancelarias (excepto las relacionadas con salud pública o seguridad nacional) para que se distribuyan en el mercado interno global (en el caso de servicios de logística y transporte) o se sometan a procesos de transformación.”⁴⁶

En México, con las reformas a la Ley Aduanera de 2002, se creó el Recinto Fiscalizado Estratégico. Actualmente, el Recinto Fiscalizado Estratégico se encuentra regulado en el artículo 14-D de la Ley Aduanera, comentábamos anteriormente que se trata de un inmueble ubicado dentro de la circunscripción territorial de cualquier aduana, en donde el interesado podrá solicitar al Servicio de Administración tributaria la habilitación de dicho inmueble para introducir mercancías bajo el régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico; es importante señalar que la Ley en comento establece que para obtener dicha autorización se requiere que el interesado deberá acreditar ser una persona moral constituida conforme a las leyes mexicanas, contar con solvencia económica, capacidad técnica, administrativa y financiera, así como contar con requisitos de seguridad, control y acceso establecidos por el Servicio de Administración Tributaria.

De acuerdo con el artículo 135-B de la Ley Aduanera, éste régimen consiste en la introducción por tiempo limitado de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas a los recintos fiscalizados estratégicos para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación, sujetándose a lo siguiente:

⁴⁶ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/78/8/Garza.pdf>

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

De acuerdo con el artículo 135-C de la Ley Aduanera, las mercancías destinadas a éste régimen podrán permanecer en los recintos hasta por dos años, no obstante, en el caso de maquinarias, herramientas y refacciones destinadas al proceso productivo y equipos, sólo podrán permanecer hasta por el tiempo de su depreciación previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Sin embargo, de acuerdo con la regla 4.8.2 de la Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016, las mercancías anteriormente señaladas, podrán permanecer en el recinto hasta por 60 meses.

Las mercancías destinadas al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse de dicho régimen para:

- I. Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- II. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.

- III. Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- IV. Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía. V. Destinarse al régimen de depósito fiscal.

Ahora bien, con la finalidad de fortalecer éste esquema, en fecha 4 de febrero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto para el fomento del recinto fiscalizado estratégico y del régimen de recinto fiscalizado estratégico*, con el objeto de reimpulsar el desarrollo de éstos, y para ello, se otorgó beneficios fiscales y facilidades administrativas a todos aquellos contribuyentes que destinen su mercancía a éste régimen aduanero, de acuerdo a lo siguiente:

- Obtener inmediatamente la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.
- Realizar despacho de mercancías para su introducción y extracción del Recinto Fiscalizado Estratégico ante cualquier aduana en días y horas inhábiles.
- De colindar con un recinto fiscal ubicado en la franja fronteriza del país, podrán introducirse o extraerse mercancías bajo el esquema de despacho conjunto.
- Cuando el mecanismo de selección automatizado determine desaduanamiento libre, se podrá rectificar el origen de las mercancías dentro de los tres meses siguientes a aquél en que se realice el despacho sin requerir autorización del Servicio de Administración Tributaria.
- Para efectos del artículo 135 B fracción I de la Ley Aduanera, para la determinación de los impuestos al comercio exterior, se podrá optar por aplicar las siguientes tasas:
 - a) La prevista en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

- b) La preferencial conforme a los Tratados de Libre Comercio y acuerdos suscritos por México.
- c) Las que establezcan los programas de promoción sectorial, siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente.
- Se podrá retirar del recinto mercancía nacional o nacionalizada para reincorporarse al mercado nacional sin que se considere importada, siempre que no haya sufrido modificaciones.
- Se podrá introducir mercancías nacional o importada en definitiva para almacenaje, exhibición, venta y distribución, sin que sean destinadas al régimen de recinto fiscalizado estratégico y sin considerarse exportadas.
- Obtendrán de manera inmediata la certificación prevista en los artículos 28-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 15-A de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios presentando la solicitud correspondiente.

En este sentido, el día 4 de abril de 2016, se llevó a cabo el Foro titulado *Recintos Fiscalizados Estratégicos, propuesta de ampliación de beneficios*, inaugurado por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público Luis Videgaray Caso. En este Foro, Aristóteles Núñez Sánchez, entonces Jefe de Servicio de Administración Tributaria, ofreció una conferencia en la que manifestó:

- Que con los Recintos Fiscalizados Estratégicos, es posible que los extranjeros lleguen a México, se instalen con su maquinaria sin pagar impuestos. Y en caso de contratar personal mexicano, sólo pagarán impuestos de retenciones por sueldos y salarios.
- Que es posible ofrecer valor agregado a la materia prima, transformarla, generar un producto y enviarlo al extranjero sin pagar impuestos.

- Que en este sentido, sólo estamos hablando de una *introducción de mercancías al país*, no se está dando la figura jurídica de la importación, por lo que no se pagan cuotas compensatorias ni aranceles. Si se da el caso de que la mercancía se incorpore al mercado nacional, entonces el Recinto Fiscalizado Estratégico como régimen aduanero, se convierte en un régimen de diferimiento de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado.
- Un Recinto Fiscalizado Estratégico puede utilizarse como centro de exhibición de los empresarios, es decir, que México funja como almacén para posteriormente trasladar esa mercancía al extranjero sin pagar impuestos.
- Puede establecerse en un Recinto Fiscalizado Estratégico toda una cadena de proveeduría junto con el vendedor final.
- Las reglas de estos recintos son establecidas por ley, por disposiciones administrativas, pero también se pueden establecer internamente.

Por otra parte, en éste Foro participó el Administrador Central de Apoyo Jurídico de Aduanas, quien habló acerca del funcionamiento y requisitos de los Recintos Fiscalizados Estratégicos, entre lo que destacó lo siguiente:

- En el Recinto Fiscalizado Estratégico existen dos figuras, la del administrador y la del operador, quienes no podrán ser la misma persona.
- El operador es la persona moral que se encuentra dentro del recinto, y es quien destina las mercancías a un régimen aduanero.
- El administrador es quien obtiene la habilitación del inmueble, controla la entrada y salida de mercancías y personas.

Ahora bien, los requisitos para obtener la autorización y habilitación de un Recinto Fiscalizado Estratégico, son mínimas, y de cumplirse con ellos, la Administración General de Aduanas emitirá la habilitación y autorización correspondiente en un plazo no mayor a 10 días hábiles contados a partir de que se encuentre integrado el expediente, y para tales efectos, se anexan los Instructivos de Trámite emitidos por el Servicio de Administración Tributaria, y entre los que destacan los siguientes:

REQUISITOS:

PARA EL ADMINISTRADOR	PARA EL OPERADOR
<p>Contar con un capital social mínimo de \$1.000.000.00 (un millón de pesos).</p> <p>Contar con capacidad técnica, financiera y administrativa, así como solvencia económica.</p> <p>Acreditar el uso y goce de la superficie.</p> <p>Acreditar la personalidad del interesado.</p> <p>Presentar un programa de inversión de cómo se va a desarrollar el Recinto Fiscalizado Estratégico.</p> <p>La autoridad será quien verifique que el interesado se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales.</p> <p>Comprobante de pago del trámite por \$66, 700.00</p>	<p>Contar con un capital social mínimo de \$600.000.00 (seiscientos mil pesos).</p> <p>Contar con capacidad técnica, financiera y administrativa, así como solvencia económica.</p> <p>Acreditar el uso y goce de la superficie.</p> <p>Acreditar la personalidad del interesado.</p> <p>Presentar un programa de inversión así como los planos del propio almacén (distintos a los del recinto habilitado).</p> <p>La autoridad será quien verifique que el interesado se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales.</p> <p>Comprobante de pago del trámite por \$23, 000.00</p>

BENEFICIOS:

ADMINISTRADOR	OPERADOR
<p>Ya no se requiere una superficie mínima.</p> <p>No se requiere colindancia con alguna aduana.</p> <p>El plan de inversión se puede realizar por módulos.</p> <p>Se eliminó el requisito de presentar un estudio de viabilidad económica y financiera con el visto bueno de BANOBRAS.</p>	<p>Certificación inmediata de IVA/IEPS.</p> <p>Se amplían plazos de rectificación.</p> <p>Una empresa IMMEX pueden instalarse dentro del recinto sin fungir como operador.</p> <p>La permanencia de las mercancías es hasta por 60 meses, si se excede este plazo, se puede regularizar, así como en el caso de que la autoridad se encuentre en ejercicio de facultades de comprobación.</p> <p>El pago del Derecho de Trámite Aduanero será de 1.76 al millar para activo fijo y de \$280.00 para las demás mercancías.</p>

Asimismo, es importante señalar que se permite la transferencia de mercancías, ya sea del Operador del Recinto Fiscalizado Estratégico a una IMMEX y viceversa o bien, de un operador de uno de éstos recintos a otro.

Finalmente, consideramos que el Recinto Fiscalizado Estratégico y las acciones llevadas a cabo para su fomento tienen como finalidad facilitar las operaciones de comercio exterior, lo que seguramente traerá consigo la atracción de inversiones e incremento de la productividad, no obstante, creemos que es importante que se lleve a cabo una armonización entre las disposiciones que regulan éste régimen para no generar confusión e incertidumbre entre los interesados.

CAPÍTULO III

REGULACIÓN DEL COMERCIO A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL Y FACULTADES DE COMPROBACIÓN EN MATERIA ADUANERA.

Como hemos advertido a lo largo de la presente investigación, la materia tributaria es sumamente compleja, por lo que su regulación se encuentra prevista en diversos ordenamientos jurídicos tanto internos como externos; es decir, en tratados internacionales, la constitución, leyes, reglas, reglamentos y las llamadas misceláneas fiscales.

En este capítulo acotaremos algunas disposiciones relativas al comercio exterior en general y a la materia aduanera en particular, las cuales se encuentran contenidas en el Tratado de Libre Comercio, lo consagrado en nuestra constitución, las atribuciones de algunas Secretarías de Estado, las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras y finalmente las infracciones y sanciones derivadas de las operaciones de comercio exterior.

Naturalmente que no abordaremos todas las disposiciones relacionadas con la materia aduanera, sino que para tener un panorama de éstas, únicamente mencionaremos las que consideramos más significativas.

3.1 ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y DE COMERCIO DE 1947 (GATT)

Como sabemos, los intercambios comerciales han sido una actividad tan antigua como el mismo hombre, sin embargo, tal y como lo menciona Jorge Witker, “entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional creció en menor proporción a la producción. Los principales países industrializados elevaron los aranceles, introdujeron restricciones cuantitativas y controles de cambio y multiplicaron los acuerdos bilaterales de intercambio compensado.”⁴⁷

⁴⁷ Witker Velásquez, Jorge, “Derecho del comercio...”, *cit.*, p. 52

En este sentido, en 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó a una Conferencia Internacional Sobre Comercio y Empleo, los acuerdos de ésta conferencia se establecieron en la Carta de la Habana para una Organización Internacional de Comercio, al mismo tiempo, se llevaron a cabo negociaciones arancelarias multilaterales que fueron plasmadas en un tratado denominado Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT)

Éste Acuerdo regula el comercio internacional, y estuvo vigente a partir del 1 de enero de 1948, sin embargo, fue considerado como provisional en lo que entraba en vigor la Carta de la Habana; no obstante, el senado de los Estados Unidos no ratificó dicha Carta, por lo que el GATT prorrogó su existencia hasta 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio.

El GATT contiene principios fundamentales que actualmente rigen el comercio exterior, los cuales, de acuerdo al Doctor Saldaña son: comercio sin discriminación; trato nacional, y arancel aduanero, única protección a la industria nacional.

- Comercio sin discriminación: También conocido como Cláusula de la Nación más Favorecida, se encuentra prevista en el artículo 1 del GATT que establece que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediatamente e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinadas. Sin embargo, de acuerdo al Doctor Saldaña, éste principio tiene dos excepciones: las Zonas de Libre Comercio y la Unión Aduanera, en donde los miembros de éstas “pueden hacerse concesiones entre ellos sin existir la obligación de hacerlas extensivas a los demás miembros.”⁴⁸ No olvidemos que éstas excepciones abarcan las etapas de integración económica, las cuales fueron tratadas en el primer capítulo del presente trabajo.

⁴⁸ Saldaña, *op. cit.*, p. 30

- Trato Nacional: Significa que “tanto las mercancías nacionales como las importadas deben recibir igual tratamiento una vez que éstas han entrado al mercado. Esto es, una vez que la mercancía ha pagado sus respectivos impuestos en la aduana dicho producto es reputado como de origen nacional, no pudiendo ser objeto de impuestos o cargas especiales.”⁴⁹
- Arancel, única protección a la industria nacional: De acuerdo a este principio, y como su nombre lo dice, el arancel es la única forma de proteger a la industria nacional.

Es importante señalar que en el marco del GATT existieron varias rondas de negociaciones, una de ellas fue la Ronda de Uruguay, la cual se inició en septiembre de 1986, y tenía por objetivo actualizar las normas del GATT. Ésta ronda concluyó con la firma del Acta de Marrakech en abril de 1994, en donde se reconoce la creación de la Organización Mundial de Comercio.

La Organización mundial de Comercio “es un organismo global internacional que constituye el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales y solución de las controversias que se presentan entre sus miembros en los asuntos relacionados con los Acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales.”⁵⁰

Al respecto, México se incorporó a la Organización Mundial de Comercio a partir del 1° de enero de 1995, y se adhirió al GATT desde el 24 de agosto de 1986; actualmente, dicha Organización cuenta con 164 países miembros.

Finalmente, es importante señalar que las disposiciones y principios del GATT se encuentran vigentes y son aplicables para todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio, además de que sirve como base para algunas disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del cual hablaremos a continuación.

⁴⁹ Witker Velásquez, Jorge, “Derecho del comercio...”, *cit.*, p. 55

⁵⁰ Saldaña, *op. cit.*, p. 46

3.2 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Mencionábamos en un principio sobre las regulaciones en materia de comercio exterior y específicamente aduanera, en este sentido, dentro de las fuentes externas se encuentran los Tratados Internacionales.

Al respecto, el artículo 133 constitucional a la letra establece:

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

Así, sabemos que con los Tratados de Libre Comercio, los países ceden parte de su soberanía, y en este caso, para establecer conjuntamente con otros Estados disposiciones jurídicas que les permitan fomentar el desarrollo económico.

En este sentido, México ha firmado varios Tratados Internacionales en materia comercial, algunos de ellos son:

- Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica.
- Tratado de Libre Comercio México- Bolivia.
- Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua.
- Tratado de Libre Comercio México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio.
- Acuerdo de Asociación Económica México-Japón.

No obstante, por cuestiones de practicidad, únicamente nos enfocaremos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual ha sido de gran importancia para nuestro país, ya que implica la regulación de intercambios comerciales de nuestro país con una de las mayores potencias del mundo.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, para entrar en vigor el 1 de enero de 1994. Éste Tratado consta de un preámbulo, 22 capítulos y anexos.

Para el autor Jorge Witker, “más que un tratado de libre comercio, es un tratado de inversión que abarca mercancías, servicios e híbridos (propiedad intelectual) dentro de sus veintidós capítulos, más los acuerdos de cooperación ambiental y laboral, convergiendo a su vez en un escenario de resolución de controversias que busca, en general limitar la discrecionalidad de la aplicación de las legislaciones nacionales, y pretende garantizar rapidez, objetividad y neutralidad a los operadores económicos zonales.”⁵¹

En nuestra opinión, consideramos que el Tratado de Libre Comercio, al pretender establecer una unión comercial sin fronteras arancelarias, también tiene cierta naturaleza fiscal, por lo que solamente mencionaremos algunos aspectos de éste que tienen relación con la materia aduanera.

En el capítulo primero, artículo 102, se enuncian los objetivos de dicho tratado los cuales son los siguientes:

- a.** Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes.
- b.** Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.
- c.** Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes.
- d.** Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes.

⁵¹ Witker Velásquez, Jorge, “Derecho del comercio...”, *cit.*, p.190

- e. Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias
- f. Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

Ahora bien, en el artículo 301, se establece el principio de *Trato nacional*, lo cual significa que tanto bienes como servicios deben ser considerados como nacionales, es decir una especie de no discriminación por cuestiones de nacionalidad.

Asimismo, en el artículo 302, se establece que ninguna de las partes podrá incrementar algún arancel aduanero existente, ni adoptar ninguno nuevo sobre bienes originarios. De igual manera, cada uno de los contratantes, eliminará aranceles de manera progresiva sobre bienes originarios.

En cuanto a la exportación, el artículo 314 dispone que ninguna de las partes adoptará ni mantendrá gravamen sobre la exportación de bienes al territorio de otra, a menos de que éstos se adopten o mantengan sobre:

- a. La exportación de dicho bien a territorio de las otras partes
- b. El bien cuando esté destinado al consumo interno.

Respecto al tema de bienes originarios es sumamente importante para la materia aduanera, ya que como vimos en el primer capítulo de este trabajo, en algunos casos se requiere que las mercancías vengán acompañadas de un certificado de origen, para tales efectos, y de conformidad con el artículo 401 del Tratado en comento, un bien será originario del territorio de una parte cuando:

1. Sea obtenido totalmente o producido enteramente en un territorio de una o más de las partes contratantes.
2. Cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra un cambio de clasificación arancelaria señalados en el Anexo 401 y que la producción se haya llevado a cabo enteramente en territorio de una o más de las Partes.

3. El bien se produzca enteramente en territorio de una o más de las Partes, a partir exclusivamente de materiales originarios.
4. El bien sea producido enteramente en territorio de una o más Partes, pero algún material para producir el bien no sea originario y no haya sufrido un cambio de clasificación arancelaria debido a que:
 - I. El bien se haya importado a territorio de algún contratante sin ensamblar pero se ha clasificado como ensamblado.
 - II. La partida para el bien sea la misma tanto para el bien como para sus partes, y ésta no se divida en subpartidas, o la subpartida arancelaria sea la misma tanto para el bien como para sus partes y los describa específicamente.

En este sentido, el mismo Tratado señala la obligación que tienen los contratantes de establecer un certificado de origen que servirá para confirmar que un bien exportado de un país miembro a otro califica como originario.

De este modo, de acuerdo al artículo 502, cada una de las partes podrá requerir un certificado de origen y una declaración por escrito donde conste que el bien es declarado como originario, a todos los importadores que soliciten un trato arancelario preferencial.

Asimismo, cada una de las partes podrá adoptar, mantener o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria necesaria para la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal, siempre que ésta se encuentre sustentada en bases científicas, y asegurándose de que éstas medidas no discriminen entre los bienes similares de otra parte.

Finalmente, a más de 20 años de vigencia de este Tratado, existen varias opiniones respecto a su eficacia y resultados obtenidos, en este sentido, el autor José Luis Calva Téllez cita al economista alemán Federico List, quien sostiene que “los intentos de algunas naciones, en el sentido de implantar unilateralmente la libertad

de comercio –frente a una nación tan preponderante por la industria, la riqueza y el dominio, como por su sistema mercantil cerrado [es decir, la Inglaterra de entonces]- nos revelan que así no se logra otra cosa que sacrificar la prosperidad de algunas naciones, sin ventaja para la humanidad entera, sino sólo para el enriquecimiento de la potencia manufacturera y mercantil en cuestión.”⁵²

El autor anteriormente citado, quien es investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, opina que los resultados en la economía mexicana bajo el TLCAN han sido desfavorables, ya que a grandes rasgos mientras los países en desarrollo liberan sus mercados, los países desarrollados ponen rigurosas barreras de protección comercial de sus mercancías mediante mecanismos no arancelarios.

Por otra parte, el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Rodrigo Alpízar Vallejo, opina que “el TLCAN ha impulsado el comercio y la inversión, pero esto no se ha traducido en un crecimiento significativo, en la generación de puestos de trabajo o de un mercado interno con las condiciones para crecer de manera sustentable. Uno de los problemas que el TLCAN ha generado es básicamente una economía exportadora de las empresas transnacionales, en consecuencia, la transformación de México en un país exportador de maquinaria y equipo.”⁵³

3.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En páginas anteriores hablamos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ahora nos referiremos a las fuentes internas del comercio exterior y la materia aduanera. Mencionamos en el primer capítulo de este trabajo que la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público se encuentra jurídicamente situada en el máximo nivel, es decir en nuestra constitución.

⁵² <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1667/12.pdf>

⁵³ Oropeza García, Arturo, *TLCAN 20 años ¿Celebración, Desencanto o Replanteamiento?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2014, p. 59

Al respecto, nos dice el maestro Ignacio Burgoa que “la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento *cúspide* de todo el derecho positivo del Estado, situación que convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.”⁵⁴

En este sentido, el artículo 31 fracción IV constitucional establece como obligación de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Merece la pena destacar que aunque la constitución señale que es obligación de los mexicanos, no significa que los extranjeros estén exentos del cumplimiento de obligaciones en materia impositiva, ya que en diversos ordenamientos se encuentra previsto el hecho generador de las contribuciones, y en la mayoría de los casos no incide la nacionalidad del sujeto pasivo.

Por otra parte, el artículo 73 fracciones VII y XXIX, establecen que el Congreso está facultado para:

VII. Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

XXIX. Para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina, cerillos, explotación forestal y cerveza, entre otros.

Asimismo, el artículo 117 fracciones IV, V, VI y VII, establece la prohibición de los Estados para:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2007, p.359.

- V. Prohibir directa o indirectamente la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras.
- VI. Gravar la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen respecto de la procedencia de la mercancía.

En nuestra opinión, la prohibición de los Estados para gravar el tránsito de personas o mercancías radica en mantener una unión económica nacional que se vea reflejada frente al extranjero.

De igual manera, el artículo 118, establece que los Estados no podrán sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones.

Finalmente, el artículo 131 de nuestra carta magna, que es la base del comercio exterior, dispone que le corresponde exclusivamente a la Federación:

Gravar las mercancías que se importen o exporten o que transiten por territorio nacional, así como reglamentar o prohibir por motivos de seguridad, la circulación en territorio nacional de toda clase de efectos.

En este sentido, coincidimos con la opinión del Doctor Saldaña quien señala que “la facultad privativa de la Federación para establecer tributos sobre las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional, en general tienen la finalidad de consolidar un mercado común interno y controlar la balanza comercial del país.”⁵⁵

Finalmente, como podemos observar, por mandato constitucional, la Federación tiene competencia fiscal casi ilimitada, al reservarle facultades para gravar mercancías y hacerle expresamente prohibiciones impositivas a los Estados,

⁵⁵ Saldaña, *op. cit.*, p. 58

asimismo, se delimita claramente al Congreso la facultad exclusiva para legislar en materia tributaria.

3.4 ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Hablamos anteriormente de las disposiciones en materia comercial y aduanera previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como lo establecido en nuestro máximo ordenamiento que es la constitución.

Ahora mencionaremos las facultades que tiene el poder ejecutivo estas materias. En concordancia, sabemos que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, por lo que la organización centralizada está integrada por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

En nuestro país, el titular del poder ejecutivo será el Presidente de la República, quien tendrá el carácter de órgano político y de órgano administrativo.

En este sentido, nos dice Gabino Fraga que “como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la Administración.”⁵⁶

Al respecto, en el artículo 89 constitucional se establecen las facultades del Presidente, sin embargo, por cuestiones de practicidad únicamente nos referiremos a las relacionadas con la materia aduanera y el comercio exterior, las cuales son las siguientes:

- Promulgar y ejecutar leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y

⁵⁶ Fraga Mouret, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2015, p. 167.

formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

Respecto a lo anterior, podemos comentar que de acuerdo con cifras de ProMéxico, nuestro país ha suscrito 12 Tratados de Libre Comercio, 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIS) y 9 Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial, además de que participa activamente en Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación y para crear otras, así como para restringir y prohibir importaciones, exportaciones y tránsito de productos cuando lo estime urgente con la finalidad de regular el comercio exterior y procurar la estabilidad nacional.

Sabemos que en el mismo artículo 31 fracción IV constitucional, en relación con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, se encuentra previsto el principio de legalidad, el cual es un elemento esencial de las contribuciones, es decir, que éstas deberán encontrarse establecidas en leyes, las cuales son expedidas por el Congreso de la Unión previo cumplimiento del proceso legislativo.

No obstante, a manera de excepción, el Congreso delega atribuciones legislativas la Ejecutivo, sin embargo, la misma constitución establece como requisito que dicha determinación conlleve un beneficio para el país, lo que representa una excepción a la división de poderes, en la que el presidente asume atribuciones meramente legislativas.

Ahora bien, la Ley de Comercio Exterior en su artículo 4 establece las facultades del Ejecutivo Federal en esta materia siendo las siguientes:

- Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, y observando los principios de proporcionalidad y equidad consagrados en el artículo 131 de la constitución.
- Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decreto.
- Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía.
- Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente.
- Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría de Economía.
- Coordinar la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.
- Coordinar, a través de la Secretaría de Economía, que las dependencias y entidades que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Aduanera en el artículo 143 establece que además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

- Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores, de tráfico aéreo 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.
- Establecer o suprimir regiones fronterizas.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, establece en el artículo 39, que el Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

- Condonar total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago diferido o en parcialidades cuando se haya afectado o con la finalidad de impedir afectar la situación de alguna región del país, alguna actividad o producto, así como en catástrofes naturales.
- Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relativas al sujeto, objeto, base, tasa, tarifa, infracciones y sanciones de las contribuciones.
- Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Respecto al tema de exención de impuestos, merece la pena mencionar que si bien el código fiscal establece que el ejecutivo podrá condonar contribuciones, de igual manera, el artículo 28 constitucional prevé que en los Estados Unidos Mexicanos queda prohibida la exención de impuestos.

En este sentido, consideramos que tal y como sucede con el nacimiento de una obligación tributaria, la determinación para establecer exenciones también tiene que basarse en un hecho generador, es decir, identificar plenamente la situación jurídica o de hecho en que se coloca el sujeto pasivo para dar lugar a éstas, y que no recaigan sobre una persona en concreto, sino sobre situaciones generales, impersonales y abstractas, además de traer consigo un beneficio para la economía nacional.

3.5 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Ya mencionamos las facultades con las que cuenta el poder ejecutivo en la materia comercial y aduanera, ahora abordaremos el tema de las atribuciones que tienen la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales forman parte de la Administración Pública Centralizada.

En opinión del autor Gabino Fraga, “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en la que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”⁵⁷

Como primer punto, debemos tener en cuenta que el Estado, para cumplir con sus fines, cuenta con órganos administrativos, quienes integrarán entre sí una relación jerárquica con funciones plenamente establecidas, dichos órganos reciben el nombre de Secretarías de Estado, en donde sus atribuciones se encontrarán enunciadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, de acuerdo al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Economía:

- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país.
- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio exterior del país.
- Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

⁵⁷ Fraga, *op. cit.*, p. 159

- Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.

Por su parte, respecto a las atribuciones de dicha Secretaría, el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior establece:

- Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias.
- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones.
- Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.
- Establecer los requisitos de marcado de país de origen.
- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.
- Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, así como las disposiciones que los rijan, escuchando a los sectores productivos e instituciones promotoras del sector público y privado.

En cuanto a la facultad prevista en el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior respecto a que la Secretaría de Economía puede establecer y modificar regulaciones y restricciones no arancelarias, el Doctor Saldaña menciona que ha sido sujeta a dos opiniones:

- I. Que el Congreso de la Unión es quien tiene facultades para imponer medidas no arancelarias, y solamente puede delegar dicha facultad al Presidente de la República siempre que éste señale la situación de urgencia que motive la imposición de las medidas en comento, por lo

que el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior resulta inconstitucional al conceder estas facultades a un Secretario de Estado, o incluso a un funcionario de menor jerarquía.

- II. Por otra parte, hay quienes sostienen que el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para facultar a un Secretario de Estado para imponer medidas no arancelarias si esto fuere necesario para cumplir con sus atribuciones.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que existe facultad implícita del Congreso de la Unión para autorizar mediante Ley a la Secretaría de Economía para imponer medidas no arancelarias (cuotas compensatorias).

En nuestra opinión consideramos que si bien no es lo idóneo, es viable que la Secretaría de Economía establezca medidas no arancelarias, ya que cuenta con cierto grado de especialización respecto al tema de comercio exterior.

3.6 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al formar parte de la Administración Pública Centralizada, sus atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales, a grandes rasgos son en materia fiscal y presupuestaria, por ejemplo, proyectar y calcular ingresos, manejar la deuda pública, vigilar el sistema bancario, determinar el monto de estímulos fiscales, calcular los egresos de la federación, entre otros.

No obstante, en dicho artículo 31 se establece que corresponde a dicha Secretaría:

- Organizar y Dirigir los servicios aduanales y de inspección.

Ahora bien, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece competencias en el tema que nos ocupa, algunas de ellas son las siguientes:

Artículo 52. Compete a la Dirección General Adjunta de Legislación Aduanera y Comercio Exterior:

- Estudiar y formular anteproyectos de iniciativas de leyes y reglas generales en materia aduanera.
- Asesorar a las unidades competentes en la adecuada interpretación y aplicación de la legislación aduanera, así como de los acuerdos, convenios y tratados internacionales.
- Mantener comunicación con las autoridades de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación que establezcan los acuerdos, convenios y tratados internacionales de libre comercio o en materia aduanera.
- Participar con las autoridades competentes en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior.
- Participar en la elaboración de las medidas y programas correspondientes al fomento a las industrias de exportación, a los regímenes temporales y definitivos de importación y exportación de vehículos automotores al país.

Artículo 54: Compete a la Dirección General de Tratados Internacionales:

- Analizar y, en su caso, aprobar, los estudios correspondientes a la política fiscal internacional y de negociación con otros países de convenios, acuerdos y tratados en materia fiscal.

- Proponer las medidas necesarias en materia fiscal internacional, a la problemática y opiniones vertidas por los diversos grupos de contribuyentes o sectores sociales.
- Dirigir el análisis de la información sobre la problemática y opiniones vertidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto de las medidas de política fiscal internacional que deban instrumentarse.

Por su parte, la Ley Aduanera contempla lo siguiente:

Artículo 144. La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

- Señalar la circunscripción territorial de las aduanas y de las secciones aduaneras.
- Comprobar que los datos y el pago correcto de contribuciones en las operaciones de importación y exportación.
- Requerir documentación a los contribuyentes y obligados solidarios.
- Practicar el reconocimiento aduanero en los recintos fiscales o fiscalizados.
- Verificar que las mercancías a las que se les haya concedido algún beneficio o estímulo fiscal estén destinadas al propósito para el que se les otorgó.
- Perseguir y ordenar el embargo precautorio de mercancías en transporte.
- Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías señaladas en los pedimentos.
- Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes y obligados solidarios.
- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.

No obstante de las atribuciones señaladas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las

Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En este sentido, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será responsable de aplicar la legislación fiscal y aduanera con la finalidad de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

3.7 FACULTADES DE COMPROBACIÓN EN MATERIA ADUANERA

Hablamos anteriormente de las disposiciones legales en materia de comercio exterior, partiendo desde lo consagrado en nuestra constitución hasta las atribuciones conferidas a algunas Secretarías de Estado, por lo que a continuación abordaremos el tema de las facultades de comprobación que tienen las autoridades para allegarse de elementos que le permitan determinar el debido cumplimiento a las disposiciones en materia aduanera.

En este sentido, para una mejor comprensión de éste apartado, iniciaremos por definir qué se considera como *autoridades*, ya que coincidimos con la opinión del autor Pedro Trejo, respecto a que “son éstas las únicas que pueden emitir actos que expresan una decisión en el ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones.”⁵⁸

Para el autor en cita, “las autoridades, incluyendo las aduaneras y las propias aduanas del país, son entes administrativos que se rigen por disposiciones de

⁵⁸ Trejo, *op. cit.*, p.321

carácter público-administrativas, de tal forma que sólo pueden actuar bajo el principio de legalidad (o juricidad), que consagra que las autoridades sólo pueden hacer aquello que les está expresamente autorizado por la ley.”⁵⁹

Una vez definido el término autoridad, hablaremos de cuáles son sus atribuciones específicas en materia aduanera.

El artículo 42 del Código Fiscal de la Federación establece al respecto:

Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

- I. Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.
- II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.
- III. Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

⁵⁹ *Idem.*

- IV.** Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen.
- V.** Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera derivadas de autorizaciones o concesiones o de cualquier padrón o registro establecidos en las disposiciones relativas a dicha materia; verificar que la operación de las máquinas, sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar los contribuyentes, se realice conforme lo establecen las disposiciones fiscales; así como para solicitar la exhibición de la documentación o los comprobantes que amparen la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos y verificar que las cajetillas de cigarros para su venta en México contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico. Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción y actualización de sus datos en el citado registro e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.
- VI.** Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.
- VII.** Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

- IX.** Practicar revisiones electrónicas a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.

Asimismo, el artículo en cita, establece que dichas facultades de comprobación podrán ejercerse por la autoridad de manera conjunta, indistinta o sucesivamente, es decir, puede darse el caso de que un contribuyente sea fiscalizado por autoridades federales y estatales.

Finalmente, se entiende que las facultades de comprobación se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente.

Como podemos observar, las facultades de comprobación de las autoridades fiscales se encuentran previstas en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, en el cual también se hace alusión a los responsables solidarios y de terceros relacionados con los contribuyentes, en nuestra opinión, dicho artículo es de gran importancia, toda vez que es la base sobre la cual las autoridades fundamentan su actuar al momento de llevar a cabo actividades de fiscalización con la finalidad de evitar la evasión y elusión fiscal, la cual es un problema que sin duda ha afectado económicamente a nuestro país.

3.7.1 RECONOCIMIENTO ADUANERO

Mencionamos en el primer capítulo que el despacho aduanero es un conjunto de actos llevados a cabo por las autoridades, propietarios, consignatarios, poseedores, de las mercancías relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

Esta facultad de comprobación se encuentra prevista y regulada en el artículo 43 en relación con la fracción VI del artículo 144 de la Ley Aduanera, y consiste en examinar las mercancías de comercio exterior, así como de sus muestras con la finalidad de que la autoridad se allegue de elementos que comprueben lo asentado respecto a la descripción, origen, unidades y características de los bienes.

En este sentido, el reconocimiento aduanero es la primera facultad de comprobación que lleva a cabo la autoridad, y de acuerdo con el autor Hadar Moreno, “los actos de verificación y fiscalización que la autoridad aduanera realiza en primer reconocimiento se relacionan con la presentación del pedimento o factura ante la autoridad aduanera, y derivado de ello se activa el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si se practica reconocimiento aduanero o no, en caso de resultar afirmativo, la autoridad aduanera por conducto de sus verificadores procederá a realizar el reconocimiento, el cual se conoce como *primer reconocimiento*.”⁶⁰

Es decir, que una vez efectuado el pago de contribuciones y determinación de regulaciones y restricciones no arancelarias, se presentará el pedimento y las mercancías ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado, en donde si éste determina color verde, la mercancía podrá salir de la aduana sin ser sujeta a revisión, a lo cual mencionamos que se le conoce como *desaduanamiento libre*; en caso contrario, si el mecanismo se activa en color rojo, la mercancía se someterá a reconocimiento aduanero para llevarse a cabo una revisión física y documental.

Dicho reconocimiento podrá llevarse a cabo por las autoridades aduaneras en los recitos fiscales o fiscalizados, en bodegas o bien, en el domicilio del contribuyente.

Ahora bien, una vez que se ha llevado a cabo la revisión física y documental de las mercancías por parte de la autoridad aduanera, deberá activarse nuevamente el mecanismo de selección automatizado, de dar como resultado color verde, saldrán libremente las mercancías de la aduana con el reconocimiento practicado anteriormente, y de activarse en rojo, dichas mercancías tendrán que someterse a un segundo reconocimiento, en donde se volverá a llevar a cabo una revisión física y documental de la mercancía.

Finalmente, de no detectarse ninguna irregularidad durante el reconocimiento y segundo reconocimiento, se concluirá con el despacho aduanero, sin embargo, de

⁶⁰ Moreno Valdez, Hadar y Navarro Chavarría Luis Enrique, *Materia Aduanera Procedimientos Administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, México, Porrúa, 2007, p.11.

acuerdo al artículo 43 de la Ley Aduanera, el reconocimiento aduanero no limita las facultades de comprobación de las autoridades respecto de las mercancías que se introduzcan o extraigan del territorio nacional. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular. Es decir, la autoridad podrá ejercer posteriormente sus facultades de comprobación, ya sea a través de una verificación de mercancía en transporte o bien, mediante una visita domiciliaria.

3.7.2 VERIFICACIÓN DE MERCANCÍA EN TRANSPORTE

El autor Pedro Trejo define la verificación de mercancías en transporte como “la revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficós terrestre, marítimo fluvial o de los vehículos de procedencia extranjera, ya sea que se encuentren en circulación o no en la vía o lugares públicos e incluso en embarcaciones. Las formas más comunes de ejercer esta facultad es mediante la verificación de las mercancías utilizando una orden escrita dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor, en un punto en carretera, en brechas, en sobrevigilancia o en una volanta fiscal, en la vía o lugares públicos.”⁶¹

Esta facultad de comprobación se encuentra prevista en la fracción XI del artículo 144 de la Ley Aduanera, la cual señala que la Secretaría de Hacienda tendrá la facultad de:

- XI.- Verificar en forma exclusiva durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional.

Es de mencionarse que actualmente, ni en la Ley Aduanera, ni en el Código Fiscal de la Federación se regula el procedimiento a seguir respecto a esta facultad de

⁶¹ Trejo, *op. cit.*, p. 365.

comprobación, sin embargo, el autor Mario Becerril Hernández⁶², enumera el desarrollo de la verificación de mercancía en transporte, el cual es el siguiente:

1. El verificador detiene el medio de transporte con las mercancías.
2. Identificación del verificador ante el chofer a través de una constancia de verificación.
3. El verificador deberá notificar al chofer la orden de verificación de mercancía en transporte, la cual deberá encontrarse debidamente fundada y motivada.
4. Se le requerirá al chofer que presente la documentación que acredite la legal estancia de las mercancías en territorio nacional, a la cual se le realizará una revisión.
5. Si de dicha revisión documental se detecta alguna irregularidad, el chofer tendrá la obligación de conducir el medio de transporte al recinto fiscal más cercano para que ahí se lleve a cabo la revisión física de las mercancías, y de detectarse irregularidades, se llevará a cabo el embargo precautorio de mercancías e inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Al respecto, es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia emitió una jurisprudencia⁶³ en la que se señala que es ilegal que la autoridad traslade al conductor del vehículo al recinto fiscal sin su consentimiento, sino que de no justificarse la legal estancia de las mercancías, la autoridad deberá informar al particular su situación jurídica, para que éste, de acuerdo a sus intereses acuda voluntariamente a la aduana.

En nuestra opinión, debemos considerar que en esta facultad de comprobación, la autoridad en un primer momento verificará la documentación que acredite la legal

⁶² Becerril Hernández, Mario, *Facultades de Comprobación, Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y Medios de Impugnación*, México, Tax, 2010, p. 80.

⁶³ Tesis IV.10.A.J/19, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, enero de 2016, p. 3126.

estancia de la mercancía cuando ésta se encuentre en un medio de transporte, ya sea camión, buque, avión, no obstante, si de esa revisión se detecta alguna irregularidad se le hará saber al conductor para que traslade el vehículo a un espacio acondicionado para llevar a cabo la revisión física de las mercancías, ya que en caso contrario, el mismo artículo 114 del Código Fiscal de la Federación establece una sanción privativa de la libertad a los servidores públicos que realicen la verificación física de éstas en lugares distintos a los recintos fiscales.

3.7.3 REVISIÓN DE GABINETE

La llamada revisión de gabinete o de escritorio es otra de las facultades de comprobación, y consiste en que la autoridad solicita por escrito al contribuyente que exhiba en las oficinas de ésta la contabilidad y en el caso que nos ocupa toda la documentación relativa a las operaciones de comercio exterior.

Se encuentra prevista en el artículo 48 del Código Fiscal de la Federación, y se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

- Se formulará una solicitud al contribuyente, la cual será notificada en términos del artículo 134 del Código en comento.
- En dicha solicitud se indicará el lugar y fecha de presentación de los documentos.
- La documentación requerida deberá ser presentada por el contribuyente a quien se dirigió la solicitud o por su representante.
- Posteriormente, la autoridad formulará un oficio de observaciones en el que señalará de forma circunstanciada los hechos u omisiones detectados. Es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

sostenido que dicho oficio, al constituir un acto de molestia, deben cumplir con el requisito constitucional de fundamentación y motivación.⁶⁴

- De no encontrarse irregularidades, la autoridad notificará al contribuyente la conclusión de la revisión de gabinete.
- De ser el caso, la autoridad notificará el oficio de observaciones al contribuyente, quien contará con un plazo de 20 días contados a partir del día siguiente que surta efectos la notificación de dicho oficio, para presentar la documentación que desvirtúe lo asentado por la autoridad, o bien para corregir su situación fiscal. Tratándose de la revisión de más de un ejercicio, se ampliará el plazo por 15 días más.
- Si el contribuyente no desvirtúa lo asentado en el oficio de observaciones ni corrige su situación fiscal, la autoridad emitirá resolución en el que determine las contribuciones o aprovechamientos omitidos, la cual se notificará al contribuyente.

Ahora bien, el artículo 46-A del Código en comento, establece que la autoridad deberá concluir con las visitas domiciliarias y la revisión de gabinete dentro del plazo máximo de 12 meses contados a partir de que se le notificó al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación, excepto cuando la autoridad aduanera se encuentre llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países, el plazo será de 2 años. Sin embargo, es de señalarse que los plazos para concluir la revisión de gabinete y la visita domiciliaria se podrán suspender por los casos enunciados en este artículo, los cuales son:

- Huelga desde que se suspenda el trabajo y hasta que termine la huelga.
- Fallecimiento del contribuyente hasta que se designe representante legal de la sucesión.

⁶⁴ Tesis 2ª./J.18/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 383.

- Cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado aviso o cuando no se le localice en el señalado.
- Cuando el contribuyente interponga algún medio de defensa. Dicho plazo se suspenderá a partir de la fecha de la interposición de dicho medio y hasta que se dicte resolución definitiva.

Como observamos, en esta facultad de comprobación la autoridad tiene que cumplir una serie de requisitos en cuanto a la notificación del inicio de la facultad de comprobación, la elaboración de oficio de observaciones y conclusión, sin embargo la ley es omisa respecto a las formalidades a seguir durante la revisión documental.

3.7.4 FACULTAD DE GLOSA

De acuerdo con el autor Mario Becerril, la facultad de glosa consiste en “la revisión que realice en sus propias oficinas la autoridad aduanera de los pedimentos y demás documentos anexos al mismo, presentados por los importadores o exportadores durante el despacho aduanero de mercancías, con el propósito de comprobar la correcta determinación y pago de las contribuciones y aprovechamientos de comercio exterior, así como el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias.”⁶⁵

Dicha facultad se encuentra prevista en la fracción II del artículo 144 de la Ley Aduanera:

La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de

⁶⁵ Becerril, *op. cit.*, p. 77

las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley.

Como es de observarse, la Ley Aduanera otorga esta facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, en la práctica es ejercida por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas.

En este sentido, si derivado del ejercicio de esta facultad de comprobación la autoridad detecta irregularidades, deberá notificar al contribuyente un acta o escrito de hechos u omisiones iniciando el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

3.7.5 VISITA DOMICILIARIA

Finalmente, una de las más importantes facultades de comprobación en materia aduanera es la visita domiciliaria, que como comentábamos, la autoridad puede ejercer en cualquier momento después de llevar a cabo el reconocimiento aduanero.

De acuerdo con el autor Mario Becerril “la visita domiciliaria consiste en la revisión de la contabilidad y demás documentación que forma parte de la misma, como lo es la documentación aduanera relativa a la importación o exportación de las mercancías, que la autoridad aduanera revisa en el domicilio fiscal de la empresa.”⁶⁶

El fundamento para llevar a cabo una visita domiciliaria se encuentra consagrado en el párrafo 16 del artículo 16 constitucional que a la letra señala:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

⁶⁶ Becerril, *op. cit.*, p. 52

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

De lo anterior se desprende que la visita domiciliaria deberá cumplir con requisitos constitucionales como son:

- Que exista mandamiento por escrito. Es decir, que el visitado deberá recibir un documento que contenga una orden de visita.
- Que sea emitido por autoridad competente. “Se entiende que es aquella que por ley o reglamento tenga conferida la facultad que está ejerciendo.”⁶⁷
- Que se encuentre debidamente fundado y motivado. Como ya señalamos, al tratarse de un acto de molestia, la orden de visita deberá estar fundada y motivada, es decir, contener los preceptos jurídicos en que se basó la autoridad para expedirla, así como las razones de hecho que la motivaron a ejercer dicha facultad de comprobación.

En este sentido, al igual que todas las facultades de comprobación, su fundamento legal es el artículo 42 fracción III del Código Fiscal de la Federación.

No obstante, el desarrollo de una visita domiciliaria se encuentra previsto en los artículos 43 a 47 del Código Fiscal de la Federación, resumiéndose a lo siguiente:

- Se presentará e identificará un auditor en el domicilio fiscal del contribuyente, en donde requerirá la presencia del representante legal de la empresa, en caso de no encontrarse, se dejará un citatorio para el día siguiente. Es importante señalar que la visita domiciliaria siempre se practicará en el

⁶⁷ Margain Manautou, Emilio, *Facultades de Comprobación Fiscal*, México, Porrúa, 2011, p. 23.

domicilio fiscal del importador o exportador, entendiéndose éste por el lugar donde se tenga el principal asiento de sus negocios.

- En el día y hora señalados en el citatorio, el auditor se presentará nuevamente y requerirá la presencia del representante legal. En caso de no encontrarse, se podrá iniciar la visita con la persona que se encuentre en el domicilio fiscal.
- El auditor deberá identificarse plenamente, y procederá a notificar la orden de visita, la cual deberá constar por escrito, encontrarse debidamente fundada y motivada, consignar el nombre a quien deba efectuarse la visita y de quien la realizará, señalar los impuestos y periodo objeto de revisión.
- En el domicilio fiscal, los visitadores redactarán el acta parcial de visita domiciliaria, en donde señalarán de manera circunstanciada los hechos u omisiones detectados, asimismo, deberán designarse dos testigos por parte del representante legal.
- Podrán levantarse actas parciales o complementarias en donde también podrán asentarse los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. De acuerdo con el autor Emilio Margain, “por actas parciales debemos entender que son aquellas que forman parte de toda la labor desarrollada en una visita domiciliaria hasta llegar con la que da término a la misma, conocida como acta final, en las que se van asentando los hechos, omisiones o irregularidades que van observando los visitadores, o la recepción de los datos, informes o documentación solicitada al visitado, o el aumento o sustitución de visitadores, así como cuando hay cambios de autoridades fiscales que se hacen cargo de la continuación de las visitas.”⁶⁸ El autor en

⁶⁸ Margain, *op. cit.*, p. 194.

cita refiere que “por acta complementaria se entiende que es aquella que viene a perfeccionar el contenido de lo asentado en un acta parcial.”⁶⁹

- Entre la última acta parcial y el acta final, deberán transcurrir al menos 20 días en los que el contribuyente podrá presentar cualquier documento que desvirtúe los hechos u omisiones asentados por los visitadores, así como optar por corregir su situación fiscal, de no hacerlo, se tendrán por consentidos los hechos asentados.
- Como regla general, la autoridad deberá concluir con la visita dentro de un plazo máximo de 12 meses contados a partir de que se notificó al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación. No obstante, en el caso que nos ocupa, cuando la autoridad aduanera solicite información a autoridades de otro país, o cuando se esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países, el plazo podrá ser hasta de dos años.
- Como mencionamos en la revisión de gabinete, la visita domiciliaria podrá concluirse anticipadamente por los mismos supuestos ahí asentados.

3.8 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

Mencionamos con anterioridad que con el propósito de allegarse de elementos respecto a la legal estancia de mercancías, la autoridad aduanera cuenta con diversas facultades de comprobación. En este sentido, si derivado de éstas facultades se detectan irregularidades, puede originarse un procedimiento administrativo en materia aduanera, mejor conocido como PAMA.

El autor Virgilio Vallejo Montaña define que “no es un *procedimiento administrativo seguido en forma de juicio*, ya que no se establece el triángulo jurisdiccional (parte,

⁶⁹ *Ibidem* p. 195

contraparte y juzgador neutral), sino que es la propia autoridad la que lo inicia, la que lo instruye y lo resuelve.

Es indudablemente un acto de molestia, toda vez que se inicia precisamente con el embargo precautorio de las mercancías, y puede culminar con su embargo definitivo y con la imposición de multas. Por ello exige un estricto cumplimiento de las formalidades del proceso”.⁷⁰

Al respecto, éste procedimiento se encuentra regulado a partir del artículo 150 de la Ley Aduanera, el cual establece que las autoridades levantarán acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera cuando, con motivo de sus facultades de comprobación embarguen precautoriamente las mercancías, asimismo, se señalará que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación con la finalidad de que ofrezca pruebas y formule los alegatos que a su derecho convenga para desvirtuar la irregularidad, ello para salvaguardar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

Ahora bien, observamos que un presupuesto indispensable para dar inicio a un PAMA, es el embargo precautorio de mercancías, y esto deberá llevarse a cabo en los supuestos señalados en el artículo 151 de la Ley Aduanera, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 151. Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

⁷⁰ Vallejo Montaña Virgilio, “Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. Su debido Trámite Legal y Constitucional” en Godínez Méndez, Wendy A. (coord.) *Derecho Económico y Comercio Exterior. 40 años de vida académica. Homenaje al Dr. Jorge Witker*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 1228

II.- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II, del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

III.- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

VI. Cuando el nombre, denominación o razón social o domicilio del proveedor en el extranjero o domicilio fiscal del importador, señalado en el pedimento, o bien, en la transmisión electrónica o en el aviso consolidado a que se refiere el artículo 37-A, fracción I de esta Ley, considerando, en su caso, el acuse correspondiente declarado, sean falsos o inexistentes o

cuando en el domicilio señalado, no se pueda localizar al proveedor en el extranjero.

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley.

Derivado de lo anterior, debemos considerar que “se denomina embargo *precautorio* en razón de que tal embargo de bienes aún no constituye la privación definitiva de la propiedad o posesión de los bienes del particular, pues tendrá que continuarse con la misma tramitación del procedimiento administrativo en materia aduanera hasta su conclusión que se dará con la resolución correspondiente, a través de la cual se determinará si las mercancías son liberadas por el contrario, las mismas pasan a propiedad del fisco federal, esto último implicará la privación definitiva de la propiedad o posesión de los bienes del particular.”⁷¹

No obstante, de acuerdo con el artículo 154 de la Ley Aduanera, podrá sustituirse el embargo precautorio de las mercancías por alguna de las formas de garantía establecidas en el Código Fiscal de la Federación, esto es, fianza, hipoteca, prenda, embargo en vía administrativa entre otras.

Una vez ofrecidas las pruebas y alegatos, la autoridad contará con un plazo de cuatro meses para emitir una resolución y notificarla al particular respecto del procedimiento administrativo en materia aduanera, ya sea absolutoria en donde no se determinará ningún crédito fiscal y se ordenará la devolución de la mercancía, o condenatoria, en donde se determinarán los créditos fiscales.

Sin embargo, de no emitirse resolución en el plazo anteriormente señalado, se dejarán sin efectos todas las actuaciones de la autoridad que dieron origen al procedimiento.

⁷¹ Becerril, *op. cit.*, p. 107.

Ahora bien, en el caso de existir una resolución condenatoria en la que se determine un crédito fiscal, el interesado puede optar por pagar dicho crédito, o bien, por garantizarlo e impugnarlo dentro del plazo de 45 días hábiles, y de no hacerlo, una vez vencido este plazo la autoridad podrá requerir el pago, y de no cubrirse en ese momento, se procederá al cobro coactivo a través del procedimiento administrativo de ejecución que implicará el embargo de bienes.

Finalmente, consideramos que en la resolución la autoridad deberá cumplir con los requisitos constitucionales y legales de todo acto de autoridad, es decir, que debe constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y estar debidamente fundado y motivado, ya que de no dar cumplimiento puede dar lugar a la impugnación de dicha resolución, lo cual implica un costo tanto para el contribuyente como para el Estado, sin dejar de mencionar el tiempo perdido y el retraso en la recaudación.

Como ya quedó asentado, el procedimiento administrativo en materia aduanera se inicia con el embargo precautorio de mercancías, lo que en nuestra opinión, repercute seriamente en la esfera jurídica y económica del particular.

3.9 INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ADUANERA

Coincidimos con la opinión del autor Hadar Moreno, quien señala que en nuestra legislación no se cuenta con un marco jurídico “mediante el cual pueda distinguirse claramente entre lo que significan las infracciones administrativas y su diferencia con los delitos fiscales, bajo este contexto y para muchos especialistas una misma conducta puede ser tipificada como infracción y como delito al mismo tiempo, y asimismo dicha conducta puede ser sancionada a través de la imposición de créditos fiscales y multas que establece la Ley e inclusive existir al mismo tiempo como se ha visto como delitos y ser tipificados con penas privativas de la libertad.”⁷²

⁷² Moreno, *op. cit.*, p. 277.

Al respecto, el artículo 176 de la Ley Aduanera establece que comete las infracciones relacionadas con la importación y exportación quien introduzca o extraiga mercancías en los siguientes casos:

- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.
- Sin permiso de las autoridades, o sin cumplir las regulaciones y restricciones no arancelarias por razones de seguridad nacional, salud pública o preservación del medio ambiente.
- Cuando su importación o exportación esté prohibida, o cuando las empresas IMMEX realicen importaciones temporales de mercancías no amparadas en su programa.
- Cuando se extraigan o pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados.
- Cuando no se pueda llevar a cabo el reconocimiento aduanero por encontrarse las mercancías en lugar distinto al señalado.
- Cuando en el tránsito interno, las mercancías se desvíen de las rutas o se transporten en medios no autorizados.
- Cuando no se acredite con documentación la legal estancia o tenencia de la mercancía.
- Cuando los datos del proveedor en el extranjero o domicilio del importador señalados en el pedimento sean falsos o inexistentes.

CAPÍTULO IV

IMPACTO EN LA ECONOMÍA NACIONAL POR LAS MEDIDAS LEGALES Y ADUANERAS

4.1 POR EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Mencionábamos en el capítulo anterior, que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, para entrar en vigor el 1 de enero de 1994.

Con dicho Tratado, se esperaba un mayor fortalecimiento a las exportaciones, así, “el presidente Salinas de Gortari justificaba la firma del Tratado bajo la tesis de que *era mejor exportar mercancías que exportar trabajadores*, lo que implicaba suponer que el TLCAN reduciría la migración y que esto sería posible porque aumentaría la inversión y por ende se estimularía el crecimiento económico y el empleo.”⁷³

Actualmente, a veintidós años de su firma, existen diversas opiniones respecto a su eficacia, y sobre todo, a las ventajas que éste tratado ha traído para México.

Por ejemplo, el autor Arturo Guillén señala en su artículo titulado *Veinte años de TLCAN: Sueños y realidades*⁷⁴, algunas consideraciones entre las que destacan:

- Que, si bien es cierto que a partir del Tratado, México se convirtió en una potencia exportadora, contrario a lo que se esperaba, los ingresos nacionales se concentraron en manos de las minorías, los salarios disminuyeron y la pobreza aumentó, sin embargo, el lento o débil crecimiento económico del país no puede atribuirse exclusivamente al TLCAN, sino también es el modelo neoliberal y el flujo masivo de capitales externos, así como las políticas macroeconómicas.
- Que la economía del país carece de motor interno, sino que depende de la demanda externa. De igual manera, el sector exportador se restringe a unas cuantas ramas.

⁷³ Guillén, Arturo, “Veinte Años del TLCAN: Sueños y Realidades” en Sánchez Jiménez (coord.) TLC, Veinte Años. Valoraciones y Perspectivas, México, Cámara de Senadores y Juan Pablos editor, 2014, p.46.

⁷⁴ *Ibidem*, p.p. 35-60

- Que el sector agropecuario ha sido uno de los más afectados por el TLCAN, ya que aumentaron las importaciones de maíz, trigo, arroz y frijol provenientes de Estados Unidos, desplazando así a los productores nacionales.
- Que a partir del TLCAN, la migración hacia Estados Unidos aumentó por la falta de empleos en México, los bajos salarios, la pobreza, la violencia e inseguridad pública.

Con la entrada en vigor del TLCAN, se esperaba que existiera un mayor intercambio comercial con los países contratantes, y en consecuencia, ello se vería reflejado en nuestra balanza comercial.

Para un mejor panorama de lo anterior, las siguientes tablas⁷⁵ muestran las importaciones y exportaciones (traducidas en miles de dólares) que ha tenido nuestro país con Estados Unidos y Canadá desde 1993 hasta 2016.

Balanza comercial de México con Estados Unidos				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1993	42,911,549	45,294,662	88,206,211	-2,383,113
1994	51,618,594	54,834,155	106,452,749	-3,215,561
1995	66,273,641	53,902,492	120,176,133	12,371,149
1996	80,570,022	67,536,101	148,106,123	13,033,921
1997	94,376,864	82,002,208	176,379,072	12,374,656
1998	103,001,767	93,258,366	196,260,133	9,743,401
1999	120,262,033	105,267,312	225,529,345	14,994,721
2000	147,399,940	127,534,433	274,934,373	19,865,507
2001	140,564,406	113,766,783	254,331,189	26,797,623
2002	141,897,649	106,556,722	248,454,371	35,340,927
2003	144,293,352	105,360,681	249,654,033	38,932,671
2004	164,521,981	110,826,707	275,348,688	53,695,274
2005	183,562,833	118,547,326	302,110,159	65,015,507
2006	211,799,370	130,311,025	342,110,395	81,488,345
2007	223,133,251	139,472,828	362,606,079	83,660,423
2008	233,522,728	151,334,587	384,857,315	82,188,141
2009	185,101,145	112,433,820	297,534,965	72,667,325
2010	238,684,422	145,007,347	383,691,769	93,677,075
2011	274,426,516	174,356,027	448,782,543	100,070,489
2012	287,842,151	185,109,805	472,951,956	102,732,346
2013	299,439,147	187,261,910	486,701,057	112,177,237
2014	318,365,502	195,278,358	513,643,860	123,087,144
2015	308,890,700	186,802,029	495,692,729	122,088,671
2016 /1	195,741,521	116,428,927	312,170,448	79,312,594

⁷⁵ Subsecretaría de Comercio Exterior:
http://187.191.71.239/sic_php/pages/estadisticas/mexico/G8bc_e.html

Del recuadro anterior podemos observar que respecto a Estados Unidos, en los años 1993 y 1994 hubo un déficit comercial, y posteriormente ha existido un superávit, es decir que el valor de las exportaciones superó al de las importaciones.

Por otra parte, el siguiente cuadro muestra la balanza comercial de México con Canadá:

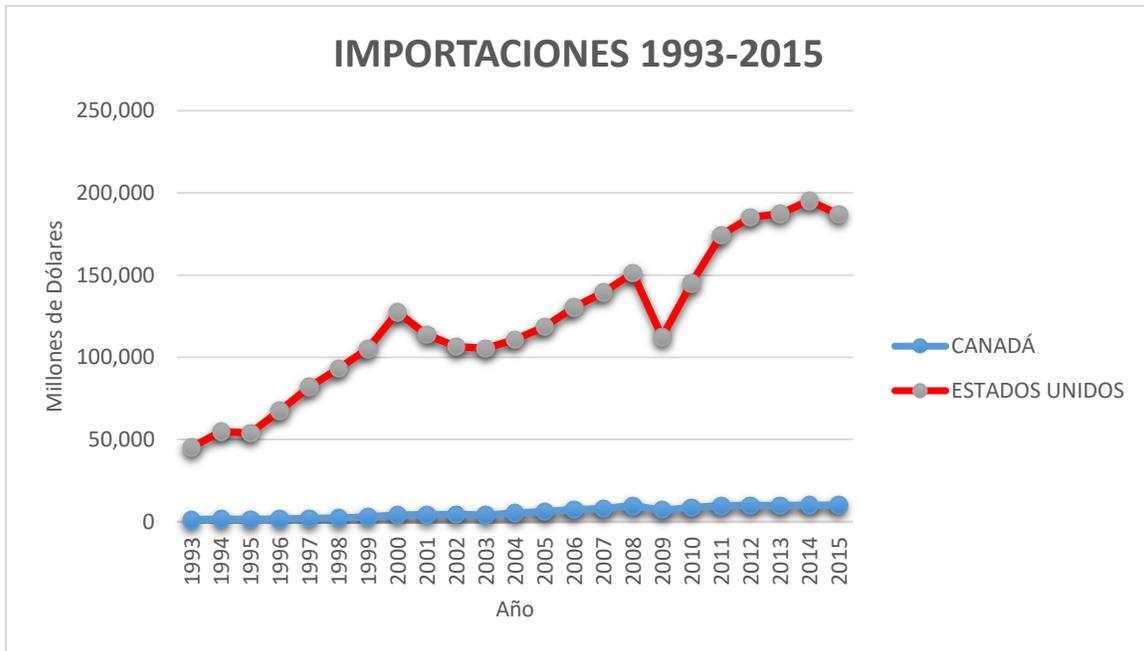
Balanza comercial de México con Canadá				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1993	1,562,861	1,175,348	2,738,209	387,513
1994	1,519,486	1,621,214	3,140,700	-101,728
1995	1,987,395	1,374,246	3,361,641	613,149
1996	2,172,004	1,743,555	3,915,559	428,449
1997	2,157,009	1,968,042	4,125,051	188,967
1998	1,519,281	2,290,204	3,809,485	-770,923
1999	2,311,175	2,948,883	5,260,058	-637,708
2000	3,340,006	4,016,558	7,356,564	-676,552
2001	3,082,621	4,234,854	7,317,475	-1,152,233
2002	2,991,325	4,480,300	7,471,625	-1,488,975
2003	3,041,784	4,120,461	7,162,245	-1,078,677
2004	3,291,538	5,327,479	8,619,017	-2,035,941
2005	4,234,471	6,169,337	10,403,808	-1,934,866
2006	5,176,217	7,376,211	12,552,428	-2,199,994
2007	6,490,952	7,957,346	14,448,298	-1,466,394
2008	7,102,347	9,442,473	16,544,820	-2,340,126
2009	8,244,248	7,303,736	15,547,984	940,512
2010	10,685,646	8,607,477	19,293,123	2,078,169
2011	10,694,582	9,645,442	20,340,024	1,049,140
2012	10,937,578	9,889,847	20,827,425	1,047,731
2013	10,452,654	9,847,041	20,299,695	605,613
2014	10,714,156	10,044,915	20,759,071	669,241
2015	10,544,654	9,947,926	20,492,580	596,728
2016 /1	6,877,303	6,313,006	13,190,309	564,297

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior⁷⁶.

Como es de observarse, respecto a Canadá, del año 1993 a 2016, ha existido tanto un déficit como un superávit comercial en las mismas proporciones, no obstante el periodo comprendido de 1998 a 2008 fue de números rojos. Es decir, Canadá no representa un socio comercial potencial.

Para una mejor comprensión, con los datos de los recuadros anteriores elaboramos una gráfica en donde se reflejen las importaciones de los otros dos miembros del TLCAN con nuestro país:

⁷⁶ Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior
http://187.191.71.239/sic_php/pages/estadisticas/mexico/D9bc_e.html



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía.

Como es de observarse, es abismal la diferencia de intercambio comercial que existe entre nuestro país con Estados Unidos que con Canadá.

Por otra parte, desde 1993 al año 2000, el crecimiento de las importaciones provenientes de Estados Unidos fue constante, sin embargo, a partir de este año y hasta 2006 hay una disminución.

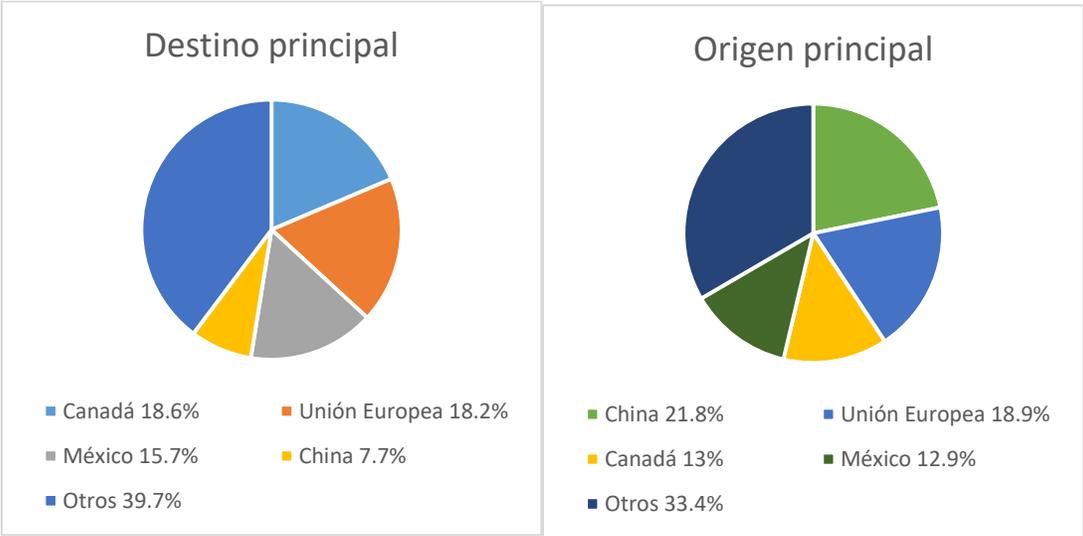
No obstante, en 2009, existe una notoria disminución en las importaciones provenientes de Estados Unidos, en nuestra opinión, consideramos que dicha situación se generó debido a la crisis financiera conocida como *Gran Recesión* originada en el país en comento en 2008 y que finalmente repercutió en México con un efecto dominó hasta 2009. Finalmente, en 2014 fue el año en que existió un mayor número de importaciones.

De los cuadros y gráfica anterior, podemos concluir que estadísticamente hablando, con el TLCAN, salvo los dos primeros años y hasta la fecha –aun con sus altibajos- ha existido un superávit de nuestra balanza comercial con Estados Unidos, es decir, que exportamos más de lo que importamos respecto a dicho país.

Ahora bien, de acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁷⁷, Estados Unidos de América es el importador número uno, y el segundo exportador a nivel mundial y sus principales importaciones y exportaciones son las manufacturas como se demuestra con las siguientes gráficas:



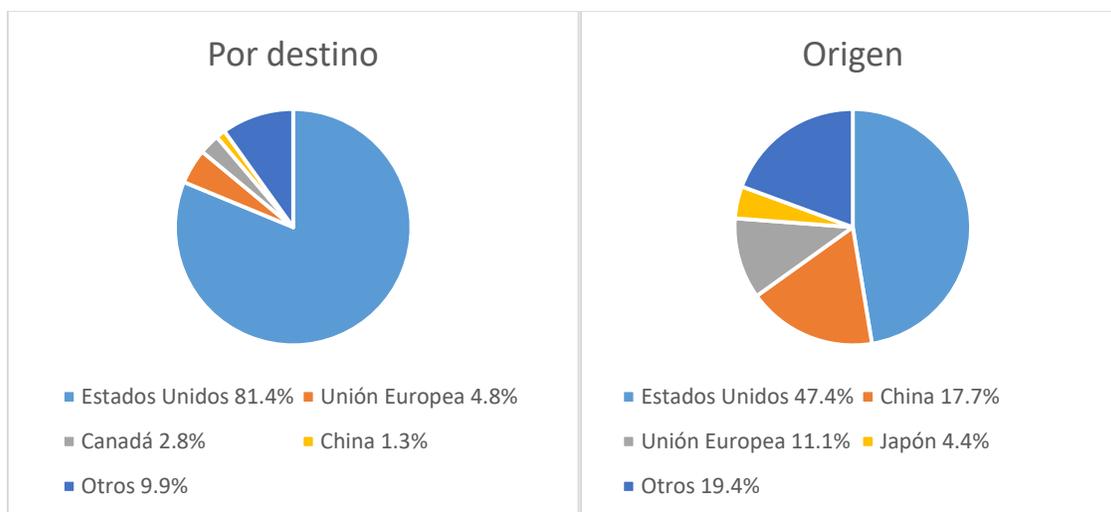
En este orden de ideas, con las siguientes gráficas podemos observar cómo México se hace presente en el intercambio comercial de Estados Unidos:



De las gráficas anteriores podemos destacar que México es un importante socio comercial de Estados Unidos.

⁷⁷ http://stat.wto.org/CountryProfiles/US_e.htm

Respecto a México, habíamos mencionado en capítulos anteriores que nuestro país ocupa el lugar número 13 en exportaciones y 12 en importaciones, y sus principales socios comerciales se demuestran a través de las siguientes gráficas⁷⁸:



De lo anterior, observamos que más del 81% de los productos exportados por México tienen como destino Estados Unidos de América, en el caso de las importaciones, el 47% de éstas provienen de dicho país, por lo que es evidente el importante intercambio comercial que tenemos con nuestro vecino del norte.

Como un pequeño paréntesis y sin pretender entrar en detalles, es de mencionarse que nuestro país es un importante exportador de petróleo, en donde “Oriente Medio es el principal productor global de petróleo con el 30% destacando Arabia Saudita con el 12% del total mundial, seguidamente aparece el bloque de América del Norte que ostenta el 19% de la producción global liderado por Estados Unidos que por sí solo abarca el 11% de la producción mundial mientras que Canadá y México aportan el restante (con 4% cada uno).”⁷⁹

Asimismo, los principales consumidores de petróleo son Estados Unidos, China, Japón, India, Rusia, Brasil, Corea del Sur, Alemania, Arabia Saudita, Canadá y México. En este sentido, es evidente el desequilibrio que existe entre productores y

⁷⁸ http://stat.wto.org/CountryProfiles/MX_e.htm

⁷⁹ Sosa Carpenter, Rafael, *Principios y fundamentos del comercio global internacional*, México, Grupo Vanchri, 2014, p. 79.

consumidores, el caso más claro es el de Estados Unidos, quien siendo un importante productor es a su vez el principal consumidor, por lo que requiere importar este energético de otras partes del mundo, por ejemplo, México.

Por otra parte, es de vital trascendencia señalar que durante el desarrollo de la presente investigación, el republicano Donald Trump resultó presidente electo de Estados Unidos de América, quien desde su campaña anunció que renegociaría, o en su caso denunciaría (dar por terminado) el TLCAN en caso de que México no acepte nuevas condiciones que favorezcan a Estados Unidos, argumentando que desde su firma, la industria manufacturera ha perdido varios empleos, que las empresas estadounidenses pagan en México el Impuesto al Valor Agregado del 16%, gravamen que las empresas mexicanas no tienen en Estados Unidos, entre otras cuestiones; asimismo, manifestó que aumentaría los aranceles a las importaciones mexicanas.

El republicano asumió la presidencia de Estados Unidos en fecha 20 de noviembre de 2017, y a escasos días, el mandatario sostuvo que aumentaría aranceles a las empresas automotrices que fabricaran en México, lo que trajo como consecuencia la cancelación de un proyecto de la empresa Ford, que consistía en una planta ubicada en San Luis Potosí.

En este sentido, de acuerdo con la revista de comercio exterior de enero-marzo de 2017, publicada por el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), la imposición de aranceles para la industria automotriz sería complicado, dado el intercambio comercial entre los Estados Unidos, los puntos de ensamblaje y los proveedores extranjeros, pues varias autopartes provienen de diferentes partes del mundo y cruzan la frontera en varias ocasiones. Ya que “por lo general, los proveedores secundarios relegan la producción que requieran tareas laboriosas –como ensamblar juegos de cables o coser materiales para asientos- a plantas con bajos salarios a México, mientras las tareas automatizadas o altamente calificadas permanecen en sus fábricas en Estados Unidos. Según analistas, dicha estrategia

permite que los fabricantes de automóviles y sus proveedores compitan con las importaciones asiáticas y europeas en términos de costos.”⁸⁰

Asimismo, de conformidad con las estadísticas de comercio internacional de 2015 de la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁸¹, México desempeña un papel importante en lo referente a importaciones y exportaciones de productos para la industria automotriz tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor					Variación porcentual anual			
	2014	1980	1990	2000	2014	2010-14	2012	2013	2014
Exportadores									
Unión Europea (28)	695	-	-	49.8	49.8	6	-7	6	6
exportaciones extra-UE (28)	255	-	-	12.2	18.3	10	6	6	1
Japón	145	19.8	20.8	15.3	10.4	-1	10	-8	-4
Estados Unidos	138	11.9	10.2	11.7	9.9	8	11	2	2
México a	92	0.3	1.4	5.3	6.6	14	11	11	11
Corea, República de	75	0.1	0.7	2.6	5.4	8	4	3	1
Canadá	61	6.9	8.9	10.5	4.4	5	15	-4	2
China a	51	0.0	0.1	0.3	3.6	16	15	7	11
Tailandia	26	0.0	0.0	0.4	1.9	9	33	7	1
Turquia	17	0.0	0.0	0.3	1.3	6	-5	13	4
India	12	...	0.1	0.1	0.9	11	24	2	16
Brasil	10	1.1	0.6	0.8	0.7	-6	-10	11	-31
Emiratos Árabes Unidos b, c	9	...	0.0	0.1	0.6	11	16	22	-1
Sudáfrica	9	0.1	0.1	0.3	0.6	3	2	-7	9
Argentina	9	0.1	0.1	0.4	0.6	1	-4	7	-17
Taipei Chino	7	...	0.3	0.4	0.5	9	10	3	6
Total de las 15 economías anteriores	1357	-	-	98.3	97.3	-	-	-	-
Importadores									
Unión Europea (28)	507	-	-	42.5	35.6	4	-13	6	8
importaciones extra-UE (28)	67	-	-	5.6	4.7	3	-9	1	3
Estados Unidos	274	20.3	24.7	29.4	19.3	10	18	4	6
China a	93	0.6	0.6	0.7	6.6	15	6	5	20
Canadá d	71	8.7	7.7	8.0	5.0	4	11	0	-2
México a, d	43	1.8	0.3	3.5	3.0	10	14	2	7
Rusia, Federación de d	33	-	-	0.2	2.3	9	17	-8	-21
Australia d	25	1.3	1.2	1.5	1.7	2	24	-10	-10
Arabia Saudita, Reino de b	23	2.7	0.9	0.7	1.6	10	36	3	0
Japón	21	0.5	2.3	1.7	1.5	11	20	0	4
Brasil d	20	0.3	0.2	0.7	1.4	5	-5	8	-13
Turquia	18	...	0.4	1.0	1.3	4	-16	16	-6
Emiratos Árabes Unidos b	14	0.4	0.3	0.4	1.0	8	13	15	-6
Suiza	14	1.8	1.9	1.1	1.0	4	-6	-5	4
Corea, República de	13	...	0.3	0.3	0.9	14	0	10	24
Argentina	9	0.6	0.1	0.5	0.6	-4	-8	17	-38
Total de las 15 economías anteriores	1180	-	-	92.0	82.9	-	-	-	-

⁸⁰ <http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2017/01/CEB-9.pdf>

⁸¹ https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2015_s/its2015_s.pdf

De lo anterior podemos observar que hasta el año de 2014, México es uno de los principales exportadores de productos de la industria automotriz por debajo de algunos países de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos, de ahí la delicadeza del tema planteado por Donald Trump respecto a la imposición de aranceles a las automotrices que fabricaran productos en nuestro país.

Ahora bien, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos se espera puedan cambiar los niveles de exportación de petróleo crudo ya que algunas de sus promesas de campaña han hecho referencia a levantar numerosas moratorias y derogar leyes de protección ambiental para permitir la producción de petróleo y gas no convencionales y lograr el autoabastecimiento energético. Esto representa un gran reto para las finanzas del Estado Mexicano, lo que hace necesario la producción de bienes energéticos con valor agregado y buscar nuevos mercados.

Finalmente, es de destacar que la posibilidad de renegociar el TLCAN se ha planteado desde hace algunos años, en donde académicos, empresarios y legisladores han expuesto la necesidad de dicha renegociación argumentando que éste no ha tenido ventajas para México.

En nuestra opinión, si observamos los números arrojados respecto de nuestra balanza comercial, el TLCAN ha tenido efectos favorables, sin embargo éstos sólo se ven reflejados para las grandes y quizá medianas empresas, no así para los pequeños y microempresarios, es decir, a nivel macroeconómico más no microeconómico, razón por la cual consideramos que es momento de renegociarlo, siempre y cuando se lleve un proceso de consulta en el que participen no sólo el sector político, sino también el académico y empresarial, sin dejar de mencionar que en dicha negociación deberán incluirse sectores que se habían dejado al margen pero que son un importante mercado como las telecomunicaciones e hidrocarburos así como los trabajadores migrantes.

Consideramos que si bien es cierto que el TLCAN ha eliminado algunas barreras al comercio, esto no basta para que nuestro país se vuelva atractivo para la inversión

extranjera, sino que existen otros factores como el tema de la inseguridad que sin duda influye.

Finalmente, dado el intercambio comercial que existe dada la ubicación geográfica de los tres Estados contratantes, y la importancia que el comercio representa para sus economías, consideramos que es necesario dejar a lado diferencias políticas y discursos xenofóbicos, y que las 3 naciones buscaran fortalecer su coordinación aduanera.

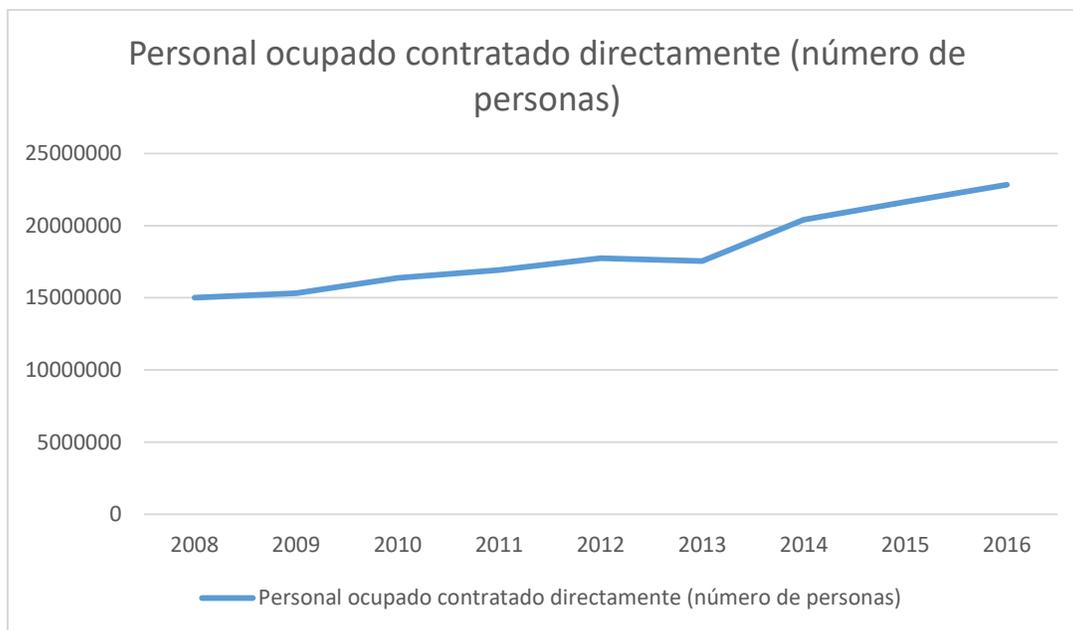
4.2 POR LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN (IMMEX)

Sabemos que dentro de los regímenes aduaneros encontramos el de importación temporal para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

En este sentido, mencionábamos que con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha existido una liberación comercial, no obstante, el presidente Donald Trump ha manifestado su determinación de renegociar el Tratado argumentando que con la firma de éste ha incrementado la pérdida de empleos en el sector manufacturero estadounidense.

En un principio, con la firma de dicho Tratado, se esperaba que con la industria maquiladora México se convertiría en un país exportador de bienes manufacturados, lo cual sucedió, pues aumentó el número de empleos formales, la entrada y salida de divisas, así como las exportaciones.

Ahora bien, mencionábamos que la industria maquiladora se estableció en México a partir de 1965, sin embargo, elaboramos una gráfica con datos obtenidos del INEGI desde el año 2008 a 2016 respecto del número de personas contratadas directamente en establecimientos manufactureros con programa IMMEX:



Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI.

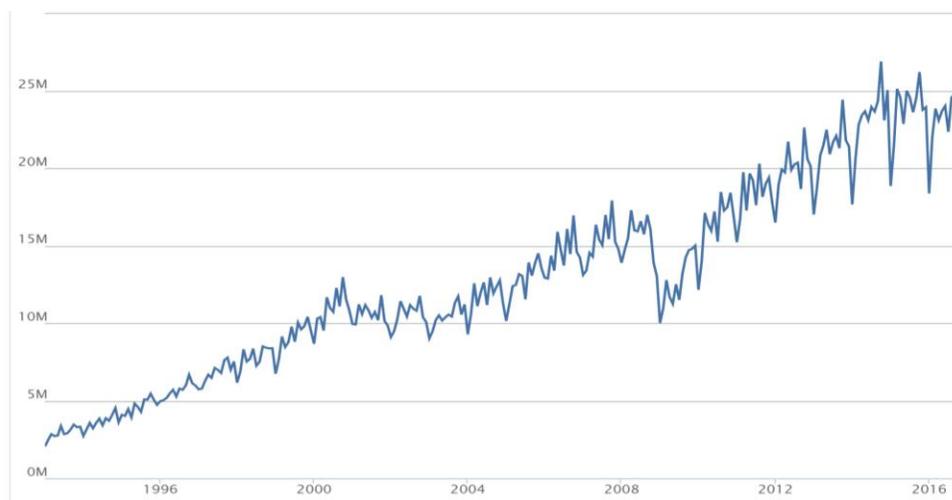
En este sentido, en el año 2008 existían 15,018,571 personas contratadas directamente en dichos establecimientos, y para 2016, aumentó a 22,830,581 personas.

Sin embargo, algunos autores señalan que “el aumento de empleo en la industria maquiladora de exportación no es producto de la apertura comercial sino de las circunstancias por las que atraviesa la industria estadounidense provocadas entre otras cosas por el fenómeno de la globalización mundial reflejado en la intensa competencia de los productos importados dentro del mercado estadounidense, razón por la cual se ha visto en la necesidad de abatir sus costos mediante la relocalización externa de sus productos intensivos en mano de obra.”⁸²

Por otra parte, de acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, hasta el año 2015, existen alrededor de 5,039, 911 establecimientos manufactureros, cifra que sin duda representa un número importante de fuentes de empleo directo e indirecto.

⁸² Solís, Leopoldo, *La economía mexicana 1943-2013*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., 2013, p. 118.

Ahora bien, la siguiente gráfica nos muestra la exportación de productos manufacturados hacia Estados Unidos desde 1993, fecha en que se firmó el TLCAN a 2016. (Miles de dólares)



Fuente: Banco de México ⁸³

De la gráfica anterior observamos que las exportaciones manufactureras han tenido un aumento constante, toda vez que el primer mes de 1994 hubo exportaciones por 3, 233,758 millones de dólares y para finales de 2016, por 30,854,485 millones de dólares. Salvo en el año 2009, en donde existió una notoria reducción debido a la crisis de 2008, año en que la economía de Estados Unidos sufrió una importante caída.

Sin embargo, debemos tener presente que de acuerdo con la revista de comercio exterior de BANCOMEXT de marzo y abril de 2014, varios de los insumos utilizados por la industria exportadora para producir son adquiridos en el exterior, y que en muchos casos estos son superiores a los adquiridos en el mercado nacional. Asimismo, la mayoría de las importaciones es de productos intermedios, es decir materia prima y sólo una pequeña parte corresponde a maquinaria y equipo.

83

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE171&locale=es>

El siguiente cuadro muestra el porcentaje total de insumos importados por industrias altamente exportadoras de 1995 a 2011:

Industria	1995	2000	2005	2007	2011
Minería	16.6	19.7	20.1	22.0	24.9
Textiles	19.8	28.6	31.6	29.9	30.1
Plásticos	28.8	31.4	32.0	35.6	39.5
Productos metálicos y metales básicos	24.3	28.7	28.7	30.9	32.3
Maquinaria	40.9	43.5	42.5	43.6	46.4
Equipo electrónico, eléctrico y óptico	60.6	63.1	65.0	61.6	68.5
Equipo de transporte	40.0	47.8	48.7	48.0	45.2
Manufacturas	36.0	39.3	40.4	41.8	43.7

Fuente: Revista de Comercio Exterior de marzo y abril de 2014. BANCOMETX.⁸⁴

Del recuadro anterior se aprecia el aumento de los insumos importados utilizados en la producción, los aumentos oscilaron entre los 5 y 10 puntos porcentuales, lo cual refleja la dependencia de insumos internacionales.

Es por esta razón que algunos autores consideran que “el impacto principal en el mercado interno se encuentra en el consumo que llevan a cabo los trabajadores, creando una demanda de bienes que favorece el establecimiento de negocios, de comercio y de servicios; además de la creación de algunos talleres o pequeñas y medianas empresas que surten de insumos, que no requieren de grandes inversiones ni tecnología de punta a las grandes maquiladoras (IMMEX).”⁸⁵

Desafortunadamente, dada la situación geográfica de nuestro país, la industria maquiladora se relaciona y depende estrechamente con la economía estadounidense, y en épocas de crisis, el primer sector afectado es el de los trabajadores, sobre todo los contratados directamente, ocupando su lugar obreros que muchas veces son subcontratados, quienes tienen un salario más bajo, menos prestaciones, lo cual sin duda repercute también en la economía nacional.

⁸⁴ <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/756/1/mexico-el-contenido.pdf>

⁸⁵ González Marín María Luisa “La crisis actual y el impacto de la maquila en la manufacturera”, en Olmedo Carranza (coord.), Globalización y dinamismo manufacturero. México y otros países emergentes, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2012, p.p. 53.55

Es decir, si bien es cierto que las cifras arrojan que desde la firma del TLCAN, las exportaciones de productos manufactureros en general han ido en aumento, para que éstas realmente se vean reflejadas en la economía nacional, los ingresos generados deberán destinarse a la creación de nuevas empresas en México que provean los insumos que se adquieren en el extranjero.

4.3 IMPOSICIÓN DE BARRERAS NO ARANCELARIAS

“Con la entrada en vigor del TLCAN, México implementó una serie de políticas para reducir las barreras arancelarias al comercio exterior y para consolidar la apertura comercial como uno de los principales motores del crecimiento y desarrollo económico. Esto determinó la conveniencia de reforzar el esquema de regulaciones no arancelarias como contrapeso a la apertura.”⁸⁶

En relación a lo anterior, mencionábamos en el primer capítulo de este trabajo que las regulaciones y restricciones no arancelarias tienen la finalidad de proteger la industria y seguridad nacional, la salud humana y el medio ambiente, entre otros.

Asimismo, señalamos que dichas restricciones pueden ser permisos previos, cupos máximos, certificados de origen, cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, así como cuotas compensatorias y que las encargadas de estudiar y formular estas restricciones son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía en coordinación con otras autoridades.

Ahora bien, existen Restricciones no arancelarias que no son originarias de la Secretaría de Economía, en donde se publican diversos acuerdos secretariales con diversas dependencias como SAGARPA, SEMARNAT, SALUD, SENER, SRE, SEDENA, entre otras, en donde se dan a conocer las mercancías que cada autoridad considera necesario controlar o restringir.

⁸⁶ Figueroa Valenzuela, Sergio, “Evolución del Sistema Mexicano de Regulaciones no Arancelarias: 1988-2012, en Martínez Trigueros, Lorenza (coord.), La Política del Comercio Exterior: Regulación e Impacto, México, ITAM, Secretaría de Economía, 2012, p.201.

En este sentido, de acuerdo al autor Sergio Figueroa⁸⁷ existen también:

- Regulaciones ambientales: Administradas por la SEMARNAT para monitorear o restringir mercancías que pueden causar desequilibrios ecológicos o al ambiente, y para regular la entrada y salida de ejemplares de especies en peligro de extinción, o de especies silvestres y sus derivados; así como de productos forestales, residuos y desechos peligrosos debido a su toxicidad.
- Regulaciones agrícolas: Administradas por la SAGARPA a través del SENASICA para controlar mercancías de uso veterinario, animales, frutos, vegetales con la finalidad de evitar plagas y llevar a cabo una adecuada política agropecuaria.
- Regulaciones sanitarias: Son administradas por la COFEPRIS con la finalidad de controlar y vigilar alimentos, medicinas, productos cosméticos, plaguicidas, sustancias tóxicas, entre otras.
- Regulaciones de la SEDENA por razones de seguridad nacional: Restringen y monitorean mediante autorización previa las importaciones y exportaciones de armas, explosivos, pólvoras, entre otros.
- Regulaciones sobre plaguicidas, fertilizantes y sustancias o materiales tóxicos: Se administran a través de un Acuerdo intersecretarial entre la SE, COFEPRIS Y SEMARNAT, en donde se establecen los plaguicidas, fertilizantes, nutrientes vegetales cuya importación y exportación controla la CICOPLAFEST de acuerdo a su toxicidad.

⁸⁷ Figueroa, *op. cit.*, p.p. 214-220

- Regulaciones sobre materiales nucleares y fuentes radioactivas: Existe un acuerdo secretarial por parte de la SENER a través de la CNSNS para regular la importación y exportación de materiales nucleares y radioactivos.
- Regulaciones como resultado de sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU: “Son resoluciones que asumen la forma de prohibiciones a la exportación (embargos) de armamento y materiales conexos a ciertos países para dar cumplimiento a las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU.”⁸⁸ El acuerdo lo publica la SE y la SER, y contiene la lista de productos cuya exportación está prohibida cuando sea destinada a los países sancionados por el Consejo de Seguridad.
- Regulaciones sobre exportación de obras de arte y monumentos históricos: Existen bienes como pinturas, obras, piezas arqueológicas cuya exportación requiere autorización previa emitida por el INAH o INBA.
- Regulaciones sobre la exportación de café: De acuerdo al Convenio Internacional del Café, del que México es parte, las exportaciones de café y sus derivados deberán presentar un certificado de origen expedida por la SAGARPA.

En este sentido, de acuerdo con información de la revista *estrategia aduanera*⁸⁹ la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación concentra en alrededor de 11 instrumentos jurídicos un total de 12,498 fracciones arancelarias, de las cuales 5,707 están sujetas a una regulación no arancelaria por parte de la SHCP o el SAT, dicha cantidad equivalente a 45.66% del total como se demuestra en el siguiente cuadro:

⁸⁸ Figueroa, *op. cit.*, p. 219

⁸⁹ <http://www.estrategiaaduanera.mx/wp-content/uploads/2016/07/RRNA-Ricardo-Mendez-Castro.pdf>

Restricciones no arancelarias SHCP/SAT	Total	%
Anexo A LPIORPI- Fracciones sensibles de actividad vulnerable	214	1.71
Anexo 2- Precio estimado vehículos usados	9	0.07
Anexo 3- Precio estimado sector calzado	122	0.98
Anexo 4- Precio estimado sector textil y confección	1142	9.14
Anexo 10 RGCE- Sector y fracciones arancelarias	1711	13.69
Anexo 12 RGCE- Azúcar y productos derivados	12	0.10
Anexo 17 RGCE-Mercancías restringidas en el régimen de tránsito internacional por territorio nacional	1310	10.48
Anexo 21 RGCE- Aduanas autorizadas para para tramitar el despacho de determinado tipo de mercancías	108	0.86
Anexo 23 RGCE- Mercancías peligrosas	213	1.70
Anexo 28 RGCE- Fracciones sensibles	209	1.67
Anexo 30 RGCE-Fracciones arancelarias sujetas a la declaración de marcas nominativas o mixtas	657	5.26
Total	5707	45.66

Asimismo, del número de fracciones mencionadas anteriormente, alrededor de 10,721 están sujetas a una regulación o restricción por parte de la Secretaría de Economía o conjuntamente con alguna otra Secretaría de Estado, dicha cantidad equivale al 85.78% de las fracciones arancelarias como se observa en el siguiente cuadro:

Restricciones no arancelarias Secretaría de Economía	Total fracciones arancelarias	%
LIGIE-Mercancías prohibidas	49	0.39
Armas ONU	786	6.29
SE Permiso previo	1124	8.99
SE- Permiso previo azúcar	12	0.10
SE Cuotas compensatorias	97	0.78
SE- uso dual	900	7.20
SE-Normas Oficiales Mexicanas	3935	31.49

SEMARNAT	516	4.13
SAGARPA	1160	9.28
SSA- Regulación sanitaria	1328	10.63
SSA-Químicos esenciales	24	0.19
CICOPLAFEST	477	3.82
SEDENA	145	1.16
INAH E INBA	10	0.08
SENER	132	1.06
SENER-Hidrocarburos	15	0.12
AMECAFE	11	0.09
TOTAL	10721	85.78

Fuente: Revista Estrategia aduanera⁹⁰

Como podemos observar, son varias las fracciones arancelarias sujetas a alguna Norma Oficial Mexicana, seguidas de regulaciones sanitarias por parte de la Secretaría de Salud.

Por otra parte, sabemos que las cuotas compensatorias, son medidas de carácter cuantitativo para contrarrestar el daño a una rama de la producción nacional ocasionada por la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios, en este sentido, la Secretaría de Economía es la encargada de aplicar dichas cuotas.

De acuerdo con información de la Secretaría de Economía, al 17 de junio de 2016, existen 67 cuotas compensatorias vigentes, tanto definitivas como provisionales como muestra el siguiente recuadro:⁹¹

⁹⁰ <http://www.estrategiaaduanera.mx/wp-content/uploads/2016/07/RRNA-Ricardo-Mendez-Castro.pdf>

⁹¹ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105937/Estadisticas_de_la_UPCI.pdf

Sector	Número de cuotas	Producto	País
Industrias metálicas básicas y sus manufacturas	39	Alambrón de acero	China (provisional) y Ucrania
		Artículos para cocinar de aluminio	China (provisional)
		Cables de acero	China
		Cadenas de acero	China
		Clavos de acero	China
		Conexiones de acero	China
		Ferromanganeso	China
		Ferrosilicomanganeso	India (provisional) y Ucrania
		Fregaderos de acero inoxidable	China
		Jaladeras de acero	China
		Lámina rolada en caliente	Rusia y Ucrania
		Lámina rolada en frío	China, Kazajistán y Rusia
		Malla cincada en forma hexagonal	China
		Malla de acero galvanizada cuadrada	China
		Placa de acero en hoja	China, Rumania, Rusia y Ucrania
		Placa en rollo	Rusia
		Productos de presfuerzo	China, España y Portugal
		Rollos de acero laminados en caliente	Alemania, China y Francia
		Tubería de acero con costura (de 16 a 48")	EUA y Reino Unido
		Tubería de acero con costura (mayor a 16")	EUA, España e India
Tubería de acero sin costura (de 2 a 4")	China		
Tubería de acero sin costura (de 5 a 16")	China		
Tubería de acero sin costura	Japón		
Varilla corrugada	Brasil		
Químicos, derivados del petróleo, productos del caucho y plásticos	10	Ácido esteárico	EUA
		Ácido graso	EUA
		Amoxicilina trihidratada	India
		Dicloxacilina sódica	India
		Éter monobutílico	EUA
		Hexametáfosfato de sodio	China
		Metoprolol tartrato	India
		Sosa cáustica	EUA
		Sulfato de amonio	China y EUA
Productos metálicos, maquinaria y equipo	5	Cable coaxial	China
		Electrodos	China y Reino Unido
		Gatos hidráulicos	China
		Licuadoras	China
Otras industrias manufactureras	4	Atomizadores	China
		Lápices	China
		Recubrimientos cerámicos	China (provisional)
		Vajillas	China
Agropecuaria, silvicultura y pesca	2	Aceite epoxidado de soya	Argentina y EUA
Productos obtenidos a base de fibras	2	Papel bond	Brasil
		Sacos multicapas de papel	Brasil
Alimentos, bebidas y tabaco	2	Hongos	Chile y China
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	2	Cobertores	China
		Poliéster	Corea
Transporte	1	Bicicletas	China

Del recuadro anterior, podemos observar que dichas cuotas compensatorias se aplicaron a 47 productos originarios de 17 países entre los que destaca China seguido de Estados Unidos. Las mercancías que destacan son los metales básicos y manufactureros así como productos químicos.

No obstante, recordemos que en el caso de las cuotas compensatorias definitivas deberá llevarse a cabo una revisión anual a petición de parte, o bien, cuando la Secretaría de Economía lo estime necesario, las cuales tendrán una vigencia máxima de 5 años, al finalizar este periodo, la parte interesada puede iniciar un procedimiento de revisión.

Finalmente, si bien es cierto que uno de los principios del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se basa en que el comercio debe estar regulado mediante aranceles, también lo es que los gobiernos tienen la potestad de establecer medidas no arancelarias como instrumentos de política comercial que tienden a limitar o restringir la importación y exportación de mercancías con el objetivo de proteger ciertos sectores de la economía nacional.

4.4 IMPACTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA

Mencionábamos en el capítulo anterior que las autoridades cuentan con facultades de comprobación para detectar la legal estancia de mercancías de comercio exterior, entre ellas se encuentra el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera o mejor conocido como PAMA.

Asimismo, mencionamos que dicho procedimiento inicia con el embargo precautorio de las mercancías, lo cual ha sido criticado por ser un acto administrativo demasiado agresivo hacia los derechos del particular.

Sin embargo, el siguiente cuadro muestra el número de PAMAS iniciados desde el año 2010 hasta el mes de septiembre de 2016:

AÑO	Número de PAMAS
2010	47925
2011	47461
2012	51582
2013	50499
2014	58091
2015	48257
Noviembre 2016	40351

Fuente: Elaboración propia con cifras del SAT ⁹²

Como podemos observar, del recuadro anterior se desprende que en el año 2014 se inició un mayor número de PAMAS siendo 58091, sin embargo, para el penúltimo mes del año 2016, se han iniciado casi la misma cantidad de PAMAS que el año anterior.

Ahora bien, en el siguiente cuadro, se refleja en millones de pesos, el valor de la mercancía embargada derivado de PAMAS:

AÑO	Valor de la mercancía embargada (millones de pesos)
2010	\$6,247.3
2011	\$7,563.6
2012	\$7,430.5
2013	\$7,451.9
2014	\$8,182.3
2015	\$9,742.6
Noviembre 2016	\$28,061.4

Fuente: Elaboración propia con cifras del SAT ⁹³

De lo anterior, podemos destacar que desde 2010 a 2015 el valor de las mercancías embargadas derivadas de PAMAS fue relativamente constante, no obstante, para el penúltimo mes de 2016, hubo un incremento de casi tres veces el valor de la mercancía respecto de 2015, pese a que como vimos anteriormente, en 2016 se iniciaron menos procedimientos en comparación con otros años.

Consideramos que esta situación se generó debido a que en fecha 18 de octubre de 2016, el Servicio de Administración Tributaria en coordinación con la

⁹² http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=gceoPAMA.html

⁹³ http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ValMerEmb.html

Administración General de Aduanas llevaron a cabo el *Operativo Chimera* organizado por la Organización Mundial de Aduanas para la detección y combate al tráfico ilegal de armas y divisas, el cual se aplicó en carga aérea, pasajeros, y despacho de importaciones y exportaciones, el cual tuvo como resultado una detección *histórica* de 450 millones de dólares en la Aduana de Toluca.

Ahora, si bien en los dos últimos años ha existido una disminución respecto al inicio de los Procedimientos aludidos, y en comparación con el número de operaciones de comercio exterior llevadas a cabo, también debemos tener en cuenta que existen muchas disposiciones legales que regulan dicha actividad (Leyes, Tratados, Códigos, Reglamentos, Misceláneas Fiscales, Reglas de Carácter General) y que muchas veces dichas disposiciones son ambiguas, por lo que consideramos que las autoridades aduaneras deberían de llevar a cabo programas de difusión respecto a las obligaciones que deberán cumplir los importadores y exportadores para que éstos realicen sus operaciones de manera informada, y así reducir el número de PAMAS, lo cual representa un costo económico y en la mayoría de los casos entorpece la producción de las empresas, ya que la producción es el inicio del ciclo económico.

4.5 INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR EL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN

Hablamos anteriormente que existen ingresos tributarios y no tributarios. En materia de comercio exterior son aplicables ambos ingresos, por ejemplo el Impuesto General de Importación y Exportación (aranceles), Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, el Derecho de Trámite Aduanero, o bien ingresos no tributarios, como es el caso de las mercancías embargadas que pasan a propiedad del fisco federal o las cuotas compensatorias (aprovechamientos).

De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, se contempló una recaudación de \$27,875.9 millones de pesos por concepto de

Impuesto General de Importación. Y para el ejercicio de 2016, una cantidad de \$36,289.1.

En este sentido, de acuerdo al Servicio de Administración Tributaria, tan sólo por Impuesto General de Importación se recaudaron los siguientes ingresos calculados en millones de pesos:

AÑO	INGRESOS (MILLONES DE PESOS)
2010	24,531
2011	26,881.1
2012	27,906.2
2013	29,259.7
2014	33,927.9
2015	44,095.8
2016	50,554.4

Fuente: Elaboración propia con datos del SAT⁹⁴

Como podemos observar, en los años 2015 y 2016, se recaudó una cantidad mayor a la estimada en las Leyes de Ingresos. Asimismo, del año 2010 a 2016, se duplicaron los ingresos obtenidos por impuestos a la importación.

En este orden de ideas, de conformidad con la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, se estima una recaudación por la cantidad de \$45,842.1 millones de pesos por dicho impuesto.

En cuanto hace a las exportaciones, sabemos que la mayoría están exentas de pago de impuestos, pues con ello se busca fortalecer este sector; pues de acuerdo con el autor Jorge Witker, "México exhibe en su sector exportador dos grandes contingentes de productos básicos: a) los de origen agrícola, cuyos exponentes más destacados son algodón, café en grano, garbanzo, jitomate, semilla de ajonjolí, y miel de abeja. Mientras que el otro contingente de básicos mexicanos b) es el referido a los minerales, en los que el país destaca en catorce de ellos a nivel mundial. Es así como es el primer productor mundial de plata, fluorita y celestita, el segundo en bismuto y arsénico; el tercero en antimonio, grafito y sulfato de sodio;

⁹⁴ http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=IngresosTributarios.html

cuarto en azufre y selenio y quinto en plomo, zinc, barita y mercurio y sexto en cobre.”⁹⁵

Como podemos percatarnos, los ingresos obtenidos de las importaciones superaron las expectativas, sin embargo, consideramos que como país aún podemos aumentar la recaudación por dicho concepto fomentando la inversión extranjera sobre todo directa, mediante la agilización y simplificación de trámites, reduciendo los problemas de inseguridad, entre otros aspectos. Asimismo, es importante seguir adoptando medidas que reduzcan la evasión y elusión fiscal.

4.6 RETOS QUE ENFRENTARÁN LAS ADUANAS

Sin duda las aduanas representan un papel sumamente importante en el intercambio comercial de México con el exterior, y de acuerdo con el autor Jorge Witker, “las principales funciones aduaneras son controlar y fiscalizar el paso y el pago de las mercancías por las fronteras aduaneras.

Las funciones colaterales a las básicas se pueden enunciar como:

- 1) Recaudar los tributos aduaneros;
- 2) Recaudar las cuotas compensatorias;
- 3) Formar las estadísticas del comercio exterior;
- 4) Prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros;
- 5) Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes;
- 6) Registrar los controles sanitarios y fitosanitarios;
- 7) Registrar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias;
- 8) Verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias tarifarias;
- 9) Controlar el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior;

⁹⁵ Witker Velázquez, Jorge Alberto, “*El Régimen Jurídico de los Productos Básicos...*”, cit., p.p. 23-24.

10) Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.”⁹⁶

Ahora bien, derivado de la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, México enfrentará nuevos retos en materia de comercio exterior, por lo que será necesario adoptar nuevas políticas comerciales.

En este sentido, coincidimos con la opinión del Maestro Juan Antonio Barragán Cabral,⁹⁷ quien señala que los principales retos que enfrentan las aduanas son:

- Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en la legislación fiscal y aduanera evitando contradicciones y lagunas legales entre los ordenamientos que regulan el comercio exterior.
- Ampliar nuestras exportaciones hacia países distintos a Estados Unidos para reducir la dependencia que se tiene de ese país. Como vimos existen otros mercados para dirigir nuestras exportaciones como Alemania, Japón, Brasil, etc.
- Crear o mejorar la política comercial que permita la competitividad de los exportadores mexicanos, así como fomentar la actividad exportadora.
- Combatir la inseguridad no sólo en las zonas donde existen aduanas, sino en el país completo para así evitar el robo de mercancías, lo cual sin duda desalienta tanto a importadores como exportadores.
- Fomentar el uso de otros Tratados comerciales firmados por México para reducir la dependencia que existe con Estados Unidos.
- Otorgar mayor financiamiento a exportadores disminuyendo las tasas de intereses y facilitando la gestión de trámites.

⁹⁶ Witker, Velázquez, Jorge Alberto, “Derecho tributario...”, cit., p. 12.

⁹⁷ <http://www.estrategiaaduanera.mx/retos-enfrentan-la-aduana-mexicana-comercio-exterior-2017-2018/>

- Aumentar la inversión en infraestructura portuaria y carretera que sean utilizadas para el intercambio de mercancías reduciendo así tiempo y costos para importadores y exportadores.
- En caso de que importadores y exportadores se encuentren sujetos a revisión por parte de las autoridades aduaneras, fomentar la adopción de acuerdos conclusivos por conducto de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), en vez de optar por el Juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Difundir entre importadores y exportadores respecto a las facultades de comprobación que pueden ejercer las autoridades aduaneras, para así evitar que incurran en conductas u omisiones que impliquen alguna sanción o incluso delito.
- Que durante los procesos de fiscalización las autoridades se apeguen a estricto derecho, respetando siempre los derechos de importadores y exportadores.

Evidentemente el tema de la dependencia comercial que México tiene con Estados Unidos es uno de los factores que más ha preocupado tanto a autoridades, empresarios y académicos.

El siguiente cuadro obtenido de las estadísticas del comercio internacional de 2015 de la OMC⁹⁸, muestra los principales importadores y exportadores. En cuanto hace a los importadores, si bien Estados Unidos encabeza la lista, también se encuentran países de la Unión Europea, China, Japón, Corea, India, entre otros, por lo que nuestro país debe optar por la diversificación y abrirle las puertas a nuevos mercados:

⁹⁸ https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2015_s/its2015_s.pdf

Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías (excluido el comercio dentro de la UE (28)), 2014

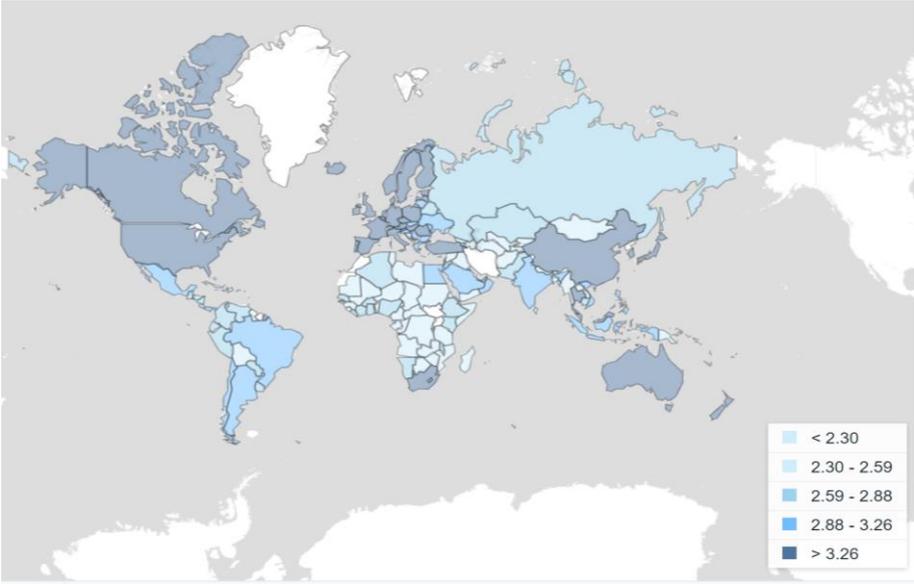
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden	Exportadores	Valor	Parte	Variación porcentual anual	Orden	Importadores	Valor	Parte	Variación porcentual anual
1	China	2342	15.5	6	1	Estados Unidos	2413	15.9	4
2	Extra-UE (28)	2262	15.0	-2	2	Extra-UE (28)	2232	14.7	0
3	Estados Unidos	1621	10.7	3	3	China	1959	12.9	0
4	Japón	684	4.5	-4	4	Japón	822	5.4	-1
5	Corea, República de	573	3.8	2	5	Hong Kong, China	601	4.0	-3
						importaciones definitivas	151	1.0	6
6	Hong Kong, China	524	3.5	-2	6	Corea, República de	526	3.5	2
	exportaciones locales	16	0.1	-20					
	reexportaciones	508	3.4	-1					
7	Rusia, Federación de	498	3.3	-5	7	Canadá a	475	3.1	0
8	Canadá	475	3.1	4	8	India	463	3.0	-1
9	Singapur	410	2.7	0	9	México	412	2.7	5
	exportaciones locales	216	1.4	-1					
	reexportaciones	194	1.3	1					
10	México	398	2.6	5	10	Singapur	366	2.4	-2
						importaciones definitivas	173	1.1	-5
11	Emiratos Árabes Unidos b	360	2.4	-5	11	Rusia, Federación de a	308	2.0	-10
12	Arabia Saudita, Reino de	354	2.3	-6	12	Suiza	276	1.8	-14
13	India	322	2.1	2	13	Taipei Chino	274	1.8	2
14	Taipei Chino	314	2.1	3	14	Emiratos Árabes Unidos b	262	1.7	4
15	Suiza	311	2.1	-13	15	Turquía	242	1.6	-4
16	Australia	241	1.6	-5	16	Brasil	239	1.6	-5
17	Malasia	234	1.6	3	17	Australia	237	1.6	-2
18	Tailandia	228	1.5	0	18	Tailandia	228	1.5	-9
19	Brasil	225	1.5	-7	19	Malasia	209	1.4	1
20	Indonesia	176	1.2	-3	20	Indonesia	178	1.2	-5
21	Turquía	158	1.0	4	21	Arabia Saudita, Reino de	163	1.1	-3
22	Viet Nam	150	1.0	14	22	Viet Nam	149	1.0	13
23	Noruega	144	1.0	-7	23	Sudáfrica	122	0.8	-3
24	Qatar	132	0.9	-4	24	Noruega	89	0.6	-1
25	Kuwait, Estado de	104	0.7	-9	25	Israel	75	0.5	1
26	Nigeria b	97	0.6	-7	26	Chile	72	0.5	-9
27	Sudáfrica	91	0.6	-5	27	Filipinas	68	0.4	4
28	Irán b	89	0.6	8	28	Egipto	67	0.4	16
29	Iraq	85	0.6	-6	29	Argentina	65	0.4	-11
30	Venezuela, Rep. Bolivariana de b	80	0.5	-10	30	Colombia	64	0.4	8
31	Kazajstán	78	0.5	-8	31	Nigeria b	60	0.4	7
32	Chile	76	0.5	-1	32	Iraq b	59	0.4	-3
33	Argentina	72	0.5	-12	33	Argelia	58	0.4	6
34	Israel	68	0.5	2	34	Ucrania	54	0.4	-29
35	Argelia	63	0.4	-3	35	Irán b	51	0.3	4
36	Angola	62	0.4	-9	36	Pakistán	48	0.3	7
37	Filipinas	62	0.4	10	37	Marruecos	46	0.3	1
38	Colombia	55	0.4	-7	38	Venezuela, Rep. Bolivariana de b	44	0.3	-19
39	Ucrania	54	0.4	-16	39	Nueva Zelanda	43	0.3	7
40	Omán	53	0.4	-6	40	Perú	42	0.3	-2
41	Nueva Zelanda	42	0.3	6	41	Bangladesh	42	0.3	14
42	Perú	39	0.3	-7	42	Kazajstán	41	0.3	-16
43	Belarús	36	0.2	-2	43	Belarús	41	0.3	-5
44	Bangladesh	30	0.2	4	44	Qatar	35	0.2	-1
45	Azerbaiyán	28	0.2	-11	45	Kuwait, Estado de	31	0.2	7
46	Egipto	27	0.2	-5	46	Omán	30	0.2	-15
47	Ecuador	26	0.2	4	47	Angola a	28	0.2	8
48	Pakistán	25	0.2	-2	48	Ecuador	28	0.2	2
49	Marruecos	24	0.2	8	49	Túnez	25	0.2	2
50	Libia b	21	0.1	-52	50	Jordania	23	0.2	5
	Total de las economías anteriores c	14622	96.8	-		Total de las economías anteriores c	14487	95.4	-
	Mundo (excluido el comercio dentro de la UE (28)) c	15102	100.0	-1		Mundo (excluido el comercio dentro de la UE (28)) c	15191	100.0	0

Como podemos observar existen muchos retos a los que se enfrentará nuestro país en materia aduanera, sin embargo, de acuerdo al informe titulado *Conectarse para compartir 2014: La logística comercial en la economía mundial* realizado por el Banco Mundial en el que se evaluó el desempeño y la eficiencia de las aduanas de

todo el mundo, donde un puntaje de 1 era bajo, y 5 alto, México ocupa el lugar número 50 en el desempeño de sus aduanas, en donde se aprecia que en el año 2007 obtuvo un puntaje de 2.87, y para 2014 de 3.13. Entre los países mejores calificados se encuentran Alemania, Holanda, Bélgica y Reino Unido.

Índice de desempeño logístico de aduanas 2014 (1= bajo, 5= alto)



Fuente: Banco Mundial ⁹⁹

Como nos podemos percatar, en lo referente al comercio exterior México no presenta déficit en la balanza comercial, nuestras aduanas no tienen un mal desempeño, sin embargo sabemos que aún falta mucho por hacer en esta materia, como sociedad tenemos que llevar una serie de acciones para que nuestro país se vuelva atractivo para inversionistas extranjeros y a la vez buscar nuevos mercados, en cuanto a las autoridades les corresponde elaborar una serie de políticas comerciales que se ajusten a las necesidades que requiere esta actividad en la actualidad, así como fomentar la actividad exportadora.

⁹⁹ <http://datos.bancomundial.org/indicador/LP.LPI.OVRL.XQ?end=2014&start=2014&view=map>

CONCLUSIONES

PRIMERA: La actividad comercial ha sido sumamente importante a lo largo de la historia, y por esta razón, México ha firmado varios Tratados Internacionales y Convenios en materia comercial. Asimismo, el derecho aduanero por su complejidad se relaciona con otras disciplinas como el derecho fiscal, administrativo, internacional, penal y económico, lo que implica que los temas de esta materia se vean desde la perspectiva interdisciplinaria y multidisciplinaria.

SEGUNDA: Nuestro país se encuentra en un punto geográficamente estratégico para la entrada y salida de mercancías, por lo que a la fecha se han habilitado 49 aduanas clasificadas de la siguiente manera: 21 fronterizas, 17 marítimas y 11 interiores para satisfacer las necesidades que ésta actividad implica. Así, consideramos que las aduanas representan un papel sumamente importante y sus funciones van más allá de la recaudación de tributos, sino que también se encargan de recaudar cuotas compensatorias, prevenir infracciones y delitos aduaneros, reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes, registrar los controles sanitarios y fitosanitarios y verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias tarifarias.

TERCERA: Actualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se plasmaron Metas Nacionales, tales como México próspero y México con responsabilidad global entre otras, en las que se pretende reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, por lo que la legislación en materia aduanera busca agilizar y simplificar el intercambio de mercancías con el exterior, y como consecuencia de ello, obtener una recaudación de tributos que serán destinados a sufragar el gasto público. En este sentido, del año 2010 a 2016 se duplicaron los ingresos del Gobierno Federal por concepto de Impuesto General de Importación y se ha recaudado más de lo estipulado en la Ley de Ingresos de la Federación por concepto de dicho impuesto. Sin embargo, consideramos que para alcanzar las

metas plasmadas, es necesario llevar a cabo acciones como simplificación de trámites, modernización de instalaciones y sobre todo, atender el problema de inseguridad para que nuestro país sea más atractivo para los importadores.

CUARTA: Los regímenes aduaneros son las distintas modalidades a las que un importador o exportador puede destinar una mercancía. En la actualidad la ley aduanera prevé los siguientes: A) Definitivos. B) Temporales. C) Depósito fiscal. D) Tránsito de mercancías E) Elaboración, transformación, o reparación en recinto fiscalizado. F) Recinto fiscalizado estratégico. En este sentido, nuestro país busca fortalecer el comercio exterior, y esto se ha tratado de llevar a cabo mediante la simplificación respecto a las regulaciones en materia de exportaciones, su fomento e impulso mediante otorgamiento de créditos; al mismo tiempo que se incentiva y promueve la inversión extranjera al fortalecer regímenes como el recinto fiscalizado estratégico. En este contexto el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) desempeña un papel muy importante, sin embargo, en nuestra experiencia, notamos que no son muy conocidos sus programas de financiamiento por los estudiosos del derecho, por lo que recomendamos que se lleve a cabo una mayor promoción de esta institución de banca de desarrollo.

QUINTA: De acuerdo con la Organización mundial de Comercio, México ocupa el lugar número 12 en importaciones y 13 en exportaciones, y los principales productos de exportación son: petróleo, vehículos, autopartes, cerveza, tequila, aguacate, tomate, chiles y café. Como podemos observar, gran parte de las exportaciones son materia prima, y en nuestra opinión, falta mucho por hacer para alcanzar los niveles óptimos en productos secundarios y terciarios. Por otra parte, sabemos que nuestro país depende en gran medida de las exportaciones petroleras, sin embargo, con los precios de venta tan bajos y sin que a mediano plazo se visualice un alza, es necesario plantear un plan de exportaciones de bienes no petroleros mediante el apoyo a pequeñas y medianas empresas a través de la Banca de Desarrollo con créditos a tasas preferenciales para así producir bienes para la exportación que

incorporen tecnología de punta, mejor calidad en los productos y demás aspectos que mejoren la competitividad en el exterior.

SEXTA: Las autoridades aduaneras cuentan con facultades para comprobar el cumplimiento de obligaciones en la materia como son: reconocimiento aduanero, visitas domiciliarias, revisión de gabinete, verificación de mercancías en transporte y en particular, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), el cual ha sido objeto de algunas críticas dada la afectación que sufren los contribuyentes desde su inicio. Sin embargo, el valor de las mercancías que pasan a propiedad del fisco federal derivadas de dicho procedimiento, va en aumento, por lo que consideramos, que al existir diversas disposiciones que regulan dicha actividad y que muchas veces éstas son ambiguas, las autoridades aduaneras deberían de llevar a cabo programas de difusión respecto a las obligaciones que deberán cumplir los importadores y exportadores para que éstos realicen sus operaciones de manera informada, y así reducir el número de PAMAS, lo cual representa un costo económico y en la mayoría de los casos entorpece la producción de las empresas, ya que la producción es el inicio del ciclo económico.

SÉPTIMA: Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, se esperaba un mayor fortalecimiento a las exportaciones. A 22 años de su vigencia existen diversas opiniones respecto a su eficacia y a las ventajas que éste ha tenido para México, por ejemplo, que si bien es cierto que a partir del Tratado, México se convirtió en una potencia exportadora, contrario a lo que se esperaba, los ingresos nacionales se concentraron en manos de las minorías, los salarios disminuyeron y la pobreza aumentó, que la economía del país carece de motor interno y depende en gran medida de la demanda externa, que las exportaciones se restringen a unas cuantas ramas y que la migración hacia Estados Unidos aumentó por la falta de empleos en México, los bajos salarios, la pobreza, la violencia e inseguridad pública.

En este sentido, de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Economía, en 1993 y 1994 hubo un déficit en nuestra balanza comercial con Estados Unidos de América, a partir de año y hasta la fecha ha existido un superávit, es decir, que el valor de las exportaciones superó al de las importaciones, sin embargo estos números sólo se reflejan a nivel macroeconómico, toda vez que los micro y pequeños empresarios no advierten dichos beneficios en su economía.

Asimismo, más del 81% de los productos exportados por México tienen como destino Estados Unidos de América, mientras que el 47% de las importaciones provienen de dicho país.

Es importante destacar que durante la redacción del último capítulo de esta tesis, el empresario Donald Trump asumió la presidencia de Estados Unidos de América, no obstante, pese al estrecho intercambio comercial que existe con México, las políticas un tanto agresivas del republicano hacia nuestro país son el motor para que se fomenten las exportaciones hacia nuevos mercados y así disminuir la dependencia económica que actualmente existe.

Derivado de lo anterior, consideramos que es necesario renegociar el TLCAN, siempre y cuando previo a dicha renegociación se lleve a cabo un proceso de consulta en el que también participe el sector empresarial y académico, y en donde se incluyan sectores como los hidrocarburos, telecomunicaciones y trabajadores migrantes.

Asimismo, dado el importante intercambio comercial existente entre los contratantes, consideramos que es necesario dejar a lado diferencias políticas y discursos xenofóbicos, y que las 3 naciones busquen fortalecer su coordinación aduanera.

OCTAVA: Existen un gran número de Regulaciones y Restricciones no Arancelarias que buscan proteger ciertos sectores de la industria, el medio ambiente y la seguridad nacional, asimismo existen aproximadamente 67 cuotas compensatorias aplicadas a productos originarios de 17 países entre los que destacan China y

Estados Unidos, en nuestra opinión dichas regulaciones han resultado eficaces para la protección de nuestra economía.

NOVENA: La Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), generan un número importante de empleos directos e indirectos, en donde no sólo obtiene beneficios el empresario, sino también los trabajadores mexicanos, y por consiguiente el país; no obstante, dicha actividad no se ve reflejada en la economía, toda vez que maquinaria, equipo, tecnología e incluso una gran cantidad de insumos y materia prima utilizada para producir es importada; asimismo, consideramos que México puede ir más allá de servir como mano de obra a empresas extranjeras, sino que el Estado debe continuar estableciendo políticas públicas más dinámicas con la finalidad de reforzar y seguir fomentando nuestras exportaciones.

DÉCIMA: De acuerdo con el Banco Mundial, las aduanas mexicanas tienen un buen desempeño, sin embargo consideramos que aún existen muchos retos por superar, desde implementar una legislación congruente, es decir, que no exista contradicción o lagunas en los instrumentos jurídicos que regulan la materia, agilización de trámites, difusión de cumplimiento de obligaciones, modernización de las instalaciones, buscar socios comerciales distintos a Estados Unidos y atender el preocupante tema de inseguridad en el que se encuentra sumergido nuestro país para así incentivar la inversión extranjera, en particular la directa.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ VILLAGÓMEZ, Juan, Impuestos al comercio exterior: práctica, análisis y revisión, México, Sistemas de información contable y administrativas computarizados, 2005.

ÁVILA, José Antonio, Alicia Puyana (ed.), Presente y futuro de los sectores ganadero, forestal y de la pesca mexicanos en el contexto del TLCAN, México, El Colegio de México- Universidad Autónoma de Chapingo, 2008.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho fiscal, México, Themis, 2010.

BALASSA, BELA, Teoría de la Integración Económica, Unión Tipográfica, México, Hispanoamericana, 1980.

BECERRIL HERNÁNDEZ, Mario, *Facultades de Comprobación, Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y Medios de Impugnación*, México, Tax, 2010.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2007, p.359.

CARBAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, México, Porrúa, 2004.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco, *Introducción al estudio del derecho fiscal*, México, Porrúa, 1999.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho fiscal constitucional. México, Oxford. 2010.

DÍAZ GONZÁLEZ, Luis, El manejo y la interpretación de la norma fiscal federal. México, Tax Editores Unidos, 2010.

FEENSTRA, Robert y Alan M. Taylor, Comercio internacional, España, Reverté, S.A., 2008.

FIGUEROA VALENZUELA, Sergio, “Evolución del Sistema Mexicano de Regulaciones no Arancelarias: 1988-2012, en Martínez Trigueros, Lorenza (coord.), La Política del Comercio Exterior: Regulación e Impacto, México, ITAM, Secretaría de Economía, 2012.

FRAGA MOURET, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2015.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*. México, Porrúa, 2010.

GARCÍA ARREDONDO, Jaime, Derecho aduanero, México, Themis, 2013.

GONZÁLEZ MARÍN María Luisa “La crisis actual y el impacto de la maquila en la manufacturera”, en Olmedo Carranza (coord.), Globalización y dinamismo manufacturero. México y otros países emergentes, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2012.

GUILLÉN, Arturo, “Veinte Años del TLCAN: Sueños y Realidades” en Sánchez Jiménez (coord.) TLC, Veinte Años. Valoraciones y Perspectivas, México, Cámara de Senadores y Juan Pablos editor, 2014.

GUTIÉRREZ HACES María Teresa, Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2015.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993.

HERNÁNDEZ ROMO, Marcela (coord.), *Los nuevos estudios laborales en México. Perspectivas actuales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-CONACYT, 2014.

LERDO DE TEJADA, Miguel, *Comercio exterior de México desde la conquista hasta hoy*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1967.

LEYCEGUI GARDOQUI Beatriz (coord.) *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, México, ITAM-SE, 2012.

LÓPEZ GALLARDO, Julio (coord.), *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, México, Porrúa, 2000.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Facultades de Comprobación Fiscal*, México, Porrúa, 2011.

MÉNDEZ GALEANA, Jorge, *Introducción al derecho financiero*, México, Trillas, 2003.

MOLINA, David, “Dinámica Económica en la Región Fronteriza México-Estados Unidos” en Bailey John (comp.) *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos Subregionales del Comercio y la Integración Económica*, México, FLACSO, 2003.

MORENO VALDEZ, Hadar y Navarro Chavarría Luis Enrique, *Materia Aduanera Procedimientos Administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, México, Porrúa, 2007.

OROPEZA GARCÍA, Arturo, *TLCAN 20 años ¿Celebración, Desencanto o Replanteamiento?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2014.

ORRANTÍA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso en materia fiscal*, México, Porrúa, 2001.

ORTEGA, Joaquín B., *Apuntes de Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2000.

PUYANA, Alicia y Romero José (coords.), *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos económicos y sociales*, México, El Colegio de México, 2008.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *El comercio exterior en México, marco jurídico, estructura y política*, México, Porrúa, 2003.

RABINDRANA CISNEROS García, Juan, *Derecho Aduanero Mexicano*, México, Porrúa, 2013.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *El aspecto fiscal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, México, Tax, 2003.

SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, México, Porrúa, 2010.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2011.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1968.

SILVA JUÁREZ, Ernesto, *Ley Aduanera Comentada*, México, Ed. Montalvo, 2009.

SOLÍS, Leopoldo, *La economía mexicana 1943-2013*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C; 2012.

SOSA BARAJAS, Sergio, *La sustitución de importaciones en el crecimiento económico de México*, México, Tlaxcallan, 2005.

SOSA CARPENTER, Rafael, *Principios fundamentales del comercio global internacional*, México, Grupo Vanchri, 2014.

TORRES MANZO, Carlos, *La teoría pura del comercio internacional*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2002.

TREJO VARGAS, Pedro, *El Sistema Aduanero en México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, México, Tax, 2006.

URESTI ROBLEDO, Horacio, *Los impuestos en México*, México, Tax, 2007.

VALLEJO MONTAÑO Virgilio, "Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. Su debido Trámite Legal y Constitucional" en Godínez Méndez, Wendy A. (coord.)

Derecho Económico y Comercio Exterior. 40 años de vida académica. Homenaje al Dr. Jorge Witker, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

DE VEGA, Mercedes (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*. América del Norte, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011.

VILLALOBOS TORRES, Rocío, *Fundamentos del comercio internacional*, México, Universidad Anáhuac- Porrúa, 2006.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge Alberto, *Derecho del Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge Alberto, *El Régimen Jurídico de los Productos Básicos en el Comercio Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge Alberto, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge Alberto, *Derecho Tributario Aduanero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.

REVISTAS

Revista Estrategia Aduanera

Revista de Comercio Exterior publicada por el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Revista ECONOMÍA UNAM, publicada por el Instituto de Investigaciones Económicas.

Revista Economía Informa, publicada por la facultad de economía de la UNAM.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Decreto para el fomento del recinto fiscalizado estratégico y del régimen de recinto fiscalizado estratégico.

Ley Aduanera

Ley de Comercio Exterior

Ley de Ingresos de la Federación para 2016

Ley Federal de Derechos

Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

SITIOS DE INTERNET

<http://www.sat.gob.mx>

<http://www.promexico.mx/>

<https://www.wto.org/>

<http://www.gob.mx/se/>

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://www.bancomext.com/>

<http://www.index.org.mx/>

<https://www.forbes.com.mx/>

<http://www.banxico.org.mx/>

<http://www.estrategiaaduanera.mx/>

<http://www.bancomundial.org/>

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>