



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR  
MEXICANA. ALCANCES, LOGROS Y VIABILIDAD A  
CUATRO AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

GODÍNEZ OLIVA HÉCTOR ALBERTO

DIRECTOR DE TESINA:  
MARTÍNEZ CORTÉS JOSÉ IGNACIO

CIUDAD DE MÉXICO, 2017





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## *Agradecimientos*

*Quiero agradecer profundamente a mis padres Héctor Alberto Godínez Alva, Yolanda Oliva Muñoz y Salustia Muñoz por haber fungido como ejemplo y principales pilares en mi vida, ya que con base a su cariño, comprensión y apoyo me han permitido llegar al lugar al que me encuentro hoy, haciendo de mí una de persona de valor.*

*Le doy gracias a la vida y a dios por haber elegido a los mejores padres y hermanos para mí y sepan que siempre los voy a amar y llevar en mi corazón.*

*De igual forma, agradezco a cada uno de mis sinodales por su tiempo y sus valiosas observaciones; asimismo, agradezco de forma especial a mi asesor de tesina José Ignacio Martínez Cortés, por haber compartido conmigo sus conocimientos y experiencias a lo largo mi formación universitaria las cuales guardaré por siempre, además de considerarlo un gran profesor y un buen amigo.*

*Finalmente agradezco a esta magnífica institución la cual me permitió convertirme y desarrollarme como persona y ahora como profesionista.*

*Gracias por todo...*

## Índice

Introducción .....	1
1. El surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su impacto en el comercio internacional .....	7
1.1. Evolución del comercio internacional de mercancías de 1995 a 2016 .....	9
1.2. La transición del Consejo de Cooperación Aduanera a la Organización Mundial de Aduanas (OMA) .....	11
1.3. La importancia de la modernización de las aduanas y su impacto en el comercio internacional .....	16
1.4. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) .....	20
1.4.1. Evolución de la Ventanilla Única .....	21
1.4.2. Concepto de Ventanilla Única .....	25
1.4.3. Alcances de la Ventanilla Única .....	27
1.4.4. Modelos de Ventanilla Única .....	30
1.4.5. Funcionamiento de la Ventanilla Única .....	33
1.4.6. Ventajas del establecimiento de una Ventanilla Única .....	34
1.4.7. Factores para el establecimiento de una Ventanilla Única .....	36
2. Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) .....	41
2.1. Expansión del comercio exterior de México de 1993 a 2016 .....	43
2.2. Evolución de la aduana mexicana en el uso de la tecnología .....	48
2.2.1. Primera Fase .....	49
2.2.2. Captura Desconcentrada de Pedimentos Aduanales (CADEPA) .....	50
2.2.3. Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) .....	50
2.2.4. Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI-M3) .....	51
2.3. Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) .....	52
2.3.1. Modernización aduanera en México (aduanas sin papel) .....	57
2.3.2. Marco jurídico de la VUCEM .....	59
2.3.3. Plataforma de la VUCEM .....	63
2.3.4. Fases de implementación .....	68

2.4. Impacto de la VUCEM.....	70
2.5. Requisitos para el uso de VUCEM.....	73
2.5.1. Firma Electrónica Avanzada (FIEL) .....	73
2.5.2. Comprobante de Valor Electrónico (COVE) .....	74
2.6. Operatividad de la VUCEM .....	75
2.7. Propuestas para mitigar posibles contingencias .....	77
3. Impacto de la VUCEM en el despacho aduanero a cuatro años de su implementación .....	79
3.1. Experiencias tras cuatro años de operación.....	79
3.2. Percepción de los usuarios de VUCEM.....	85
3.3. VUCEM ante otras ventanillas únicas en el mundo: caso de Singapur.....	91
3.4. Proyecto de modernización aduanera VUCEM 2.0 .....	94
Conclusiones.....	101
Fuentes de Consulta.....	102

## **Introducción**

Desde la instauración del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) con la integración del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) derivados de las Conferencias de Bretton Woods en 1944 y hasta su plena institucionalización, con el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en 1994, se sentaron las bases y directrices sobre las cuales se conduciría el comercio internacional bajo los principios de no discriminación y reciprocidad, alentando a la reducción arancelaria, la liberalización comercial, la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros con objeto lo alcanzar una mayor competitividad y desarrollo económico entre los países.

A partir de entonces, y más específicamente, desde principios de los años noventa, se ha producido un aumento espectacular del volumen del comercio internacional, aumentando dos veces más rápido desde la creación de estos organismos, todo ello, como consecuencia de la reducción de los costos del comercio, la disminución de las barreras arancelarias y las políticas de liberalización comercial a través del establecimiento de un sistema y lenguaje único de comercio exterior conocido como Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), obligando a los gobiernos y actores privados involucrados en el comercio internacional a mejorar sus prácticas comerciales y procedimientos aduaneros a fin de alcanzar una mayor inserción al mercado internacional e inaugurando una nueva etapa en las tendencias y exigencias de la globalización económica actual.

Bajo este contexto, se hacen patentes el impacto y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) como un elemento importante para fomentar el desarrollo e innovación de los sistemas aduaneros, el movimiento transfronterizo y el libre comercio entre los países. De esta manera, la modernización de los sistemas aduaneros a través del manejo automatizado de la información representa beneficios positivos sobre la competitividad, la eficiencia y el ahorro de tiempos y costos en las operaciones comerciales.

Así, la implementación de aduanas sin papeles o *paperless* es considerada como uno de los instrumentos que no pueden faltar en la administración aduanera de los países, con el fin de alcanzar lo que se ha pasado a denominar aduana digital, capaz de responder a los nuevos retos que plantea el sistema de comercio mundial cada vez más complejo e interconectado. En los últimos años organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y esencialmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han elaborado recomendaciones, medidas e instrumentos específicos para impulsar la facilitación de los procedimientos de comercio internacional. Uno de ellos, lo constituye el sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

Esta, representa un instrumento ampliamente promocionado por la Organización de las Naciones Unidas pero más específicamente por Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT) emanado de la Recomendación N° 33, la cual, la define como “un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos solo se deberán presentar una sola vez”<sup>1</sup> estableciéndose un nuevo modo de relacionamiento entre el gobierno y los operadores logísticos para el cumplimiento de todos los requerimientos del comercio internacional.

Bajo esta lógica, y como consecuencia de la inminente apertura comercial que experimento México a inicios de los años noventa, particularmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, significó que se complejizara su comercio internacional involucrando a un número cada vez mayor de actores inmersos en las operaciones de comercio exterior (aproximadamente 30) entre agentes navieros, exportadores, importadores,

---

<sup>1</sup> Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación Del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), *Recomendación y directrices para el establecimiento de una ventanilla única: recomendación N°33*, New York y Ginebra, 2005, p. 7.

agentes aduanales, operadores logísticos, transportistas, autoridades aduaneras, bancos y dependencias gubernamentales; paralelamente, el número de documentos y trámites (alrededor de 40 y 165, respectivamente) entre permisos, licencias, autorizaciones y certificados aumentó exponencialmente, los cuales debían ser capturados en más de una ocasión, además, de representar un alto costo de recursos.

Lo anterior, adquirió especial relevancia a través de lo publicado en el reporte Doing Business del Banco Mundial al mencionar que en México las mayores demoras en el proceso de exportación e importación se ubican en el rubro de preparación de documentos ubicándose en la posición 58 del ranking de un total de 183 países.

De esta manera, México decidió implementar en 2012 su proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) cuyo principal objetivo consiste en lograr procedimientos aduaneros más eficientes y ágiles en el marco de un amplio programa de modernización aduanera tendiente a alcanzar una mejor inserción al mercado mundial en aras de una mejora en la competitividad y con ello un mayor crecimiento económico para el país.

Hoy en día, y a cuatro años de su implementación, el sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana ha dejado experiencias agri dulces, puesto que a lo largo de este tiempo, la plataforma ha experimentado constantes intermitencias que han debilitado su completa operatividad generando dificultades y retrasos en las operaciones comerciales tanto para los operadores privados como para el sector gubernamental. No obstante, con la puesta en marcha de este instrumento México inauguro una nueva etapa de modernización aduanera bajo un marco totalmente digital y alineado a los nuevos esquemas de facilitación comercial. Puesto que el sistema de ventanilla única requiere un amplio periodo de tiempo para su maduración así como una constante actualización y reestructuración de su plataforma, el gobierno mexicano ha decidido evolucionar hacia una segunda fase de ventanilla única de comercio exterior mexicana llamada VUCEM 2.0 que entre otras cosas pretende un acceso desde la nube con lo que se espera se puedan limar antiguas asperezas, se mejore la calidad del sistema y permita la

interconectividad con otras ventanillas únicas de otros países incrementando la curva de aprendizaje.

Como objetivo principal se plantea determinar los alcances, logros y viabilidad de la Ventanilla Única de Comercio Mexicana (VUCEM) a cuatro años de su implementación. Como objetivos particulares se pretende conocer el proceso de diseño, desarrollo y operación de esta plataforma tecnológica; identificar el impacto que ha tenido VUCEM en la operación aduanera; así como conocer como ha contribuido esta herramienta en la reducción de los tiempos y costos en las operaciones de comercio exterior a través de indicadores de facilitación comercial como lo es el Reporte Doing Business del Banco Mundial.

Por consiguiente se plantea la siguiente hipótesis: La creciente expansión del comercio internacional a partir de los años noventa, ha obligado a los gobiernos y actores privados involucrados en el comercio internacional a mejorar sus prácticas comerciales y procedimientos aduaneros a través de esquemas de facilitación comercial que les permitan alcanzar una mayor inserción al mercado internacional de acuerdo a directrices y recomendaciones hechas por organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acorde a las mejores prácticas internacionales, ya que en muchos países realizar operaciones de comercio exterior representa una carga administrativa excesiva por la cantidad de requisitos que se tienen que presentar resultando complicados de efectuar.

De esta forma, la VUCEM representa una plataforma informática que permite a las partes involucradas en el comercio y el gobierno presentar la información y los documentos estandarizados en un solo punto de entrada a fin de satisfacer con todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito de mercancías. Mediante la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) se agilizan y simplifican los procedimientos aduaneros contribuyendo a la reducción de los costos y tiempos de operación, impactando positivamente a la competitividad y al crecimiento económico del país. No obstante, la implementación de la VUCEM constituye un proyecto inacabado,

que requiere una constante evolución y adaptación para los procesos globales del comercio, pues aún persisten importantes desafíos que polemizan sus alcances y viabilidad a cuatro años de su implementación.

En cuanto a la estructura de la investigación, ésta se organiza de acuerdo tres capítulos principales. En el primer capítulo se expondrá la evolución del comercio internacional de mercancías de 1995 a 2016, desde el surgimiento del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) con la institucionalización de organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). De la misma forma se hace un especial énfasis en la importancia de la modernización de las aduanas y su impacto en el comercio internacional. Asimismo se expondrá el surgimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la importancia que reviste a nivel internacional como un mecanismo de facilitación comercial, su evolución, conceptualización, modelos de implementación, así como su funcionamiento, alcances y ventajas tras su implementación.

En el segundo capítulo, se analizará el proceso de expansión del comercio exterior mexicano de 1993 a 2016 desde su completa inserción al modelo neoliberal con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo que llevó a que se complejizaran sus relaciones comerciales así como los actores participantes en este. De la misma manera, se hace una semblanza de la evolución de la aduana mexicana en el uso de la tecnología desde el sistema de Captura Desconcentrada de Pedimentos Aduanales (CADEPA) hasta la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM). Siguiendo esta misma línea, se subraya la importancia del proceso de modernización aduanera emprendido por México en aras de crear un ambiente en las aduanas más seguro y al mismo tiempo eficiente a través del uso de nuevas tecnologías en los puntos de entrada y salida de mercancías, creando un modelo de aduana digital o *paperless*. Para finalizar, se aborda el proceso de implementación y diseño de la VUCEM, su plataforma, marco jurídico, operatividad así como las propuestas ante posibles contingencias.

Ya en un tercer capítulo, se analiza el impacto que ha tenido la VUCEM en el despacho aduanero a cuatro años de su implementación, en el que se exponen sus principales fortalezas y debilidades, retos y cuestionamientos que giran alrededor de ella. Por otra parte se expone de forma cuantitativa la percepción que ha generado la VUCEM a los actores privados y gubernamentales a lo largo de cuatro años de operación. Finalmente, se destaca la inauguración de un nuevo proceso de modernización aduanera emprendido por México a través del desarrollo y continuidad de importantes proyectos de reforma aduanera tales como el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) y la segunda fase de ventanilla única de comercio exterior mexicana VUCEM 2.0.

## **1. El surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su impacto en el comercio internacional**

Desde el surgimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), derivados de las Conferencias de Bretton Woods de 1944 y con la subsecuente puesta en marcha del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1947, se sentaron las bases del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) que regiría durante los próximos cincuenta años. No obstante, fue hasta 1995 en el que aquel cuerpo encargado de establecer los lineamientos sobre los cuales se regiría el comercio internacional, adquiriría nombre y apellidos propios.

En abril de 1994 y después de siete años de negociación, la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se consumaría, cuyas semillas se sembraron por primera vez desde 1986 en el centro turístico uruguayo de Punta del Este. La Ronda Uruguay como también se le conoce, marcó un importante avance en los esfuerzos por lograr un sistema mundial de comercio más abierto y transparente así como de los temas y alcances que ciño, convirtiéndose en la ronda más ambiciosa de la historia del GATT. Ejemplo de ello, es que la agenda de la negociación relativa al acceso de bienes a los mercados internacionales; más allá de los compromisos de reducción arancelaria que involucraba, trató aspectos anteriormente ignorados e incluyó nuevos e importantes compromisos en sectores específicos como el agrícola (Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), textil y el vestido (Acuerdo sobre Textiles y Vestido); acuerdos referentes al comercio de servicios (Acuerdo sobre el Comercio de Servicios), inversiones y propiedad intelectual (Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual); sin olvidar, por supuesto, los acuerdos en materia de prácticas comerciales (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias).

Más allá, de estos acuerdos anteriormente mencionados, subyace un elemento esencial cuyos efectos marcarán el comercio mundial permanentemente. Es precisamente en la Ronda Uruguay, en que se avanza hacia el establecimiento de aranceles consolidados, es decir, el asentamiento de tarifas o cuotas de

importación y exportación debidamente consensuadas y aprobadas por los países signatarios. Antes de la Ronda Uruguay, los países industrializados no tenían consolidadas por completo sus fracciones arancelarias correspondientes a productos industriales; pero a raíz de los resultados de la Ronda, se comprometieron a consolidar sus aranceles para el grueso de todos sus productos industriales a un 65%. Por su parte, los países en desarrollo se comprometieron a consolidarlos de un 21% que se tenía anteriormente, a un 56% para el mismo tipo de productos.<sup>2</sup> Adicionalmente, el plazo previsto para la reducción de aranceles de la Ronda Uruguay es el más corto de la historia de las negociaciones del GATT, la cual se planteó de cuatro años; mientras que las Rondas Tokio y Kennedy se implementaron en un plazo de ocho y diez años respectivamente. Así, las aportaciones sustanciales de la firma de la Ronda Uruguay tanto para los países industrializados como en desarrollo se encuentran en la aplicación de los bienes cubiertos por una nueva gama acuerdos internacionales comerciales.

Así pues, y emanado de la Ronda Uruguay, se establece con la firma del Acta de Marrakech, la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994 con el objeto de colocar el sistema multilateral de comercio sobre una base institucional más segura y permanente bajo la esencia y los principios de la no discriminación (Nación Menos Favorecida, Trato Nacional) y liberalización comercial fomentados desde la fundación GATT.

Con ello y en paralelo a la OMC, en conjunto con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) como organismo institucionalizado, se sentarían las bases y directrices sobre las cuales se conducirá el comercio internacional bajo los principios de no discriminación y reciprocidad, alentando la reducción arancelaria, la liberalización comercial y la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros con el objetivo de lograr una mayor competitividad y desarrollo entre los países a fin de elevar el nivel de vida y el bienestar de la sociedad, marcando un hito y un nuevo paradigma en las formas de intercambio comercial.

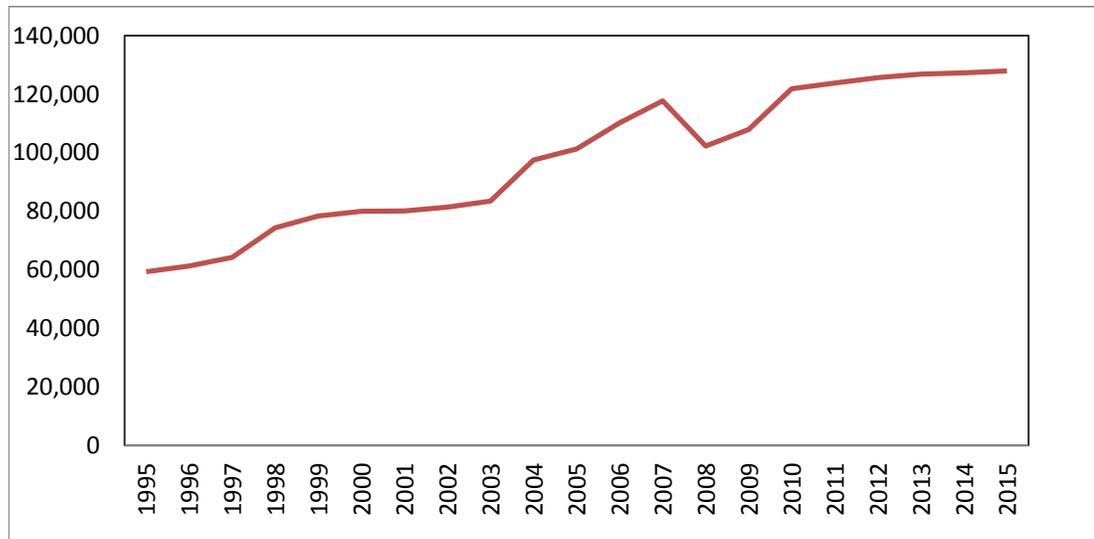
---

<sup>2</sup> Ricardo Zapata Martí; Alberto Gabriele, "La conclusión de la ronda Uruguay: resultados e implicaciones", [en línea], México, *Bancomext*, p. 525, junio de 1994, Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/360/15/RCE17.pdf>, [consulta: 12 de octubre de 2016].

### 1.1. Evolución del comercio internacional de mercancías de 1995 a 2016

Desde el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y más específicamente en las últimas dos décadas, se ha producido un aumento espectacular del volumen del comercio internacional, este ha aumentado dos veces y media desde la creación de estos organismos, pasando de unos cinco billones de dólares estadounidenses en 1994 a cerca de 24 billones de dólares en 2014, e incrementándose 37 veces desde la creación misma del GATT<sup>3</sup>, todo ello como consecuencia de la reducción de los costos del comercio, la disminución de las barreras arancelarias y las políticas de liberalización comercial que han permitido a los países establecer un sistema y lenguaje único de comercio exterior (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías de 1995 a 2016 en miles de millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la UNCTAD

Si bien, podríamos decir que el comercio de casi todos los países ha aumentado considerablemente, en los últimos veinte años, el crecimiento de los países en desarrollo ha aumentado más marcadamente, ya que su porcentaje en el comercio mundial de mercancías ha pasado del 27% en 1995 a más del 43% en la

<sup>3</sup> Organización Mundial de Comercio (OMC), *La OMC cumple 20 años: desafíos y logros*, Ginebra Suiza, septiembre 2015, p. 10

actualidad. De igual manera, la cantidad de aranceles aplicados a lo largo de estos años se ha reducido a la mitad, a menos del 8%, en comparación con el 15% que se tenía en 2015<sup>4</sup>; sin duda alguna los avances en esta materia han sido enormes, a tal grado que hoy en día casi el 60% del comercio mundial está exento de aranceles.

En este sentido, las exportaciones mundiales de mercancías pasaron de 5,168 billones de dólares en 1995 a más de 18,000 billones de dólares en 2014. Igualmente, la participación de las exportaciones e importaciones de mercancías en el Producto Interno Bruto (PIB) mundial ha aumentado significativamente, pasando de un 20% en 1995 a un 30% en 2014.<sup>5</sup> El ejemplo más claro lo ha dado China en los últimos años, ya que este es actualmente al principal exportador mundial, el cual hace veinte años ocupaba la posición onceava, su adhesión a la OMC en 2001, preparo en camino para su crecimiento económico producto su fuerte demanda de materias primas, especialmente del petróleo y otros productos primarios provocando el amento de los precios de estos productos, con lo que contribuyo significativamente a aumentar el comercio mundial entre 2000 y 2008.

Sin embargo, el comercio mundial fue víctima de perturbaciones económicas como la crisis financiera asiática de 1997, los atentados terroristas de 2001 o la gran recesión de 2008 que detuvieron su incremento, este último quedo plasmado con la crisis financiera que desemboco en una recesión mundial entre 2008 y 2011, años en los que el volumen de las exportaciones mundiales registró una caída del 12% y el Producto Interno Bruto Mundial (PIB) disminuyó un 2%; de igual manera, las exportaciones mundiales de mercancías retrocedieron un 22%. No obstante, las exportaciones de mercancías se recuperaron en 2010, año en que su volumen creció a una tasa del 14%. Ya en años recientes, para el 2014, el volumen del comercio mundial de mercancías registró un lento crecimiento de 2.5%<sup>6</sup> lo que nos dice que las secuelas de la crisis de 2008 aún no se han sanado,

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.8

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.10

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 15

todo esto aunado a las tensiones geopolíticas que han ralentizado la recuperación del comercio mundial.

A lo largo de estos veinte años, los esfuerzos que han realizado organismos como Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para mejorar y facilitar el comercio ha rendido frutos, ya que a través de sus políticas y directrices se ha impulsado el volumen de comercio mundial de una manera impresionante lo que ha obligado a los gobiernos y actores privados involucrados en el comercio internacional a mejorar sus prácticas comerciales y procedimientos administrativos aduaneros con el fin de lograr una mayor competitividad pero al mismo tiempo afrontar problemas comunes como el desempleo, la pobreza o el cambio climático.

### **1.2. La transición del Consejo de Cooperación Aduanera a la Organización Mundial de Aduanas (OMA)**

Históricamente, desde el surgimiento de las primeras entidades soberanas, las necesidades de interrelación y cooperación se intensificaron, con lo cual, los intercambios comerciales se convirtieron en un aspecto de vital importancia para el crecimiento y el desarrollo de las sociedades, esto permitió intercambiar aquellos excedentes con los que contaba un país a fin de obtener aquellos de los que carecía. Es a partir de entonces, en que los aspectos aduaneros recibieron una especial atención, y aún más, con el florecimiento y auge de las grandes ciudades comerciales europeas como las de la Liga Hanseática (Bremen, Brujas, Rotterdam, Ámsterdam etc.) así como Venecia, Génova y Cádiz.<sup>7</sup> Posteriormente, con el desarrollo del mercantilismo, se hizo patente la preocupación de homologar y simplificar las formalidades aduaneras, sobre todo para impedir que se convirtieran en medidas proteccionistas. Más tarde, en las primeras reuniones internacionales de comerciantes, las cuestiones aduaneras se convirtieron en un tema relevante a tratar, sobre todo durante la expansión del capitalismo.

---

<sup>7</sup> Víctor Alfaro, “El consejo de cooperación aduanera en las relaciones económicas internacionales”, [en línea], México, *Bancomext*, p. 260, vol. 33, núm. 3, marzo de 1983, Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/232/5/RCE5.pdf>, [consulta: 24 de septiembre de 2016].

Desde inicios del siglo pasado, se ha venido realizando un continuo esfuerzo para estandarizar y armonizar los procedimientos aduaneros, con el objeto de simplificar y facilitar el comercio internacional. Tan es así, que para 1923, la Liga de las Naciones firmó en Ginebra, Suiza, la Convención Internacional Referente a la Simplificación de Formalidades Aduaneras, en el que además, ciertas cuestiones fueron incluidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); sin embargo, aún no existía un organismo especializado que fuera responsable de analizar los procedimientos aduaneros o emitir propuestas para simplificar y homologar tales procedimientos.

Bajo un contexto en el que la mayor parte de Europa había sido devastada por la segunda postguerra, en París, el 12 de septiembre de 1947 a través de una declaración, trece gobiernos de Europa representados por el Comité de Cooperación Económica Europea acordaron la posibilidad de establecer una reunión en Bruselas y crear un Grupo de estudio para la integración de las Aduanas Europeas con la finalidad de preparar el camino hacia este proyecto.

Para el año siguiente, el Grupo de estudio creó dos comités, uno económico y otro aduanero; el comité económico sería el antecesor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sin embargo, las actividades de este Comité fueron suspendidas posteriormente ya que tendía a ocultar y solapar las actividades de la Organización para la Cooperación Económica Europea la cual, era responsable de la distribución de ayuda norteamericana a Europa.

Sin embargo, el Comité Aduanero al cual le había sido encargado la tarea de crear un estudio comparativo de las técnicas aduaneras en varios países europeos, con perspectivas hacia la estandarización, continuó su trabajo. Este Comité puso especial énfasis al establecimiento de una nomenclatura común y a la adopción de una definición común del valor para fines aduaneros, además de estudiar varios aspectos relativos a las reglamentaciones aduaneras. Bajo esta lógica, se buscaron coordinar por medio de tres herramientas esenciales la actividad aduanera de ese entonces:

- a) Un sistema de clasificación arancelaria.
- b) Un sistema común de valoración aduanera.
- c) Reglamentaciones aduaneras.

Estos elementos fueron el origen esencial de tres Convenciones firmadas en Bruselas, Bélgica el 15 de diciembre de 1950:

- I. La Convención que establece un Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) que entró en vigor el 4 de diciembre de 1952.
- II. La Convención para la Valuación de Mercancías para propósitos aduaneros, que comenzó a implementarse a partir de 1953.
- III. La Convención de la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en los Aranceles de las Aduanas, que entro en vigencia en septiembre de 1959 y que daría origen a la Convención del Sistema Armonizado (SA) en el año de 1988.<sup>8</sup>

Así pues, el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) fue creado en Bélgica en 1950 “[...] con el objetivo de alcanzar el grado más alto de armonización y uniformidad en los sistemas aduaneros del mundo”<sup>9</sup>; su sesión inaugural fue declarada el 26 de enero de 1953 con representantes de diecisiete aduanas de Europa (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido).

Cuarenta y tres años después, mientras se celebraba el 40 aniversario del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y debido a la transformación que el organismo había sufrido a lo largo de los años, ya no como un ente de naturaleza regional, sino mundial; en 1993 decidió cambiar de nombre pasando a ser la Organización Mundial de Aduanas (OMA/WTO, por sus siglas en inglés) con el fin de reflejar con mayor claridad su compromiso y amplitud internacional.

---

<sup>8</sup> Felicia Salerno de Malaver, *Nomenclatura común andina*, [en línea], Lima, p. 60, Secretaría General de Comunidad Andina, julio 2007, Dirección URL: [http://www.comunidadandina.org/Upload/201164225440libro\\_atrc\\_nomenclatura.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/201164225440libro_atrc_nomenclatura.pdf), [consulta: 24 de septiembre de 2016].

<sup>9</sup> *Ídem*.

Con ello, la Organización Mundial de Aduanas oficialmente entró en actividades en 1994 constituyéndose como la única organización internacional intergubernamental facultada para tratar cuestiones aduaneras; por lo que su misión es:

“mejorar la eficiencia de las administraciones aduaneras en aras del cumplimiento de las regulaciones comerciales, la protección de la sociedad y la recaudación de ingresos, así como la creación de un entorno aduanero honesto, transparente y previsible que permita el desarrollo del comercio internacional lícito y eficaz contra las actividades ilegales. Como resultado, tiene un papel crucial en la facilitación del comercio; esta es la fuerza impulsora detrás de la adopción y aplicación de los convenios fundamentales para facilitar el comercio”<sup>10</sup>.

Uno de estos Convenios materializados por la OMA, ha sido el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros conocido “Convenio de Kyoto (revisado)”, es una revisión y actualización del Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros adoptado en 1973 y 1974, y se constituye como el principal Convenio de facilitación del comercio aduanero en el que se busca facilitar el comercio armonizando y simplificando de los procedimientos y prácticas aduaneras, para ello emite recomendaciones y criterios para la implementación de técnicas aduaneras modernas.<sup>11</sup>

Para lograr este objetivo el Convenio tiene como propósitos:

1) Procurar eliminar las divergencias existentes entre los regímenes y las prácticas aduaneras de las Partes Contratantes que pudieran obstaculizar el comercio internacional y otros intercambios internacionales;

---

<sup>10</sup> United Nations, *Trade facilitation handbook for the greater mekong subregion*, [en línea], New York, p.97, 2002, Dirección URL:

<https://books.google.com.mx/books?id=1PcN7LUyhzc&pg=PA68&lpg=PA68&dq=Trade+Facilitation+Handbook+for+the+Greater+Mekong+Subregio>, [consulta: 25 de septiembre de 2016].

<sup>11</sup> Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU), *Convenio de Kyoto revisado*, [en línea], 2012, Dirección URL: <http://tfig.unece.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>, [consulta: 25 de septiembre de 2016].

2) Contribuir eficazmente al desarrollo del comercio simplificando y armonizando los regímenes y las prácticas aduaneras estimulando la cooperación internacional;  
3) Señalar que se pueden alcanzar beneficios mediante la facilitación del comercio internacional, sin comprometer las normas de control aduanero;  
4) Reconocer que se podrá alcanzar la simplificación y armonización mencionadas aplicando en particular los siguientes principios:

a) Implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneras a fin de incrementar su eficacia y rendimiento;

b) Aplicación de regímenes y prácticas aduaneros de modo previsible, coherente y transparente;

c) adopción de técnicas modernas tales como sistemas de gestión de riesgos y controles basados en auditorias, así como en el aprovechamiento máximo de las tecnologías de la información.<sup>12</sup>

Básicamente, estos son los pilares sobre los que se funda el actuar y la esencia de la OMA para lograr la correcta administración y eficiencia de las aduanas en el marco de la facilitación comercial, al que es definido dentro del texto del Convenio como:

[...] la simplificación y armonización de los procedimientos del comercio internacional, en donde los procedimientos de comercio son las actividades, prácticas y las formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos necesarios para la circulación de mercancías en el comercio internacional.<sup>13</sup>

De la misma manera, se destaca el papel de las aduanas en el movimiento de las mercancías a través de las fronteras, contribuyendo al crecimiento de la industria

---

<sup>12</sup> Asociación de Agentes Aduanales de Guadalajara, *Convenio internacional sobre simplificación y armonización de los regímenes aduaneros "convenio de Kyoto"*, [en línea], Dirección URL: [http://www.aaag.org.mx/uploads/files\\_temas/TM\\_2014/TM\\_2014\\_05.pdf](http://www.aaag.org.mx/uploads/files_temas/TM_2014/TM_2014_05.pdf), [consulta: 25 de septiembre de 2016].

<sup>13</sup> Luz Elvira Reyes Blas; Noé Hernández Cortez, *La Organización Mundial de Aduanas (OMA)*, Caracas Venezuela, 17 de agosto de 2010, pp.6-7.

nacional y fortaleciendo su participación en el mercado internacional. Un despacho rápido y eficaz de las mercancías incide positivamente sobre la competitividad económica de las naciones favoreciendo el desarrollo de la industria y las inversiones. Las prácticas comerciales modernas hacen posible la efectiva administración de las aduanas en un ambiente simple, rentable y previsible en al que al mismo tiempo se asegura el cumplimiento de la legislación nacional y los acuerdos internacionales.

Así pues, la labor de la OMA es muy compleja y requiere un gran compromiso, ya que desde 1994 el comercio mundial ha crecido de forma exponencial, complejizándose significativamente, exigiendo a los gobiernos, a la sociedad, a los agentes privados y a las aduanas, una mayor profesionalización y eficiencia mediante un marco normativo apropiado para asegurar y facilitar el comercio global.

### **1.3. La importancia de la modernización de las aduanas y su impacto en el comercio internacional**

Con la expansión del comercio internacional desde principios de los años 90, aunado a las tendencias actuales de la globalización y la apertura de los mercados internacionales, se hacen evidentes el peso y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) como un elemento importante para fomentar el desarrollo e innovación de los sistemas aduaneros, el movimiento transfronterizo y el libre comercio entre los países.

La modernización de los sistemas aduaneros a través del manejo automatizado de la información representa beneficios positivos sobre la competitividad, la eficiencia y el ahorro de tiempos y costos en las operaciones comerciales; además de que significan un punto más a favor en la eliminación y uso del papel contribuyendo a la conservación del medio ambiente. No obstante, las acciones que toman los países no siempre están dirigidas a la utilización e implementación de esquemas de modernización e innovación digital ya sea porque lo consideran innecesario, porque no poseen la infraestructura suficiente o porque no desean cambiar sus formas de operaciones tradicionales. Esta situación representa una gran ventaja y

una gama de oportunidades para aquellos países que se atreven a utilizar sistemas de información aduanera a nivel digital con lo que se promueven procedimientos más ágiles, lo que permite una mayor rapidez y tránsito de las mercancías de una frontera a otra.

En este sentido, la implementación de aduanas sin papeles (VUCE) es considerado uno de los instrumentos que no pueden faltar en la administración aduanera de los países, con el fin de lograr lo que se ha pasado a denominar una aduana moderna capaz de responder a los nuevos retos que plantea el sistema de comercio mundial cada vez más complejo e interconectado.

Las aduanas constituyen el punto de entrada y salida legal de las mercancías, las que además, están encargadas de aplicar todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y tránsito de mercancías y personas, por lo que deben responder a un ambiente sumamente competitivo que exige la implementación de sistemas automatizados y homologados que permitan la facilitación de los procesos a fin de garantizar la correcta aplicación de la ley y las formalidades en los procesos de comercio exterior. Hablar de una aduana sin papeles constituye

[...] un concepto novedoso en medio de un mundo liderado por el papel físico como elemento principal de múltiples actividades [...] conlleva una propuesta al desarrollo de modelos y herramientas informáticos para ser utilizados en la digitalización de documentos de comercio exterior y funciones propias aduaneras. De tal manera que a través de la simplificación de sistemas y procedimientos, se promueva la Administración Electrónica, y se elimine el uso de documentos en papel durante todo el proceso, influyendo en la reducción de costos y tiempos de operación.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales USAC, “Aduanas sin papeles”, [en línea], Guatemala, *Boletín Economía al día*, p.2, No. 7, julio de 2014, Dirección URL: <http://www.iies.usacgt.com/boletines/bol07-2014.pdf>, [consulta: 26 de septiembre de 2016].

De esta manera, las aduanas sin papeles constituyen una herramienta importante para la facilitación de comercio como promotoras de la competitividad de los países, ya que la utilización de las tecnologías de la información y comunicación permiten homologar el número de procedimientos y operaciones aduaneras; en el que por medio de la digitalización se puede tener y almacenar una gran cantidad de información de fácil acceso lo que incrementa la seguridad de los procesos y se evita la duplicidad de los documentos, su mal interpretación o pérdida a su vez de que se cambian las prácticas tradicionales y se abren nuevos canales para ofrecer un mejor servicio.

Se podría decir que la innovación y modernización de los sistemas de administración de las aduanas no constituyen un hecho que haya surgido de la nada o por simple casualidad, sino por el contrario, responden a las tendencias y transformaciones económicas, dentro de las que se pueden observar, como se veía en apartados anteriores, la evolución y crecimiento del comercio mundial a partir de los años noventa; las integraciones de los bloques comerciales y tratados de libre comercio, así como la transformación de la producción por medio de las cadenas de valor.

Bajo este contexto, en los últimos años organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han elaborado recomendaciones y medidas específicas para la facilitación de los procedimientos del comercio internacional los cuales se encuentran sustentados a través de Acuerdos y Convenios Internacionales.

Ya desde la desde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en su Artículo VIII sobre Derechos y Formalidades referentes a la importación y exportación se planteaba “[...] la necesidad de reducir al mínimo los efectos a la complejidad de las formalidades de exportación e importación, y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la

importación y exportación”<sup>15</sup>. De la misma forma el Acuerdo de Facilitación Comercial de la OMC (Paquete de Bali, 2013) en su Sección I, Artículo I, Inciso 2 relativo a la información disponible por medio de internet, contiene disposiciones destinadas a acelerar los procedimientos aduaneros y a hacerlos más eficaces gracias a una cooperación efectiva entre las aduanas, por ello menciona que “[...] cada miembro, facilitará y actualizará en la medida en que le sea posible y según proceda por medio de internet: una descripción de sus procedimientos de importación y exportación y tránsito, y [...] alienta a los miembros a que faciliten información por medio de internet, con inclusión de la legislación pertinente relacionada con el comercio.”<sup>16</sup>

Por su parte, y como ya se ha citado anteriormente, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Sistemas Aduaneros, en su capítulo 7 referente a la Aplicación de la Tecnología de la Información señala que:

- a) La aduana empleará la tecnología de la información a fin de respaldar las operaciones aduaneras, cuando su aplicación resulte rentable y eficaz tanto como para la aduana como para el comercio.
- b) Cuando la aduana adopte sistemas o aplicaciones informáticas, los mismos deberán ser internacionalmente aceptables.
- c) Toda la legislación nacional, nueva o revisada deberá considerar métodos de comercio electrónico como solución alternativa de documentos emitidos en papel; métodos de autenticación tanto electrónicos como en papel e intercambiar información con otras administraciones aduaneras.<sup>17</sup>

Sin duda alguna, la implementación de herramientas electrónicas para facilitar los procedimientos aduaneros constituyen un medio importante para incrementar las transacciones comerciales, con lo que se reducen los errores y los costos relacionados con el uso del papel en los procesos de comercio exterior; respecto a lo anterior, informes demuestran que su uso corresponde entre un 5 a 10% del

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.5

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.6

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.6

comercio mundial. Con ellos se hace evidente la importancia de la implementación de las aduanas electrónicas.

De acuerdo a las recomendaciones emitidas por organismos como la OMC y la OMA, la simplificación y armonización de los sistemas aduaneros, significa lograr establecer sistemas automatizados y seguros mediante un entorno sin papel que logre simplificar y facilitar el comercio exterior, por lo que se han encargado de desarrollar herramientas para la implementación de sistemas y procedimientos electrónicos a efecto de estandarizar los procedimientos aduaneros, uno de ellos ha sido la puesta en marcha de Ventanilla Única de Comercio Exterior o VUCE, la cual se desarrollará en las páginas siguientes.

#### **1.4. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)**

Con el crecimiento del comercio internacional desde principios de los años noventa, producto de la implantación de las políticas de liberalización económica que permearon a la mayor parte de las economías del mundo, se complejizaron las formas de la cadena de suministro así como el número de partes involucradas. Paralelo al incremento del comercio transfronterizo, crecieron también los requerimientos dentro de las aduanas respecto a la tramitación de permisos y otras formalidades asociadas al comercio exterior. Es en este contexto, en el que se realizan los primeros esfuerzos para agilizar la gestión de documentos en las aduanas.

Uno de los modelos de administración documental fue el de las Ventanillas Únicas de comercio exterior (VUCE), las cuales, en su diseño inicial, se constituían como un único punto de entrada y salida de documentos e información, homologando los trámites y generando ganancias en los procesos comerciales; de esta manera, las primeras ventanillas únicas se formaron como un lugar físico donde la mayoría de los documentos requeridos para la importación o exportación eran avalados por cada una de las agencias involucradas, todo el proceso se realizaba manualmente utilizando formatos en papel en donde el exportador se relacionaba con la VUCE y

esta con las demás dependencias. Un ejemplo de este primer modelo tradicional de ventanilla única se dio en Panamá en 1985.<sup>18</sup>

Ya para 1989 el gobierno de Singapur lanzó el primer sistema electrónico de Ventanilla Única el cual le permitía eliminar los documentos y operar en un ambiente plenamente digital, lo que redujo al mínimo el tiempo y el costo de los trámites. De igual manera, años después, Corea del Sur lanzó su propio proyecto de ventanilla en esta dirección. Así pues, con distintas modalidades y enfoques en cuanto a su diseño y operación, la VUCE se ha constituido como uno de los mecanismos más efectivos para incrementar la competitividad, la inserción a los mercados internacionales y la reducción de costos y tiempo en el despacho aduanero, así lo han reconocido, como se ha destacado anteriormente, organizaciones como la OMC y la OMA plasmados en sus Acuerdos y Convenios Internacionales.

Pese a que las visiones, objetivos y alcances de las VUCE's varían de un país a otro; algunas discriminan en sus funciones de importación y exportación; otras solo han logrado implementarla en operaciones de exportación; otras no son "únicas" en el sentido en que no engloban el abanico de trámites y agencias, sino que se enfocan en un pequeño grupo de documentos; algunas son operadas por el sector público, otras por el sector privado; y en muchas su acceso es gratuito mientras que en otras conlleva un cobro, sin embargo el diseño y desarrollo de la gran mayoría de las VUCE's se estructuran bajo las recomendaciones emitidas por el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT).

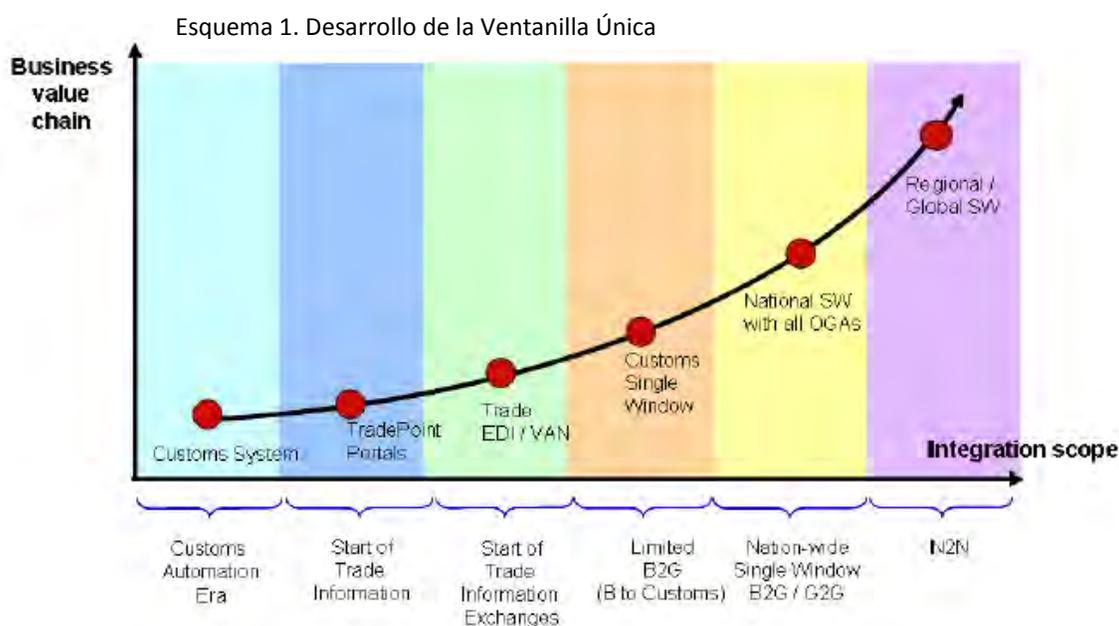
#### **1.4.1 Evolución de la Ventanilla Única**

Desde hace más de cincuenta años se han venido realizando esfuerzos importantes por diseñar la estructura y funcionamiento de una Ventanilla Única capaz de simplificar y facilitar los procedimientos y formalidades en las aduanas, desde las formas más simples y tradicionales de Ventanilla hasta modelos mucho

---

<sup>18</sup> Juan Carlos Elorza V., *Ventanilla única de comercio exterior: requisitos para una implementación exitosa en América Latina*, s/lugar de edición, Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre 2012, p.6.

más complejos por el que se involucran a una gran cantidad de instituciones de gobierno así como a los diferentes actores involucrados en el comercio exterior. Por lo anterior, se identifican las fases por las que se ha dado el desarrollo y evolución de la Ventanilla Única desde la automatización de las aduanas, la creación de centros de comercio, el intercambio electrónico de datos, las formas limitadas de ventanilla única hasta lograr la implementación de ventanillas únicas nacionales (véase esquema 1).



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Las Ventanillas Única de Comercio Exterior como instrumento de facilitación comercial: La experiencia de América Latina y el Caribe*

## Automatización de las Aduanas

Los primeros esfuerzos por mejorar la efectividad en los procedimientos aduanales y que con posterioridad traería como consecuencia la implementación de los primeros modelos de Ventanilla Única, se encuentra en la era automatización de las aduanas iniciado desde los años de 1960 y 1970, cuando las autoridades aduaneras implementan por primera vez una serie de sistemas encaminados hacia la automatización, como lo fue el SIDUNAE que es el Sistema Automatizado

de Datos propuesto por varios Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

#### Portales centrales de comercio

En consecuencia a la automatización de las aduanas se crearon los portales de comercio nacionales, los cuales servían como centros a través de los que se podía tener acceso a una gran cantidad de información relacionada con el comercio, donde los comerciantes, además, proporcionaban una serie de datos que contribuían a medir las oportunidades de negocio y mercado. Estos centros englobaban a los bancos, aduanas, transportistas y agencias bajo un mismo lugar físico vinculados a las actividades comerciales e interconectados a través red electrónica mundial.

#### Comercio electrónico de datos.

Con el desarrollo de las técnicas dirigidas al intercambio electrónico de datos se popularizó la transmisión de documentos a través del uso de módems para comunicarse entre los diferentes actores involucrados en las actividades comerciales. Por medio de los módems, que fungían como intermediario, se enviaban y se recibían transacciones, se emitían documentos y se producían informes, en suma, funcionaba como la puerta de entrada para la transmisión de diferentes formas de información.

#### Formas limitadas de Ventanilla Única

Como respuesta para evitar implementar las directrices contenidas en la Recomendación N°33 del Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), los distintos gobiernos decidieron implementar formas limitadas de Ventanilla Única, como fue el caso de la Ventanilla Única para el despacho aduanero, a través de la cual y mediante una interfaz se mantenían en contacto la autoridad aduanal y los agentes comerciales. Del mismo modo, otras autoridades relacionadas al comercio implementaron un mecanismo limitado conocido como un Puerto de Ventanilla Única o un "Port

Community System” (PCS) que permitía el intercambio de información local sobre un buque a las autoridades portuarias con una naturaleza comercial y logística. Posteriormente estas formas limitadas adquirirían una forma subnacional aplicadas a ciudades o a nivel provincial.

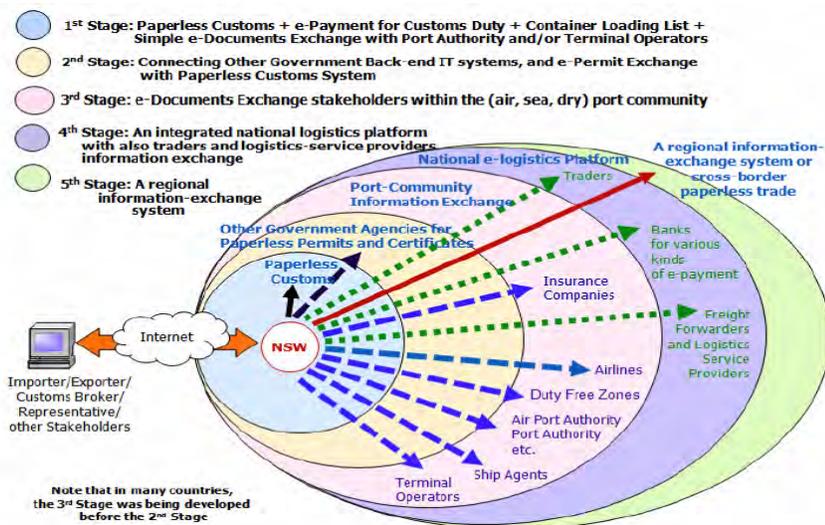
### Ventanillas Únicas Nacionales

Con la agudización de las relaciones comerciales, poco a poco se hizo necesaria la implementación de Ventanillas Únicas que cubrieran los requerimientos a nivel nacional a fin de que permitiera interconectar y presentar información de todas las partes (exportadores, importadores, transportistas y agencias de gobierno) en un único punto de entrada para cumplir con todos los requerimientos necesarios en las transacciones comerciales.

Como se ha podido observar, el proceso y las etapas para la implementación de una ventanilla única a escala nacional y más aún, regional, es una tarea sumamente compleja y costosa, ya que como veremos más adelante, requiere enormes esfuerzos, cambios de mentalidad y quizá lo más importante, voluntad política, por lo que los gobiernos deciden, en la mayoría de los casos, implementarla paso a paso en lugar del enfoque conocido como “big bang” que implica un proceso más acelerado de ventanilla única. Algunos países, por ejemplo, comienzan de forma limitada cubriendo procedimientos específicos como el ya citado Puerto de Ventanilla Única o “Port Community System”.

La Red de las Naciones Unidas para el comercio sin papel (UNNEX), se ha encargado de elaborar un modelo evolutivo del desarrollo de las etapas de la ventanilla única, la cual se utiliza para determinar el grado actual de implementación de la ventanilla única y sus próximas etapas; este modelo se muestra a continuación (véase esquema 2).

Esquema 2. Etapas para el desarrollo de una ventanilla única



Fuente: Jonathan KohTat Tse Ten years of single window implementation: lessons learned for the future

En una primera etapa, se hace referencia a la automatización de las aduanas en sus primeras expresiones, en las que se comienzan a realizar pagos muy simples con la aduana, además de que se da un simple intercambio de documentos electrónicos con autoridades dependientes a la aduana. Ya en su segunda etapa, se establece una vinculación con otras agencias gubernamentales encargadas de emitir permisos y certificados a través de los sistemas informáticos, permitiendo el intercambio de información entre la aduana y las agencias gubernamentales.

En su tercera etapa además de vincular a las aduanas y agencias gubernamentales entran en interrelación otros actores participes en el comercio internacional como navieras, aerolíneas, operadores terminales y aseguradoras. Para su cuarta etapa se establece una plataforma nacional logística integrada que engloba a una serie de operadores privados como bancos así como sus distintas operaciones y formas de pago electrónico. Finalmente, en su quinta etapa y una de las más difíciles de alcanzar en la actualidad, consiste en la interoperabilidad de la VUCE's a nivel regional permitiendo en libre flujo de información a través de las fronteras nacionales en tiempo real.

#### 1.4.2. Concepto de Ventanilla Única

Las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior tuvieron un gran impulso a partir de la Recomendación N° 33 emitida por el Centro de las Naciones Unidas para la

Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT) en 2005, en la que propone a los gobiernos su implementación. En dicha disposición se define la Ventanilla Única como “un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos específicos solo se deberán presentar una sola vez.”<sup>19</sup>

Siguiendo esta lógica se puede decir que la Ventanilla Única constituye una plataforma virtual por medio de la cual se da un intercambio de información entre los participantes en el comercio y el gobierno, diseñada para reducir los tiempos y costos involucrados en las operaciones de comercio exterior, con lo cual:

[...] define un modo de relacionamiento entre el proveedor del servicio y sus usuarios a implica dos cosas: a) una ventanilla en el que el usuario puede entregar cualquier requerimiento (información, documentación o pago) necesario para obtener un servicio (permiso, licencia o visado) y b) dicha ventanilla en la única con la que el usuario interactúa, en lugar de hacerlo con cada una de las distintas agencias encargadas de procesar los requerimientos.<sup>20</sup>

Esto se refiere a que los actores privados participantes en el comercio exterior como exportadores, importadores o transportistas podrán realizar sus trámites ante la ventanilla sin la necesidad de acudir a cada una de las instituciones de gobierno para tramitar los documentos y permisos exigibles para cumplir con el despacho aduanero, y por el otro lado, las instituciones públicas ya no se relacionan con los agentes privados sino a través de la Ventanilla Única, actuando como una especie de mediador entre ambos. Por lo anterior, se sabe que en un

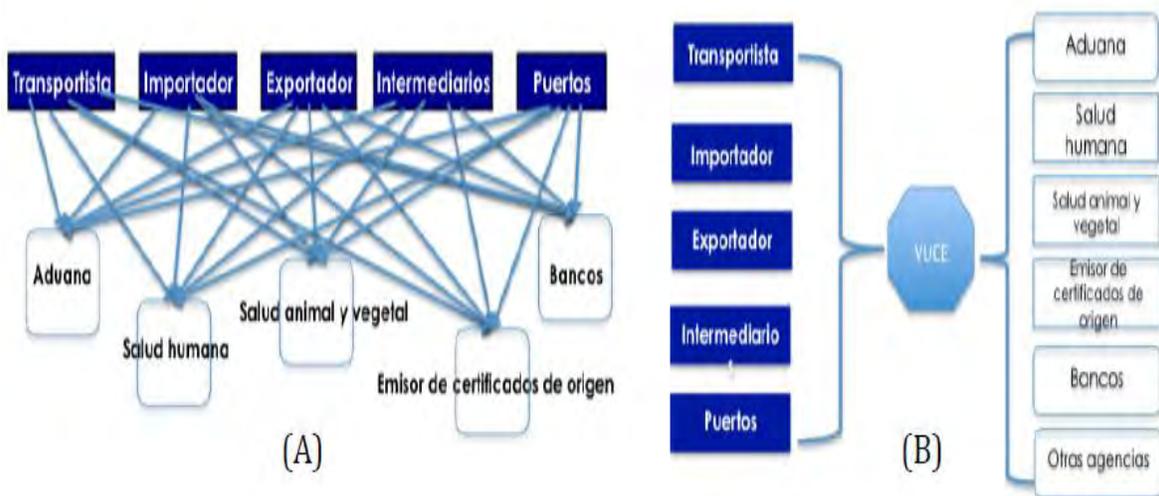
---

<sup>19</sup> Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), *Recomendación y directrices para el establecimiento de una ventanilla única: recomendación N°33*, Nueva York y Ginebra, 2005, p. 7.

<sup>20</sup> Juan Carlos Elorza V., *Ventanilla única de comercio exterior: requisitos para una implementación exitosa en América Latina*, s/lugar de edición, Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre 2012, p.6.

país promedio pueden intervenir unos 15 000 agentes relacionados al comercio exterior y un promedio de 15 instituciones públicas; en el siguiente esquema se muestra el modo de relacionamiento entre actores privado y estatales sin y con la utilización de una VUCE (véase esquema 3).

Esquema 3. Interacción público-privado sin VUCE (A) y con VUCE (B)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Las Ventanillas Única de Comercio Exterior como instrumento de facilitación comercial: La experiencia de América Latina y el Caribe*

En este sentido, se puede decir que las VUCE se han convertido en un instrumento de facilitación comercial para los gobiernos, ya que los beneficios son múltiples y pueden ser medidos mediante varios estándares, uno de ellos es el índice de Doing Business que elabora el Banco Mundial (BM), a través del cual se mide el número de trámites, la duración y la existencia de mecanismos electrónicos indispensables para mejorar la eficiencia de las aduanas y con ello mejorar la competitividad de un país.

### 1.4.3. Alcances de la Ventanilla Única

Como se mencionó al inicio de esta sección, existen diferentes formas y diseños de Ventanilla Única, a través de los cuales, los gobiernos deciden implementar de acuerdo a sus necesidades, capacidades tecnológicas y objetivos; sin embargo, la estructura, diseño e implementación de una ventanilla única más aceptada y aprobada por la mayoría de los Estados, ha sido a través de las

Recomendaciones 33°, 34° y 35° emitidas por Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT) las cuales, en su conjunto, constituyen el marco de referencia para la puesta en marcha de una ventanilla única.

Las directrices y diseño para la implementación de la ventanilla única están contenidas en la Recomendación 33° en la que se destacan los siguientes lineamientos:

- a) Contar con un punto único de entrada de información y documentos estandarizados para el comercio exterior.
- b) Transmisión única de información electrónica.
- c) Interconexión entre las instituciones de gobierno para el intercambio de información de transacciones comerciales en la VUCE.
- d) Controles e inspecciones coordinados entre las distintas agencias y autoridades gubernamentales.
- e) Marco legal que provea la necesaria privacidad y seguridad en el intercambio de datos en el proceso de comercio exterior.
- f) Pago automático de impuestos y otros valores causados en el proceso.
- g) Capacidad de recopilar información comercial oficial para el apoyo a una política nacional más efectiva para el comercio.<sup>21</sup>

Así mismo en la Recomendación 34° se alienta por medio de un proceso de cuatro etapas, las directrices para producir bases de datos simplificadas para el intercambio de información en la VUCE, por medio de esta, los gobiernos deben ser capaces de reducir la regulación y requisitos de información a través de la eliminación de duplicados en la presentación de datos, generando un intercambio eficiente y eficaz de información entre actores comerciales y el gobierno; y que incluyen:

---

<sup>21</sup> Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), *Recomendación y directrices para el establecimiento de una ventanilla única: recomendación N°33*, New York y Ginebra, 2005, pp. 9-10.

- a) Captura: es necesario preparar un inventario nacional de datos de comercio de la información vigente con la que cuentan las entidades de gobierno y de los requisitos de información, a partir de los documentos y sistemas automatizados que se requieren para cubrir todos los requisitos de los procedimientos de comercio internacional relacionados con la importación, la exportación y el tránsito.
- b) Análisis: preparar un análisis de los requisitos de información y de los elementos de datos, estableciendo si sus necesidades son esenciales y si se puede demostrar su aplicación.
- c) Definición: preparar un registro, asignando un nombre, definición y representación (en texto, formato o código) para cada elemento de dato.<sup>22</sup>
- d) Conciliación: Preparar una consolidación de los listados de datos de comercio analizados y definidos a través del proceso de conciliación.

El resultado de esta Recomendación es la obtención de un conjunto de datos nacionales simplificados y estandarizados utilizados para proporcionar requisitos de información en diversos formatos.

Finalmente, en la Recomendación 35° se determinan las directrices para el establecimiento del marco jurídico de la ventanilla única tanto a nivel nacional como internacional, en el que se sugiere, se lleve a cabo una análisis para establecer el contexto jurídico vigente por el que se determinen cuáles son las brechas a fin de satisfacerlas. Además define al marco jurídico para una Ventanilla única como:

un conjunto de medidas que deben considerarse con objeto de abordar aspectos legales relacionados con el intercambio de datos de comercio nacionales y transfronterizos que se requieren para las operaciones de la Ventanilla Única. Abarca los siguientes aspectos; protección de datos, autoridad para acceder y compartir datos entre las entidades de gobierno,

---

<sup>22</sup> United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), *Data simplification and standardization for international trade: recommendation No. 34*, Geneva, December 2010, p. 5.

identificación, autenticación y autorización, aspectos sobre la calidad de los datos, cuestiones de responsabilidad, documentos electrónicos, archivo electrónico, derechos de propiedad intelectual y propiedad de la base de datos.<sup>23</sup>

Un marco legal óptimo proporcionará a las operaciones de la ventanilla única transparencia y seguridad a los datos comerciales en el intercambio de información facilitando la recopilación de datos, el acceso y la distribución; otorgando confidencialidad y privacidad para crear una base de datos sólida y confiable para todas las partes.

#### **1.4.4. Modelos de Ventanilla Única**

De acuerdo a un estudio realizado por el Grupo de trabajo sobre los procedimientos del comercio internacional elaborado por el CEFAC, se ha determinado de forma general la existencia de tres modelos básicos de Ventanilla Única los cuales se desarrollan a continuación. No obstante, en la Recomendación N°33 se señala que:

- a) Aunque existen muchas transacciones y prácticas comerciales comunes a todos los países, cada país tiene también sus propios requisitos y condiciones particulares.
- b) Establecer una ventanilla única debería implicar una estrecha cooperación entre todas las autoridades y organismos públicos competentes y los operadores comerciales.
- c) La ventanilla única no implica necesariamente la aplicación y el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) sofisticada aunque el servicio mejora considerablemente si los gobiernos identifican e implementan las TIC apropiadas para ese fin.<sup>24</sup>

---

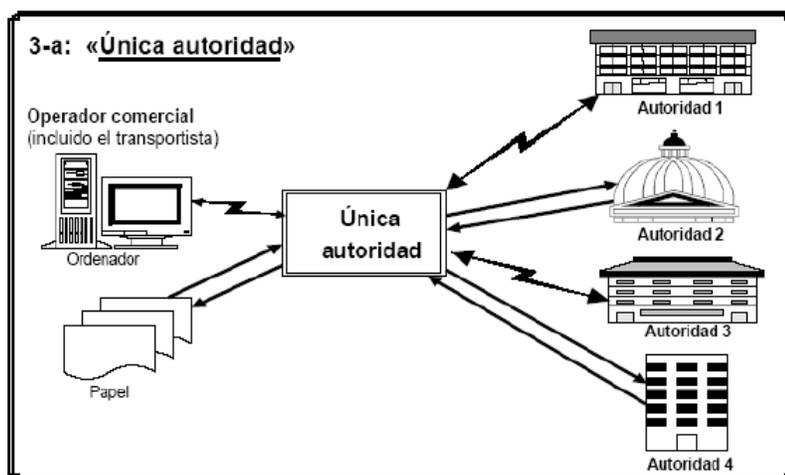
<sup>23</sup> United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), *Establishing a legal framework for international trade single window: recommendation No. 35*, Geneva, December 2010, p. 6.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.7

## Única Autoridad

Este modelo se refiere a que una autoridad única es facultada para recibir la información en papel o electrónicamente, la cual debe a su vez, enviarla a todas las autoridades públicas competentes relacionadas con las actividades de comercio exterior, además de coordinar y prevenir incidentes en a lo largo de la cadena logística (véase esquema 4).

Esquema 4. Modelos de ventanilla única: única autoridad

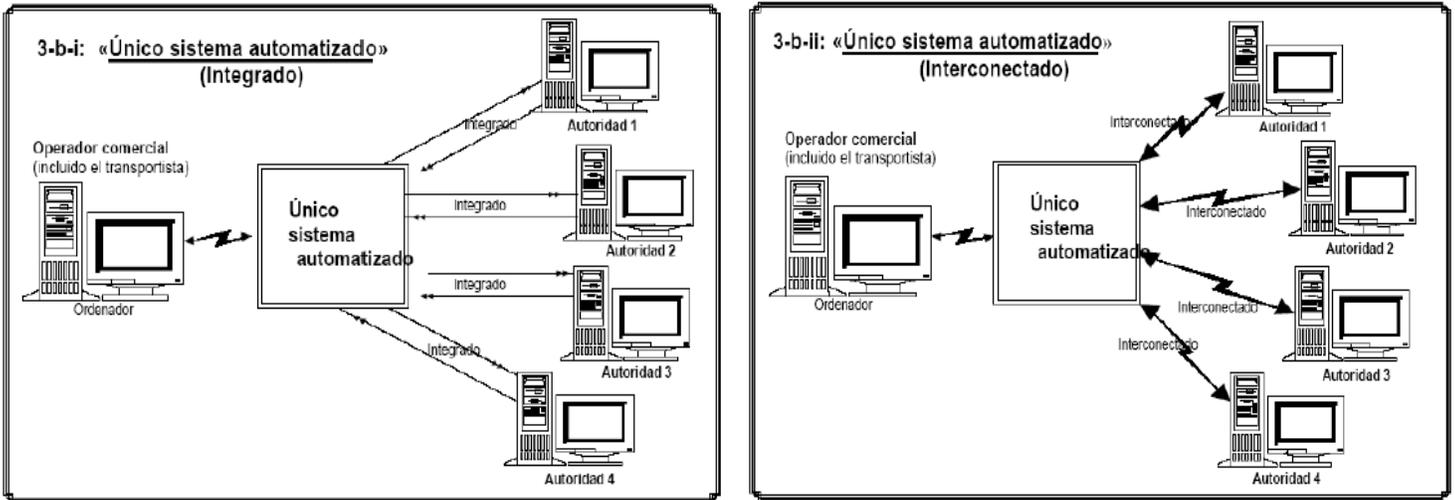


Fuente: Recomendación N° 33 UN/CEFACT

Un único sistema automatizado para la recopilación y difusión de información

Este segundo modelo se refiere a la implementación de un único sistema automatizado para la recopilación y difusión de la información el cual podrá ser de dominio público o amparado por el derecho de propiedad facultado para integrar la recopilación electrónica, la utilización, difusión y almacenamiento de los datos relativos al comercio transfronterizo. Este modelo integra a su vez a tres modalidades de este que son: a) un sistema integrado, donde el propio sistema procesa los datos; b) un sistema interconectado donde envía los datos a un organismo que los procesa y; c) una combinación de los anteriores (véase esquema 5).

Esquema 5. Modelos de ventanilla única: único sistema automatizado integrado e interconectado

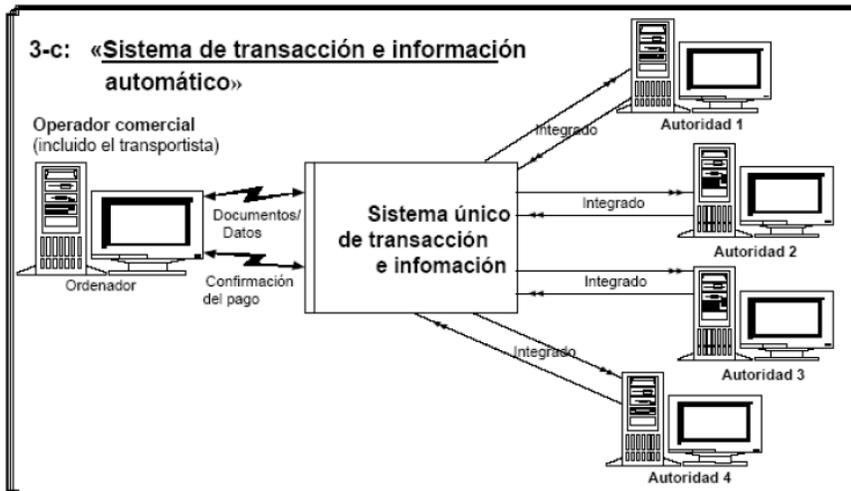


Fuente: Recomendación N° 33 UN/CEFACT

### Sistema de transacción e información automático

Mediante el sistema de transacción e información automático opera mediante el cual un operador comercial puede presentar en una única solicitud las declaraciones comerciales vía electrónica a las diferentes autoridades para su transmisión y aprobación; y a su vez las autoridades públicas envían las aprobaciones vía electrónica al ordenador de los operadores comerciales (véase esquema 6).

Esquema 6. Modelos de ventanilla única: sistema de transacción e información automático



Fuente: Recomendación N° 33 UN/CEFACT

#### **1.4.5. Funcionamiento de la Ventanilla Única**

De acuerdo a la Recomendación 33° de UN/CEFACT la implementación de una ventanilla única no necesariamente implica la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, de igual manera, el establecimiento de una ventanilla física podrá ser igualmente útil al momento de realizar o cubrir con algún trámite relacionado con la importación, exportación o tránsito de mercancías siempre y cuando logre cubrir satisfactoriamente las necesidades específicas de cada país. No obstante, la mayoría de los países ha optado por el diseño de una ventanilla única digital, la cual permite un modo de relacionamiento novedoso entre los operadores del servicio y los proveedores del mismo a través de un ambiente totalmente digital.

La esencia de la ventanilla única, en primera instancia, se compone de un portal visible al usuario o *frontis*, que es lo que ve el usuario al ingresar al portal de la ventanilla; y un sistema oculto detrás, donde las agencias de gobierno realizan sus operaciones. Detrás de estos dos, se ubican los módulos de negocio del portal relativos a las operaciones de importación, exportación o tránsito<sup>25</sup>. Estos tres elementos componen la estructura de una ventanilla única aunque podrían sumarse más elementos. Adicionalmente, un elemento esencial para la correcta operación de la ventanilla única lo componen los módulos de servicio, los cuales se detallan a continuación.

- a) *Motor de autenticación*: solo puede acceder a la VUCE un operador de comercio debidamente registrado, formalidades que se cumplen cuando la ventanilla entrega claves de usuario a los agentes que serán usuarios del sistema igualmente deben autenticarse los funcionarios de las agencias públicas que validarán las operaciones. Estos requerimientos se ejecutan en el módulo de autenticación.
- b) *Motor de trabajo*: dada la heterogeneidad asociada a los procedimientos asociados a los trámites, la VUCE debe ser capaz de identificar los

---

<sup>25</sup> Juan Carlos Elorza V., *Ventanilla única de comercio exterior: requisitos para una implementación exitosa en América Latina*, s/lugar de edición, Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre 2012, p.6.

requerimientos necesarios para el servicio solicitado. esto implica solicitar la información correcta y completa, necearía para el trámite y dar curso a las operaciones según el protocolo definido por las propias agencias y codificado dentro de la ventanilla. El motor de trabajo es el componente del sistema donde la inteligencia de la ventanilla radica.

- c) *Motor de mensajería*: dado que la ventanilla es un receptor de información que luego de procesada entrega a un documento, un componente central es el módulo central de mensajería, aquí se generan los mensajes conteniendo la información que el usuario envía a una agencia y la respuesta de dicha agencia.
- d) *Motor de Ruteo log*: con la participación de varias agencias, es necesario identificar la información a ser enviada y el receptor. El módulo de ruteo se encarga de definir los destinatarios de los distintos paquetes de información y registrar una bitácora de la comunicación entre las partes.
- e) *Otros motores*: las VUCE´s son extremadamente flexibles y pueden cubrir un ámbito de aplicación extenso. Además de los módulos mencionados, que cubren los aspectos centrales de la VUCE, la plataforma puede incluir diversas funcionalidades, por ejemplo, pagos, información y estadísticas.<sup>26</sup>

De esta manera, se establece una nueva forma de relacionamiento entre las agencias de gobierno y los demás agentes comerciales para lograr un intercambio de información efectiva y ágil que sin la existencia de estos módulos sería prácticamente imposible.

#### **1.4.6. Ventajas del establecimiento de una Ventanilla Única**

La implementación exitosa de una ventanilla única constituye un instrumento de gran utilidad para los países que buscan mayores oportunidades de inserción a los mercados internacionales y mayor competitividad de sus productos, simplificado y facilitando en gran medida la manera de presentar y transmitir la información relacionada para cumplir con los requerimientos en el comercio internacional asignando una mejor utilización de los recursos. Más aun, la VUCE

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.12.

tiene implicaciones importantes en la interoperabilidad institucional de cada país, convirtiéndose en un instrumento de modernización institucional.

**Ventajas para el gobierno**

La correcta implementación de la ventanilla única puede permitir una mejor coordinación e intercambio de información entre las entidades de la administración pública relacionadas con las operaciones de comercio exterior, mejorando su comunicación con los operadores privados, con lo cual, al transmitir la documentación necesaria a una única entidad se agilizan los tiempos de revisión y respuesta para otorgar licencias o permisos de importación o exportación. En este mismo sentido, también se mejoran los sistemas de gestión de riesgos con lo que se tiene un mayor control y seguridad de los datos proporcionados, los pagos realizados y de los requerimientos fiscales, disminuyendo la utilización de recursos humanos y financieros focalizándolos en otras áreas de igual importancia.

**Ventajas para los operadores privados**

La principal ventaja que adquieren los operadores privados derivado de la implantación de la ventanilla única es que les proporciona un único punto de entrada para la presentación de toda la información y documentación requerida por parte de los organismos gubernamentales en las operaciones de comercio exterior. Así mismo, como la ventanilla única les permite a los organismos de gobierno revisar mucho más rápido la información presentada por los operadores privados, estos se benefician con despachos de sus mercancías mucho más ágiles, permitiéndoles mejorar sus procesos logísticos y de cadenas de suministro fomentando la transparencia y evitando actos de corrupción con el sector público (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Ventajas del establecimiento de una ventanilla única para el gobierno y para los operadores privados.

Ventajas para el gobierno	Ventajas para los operadores privados
<ul style="list-style-type: none"><li>Asignación más eficaz y rentable de recursos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Reducción de los costos al reducir las demoras</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularidad en los cobros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despachos de aduana y mercancías más rápidos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del cumplimiento por parte de los operadores comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de los recursos más eficaz y rentable</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor transparencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la integridad y transferencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsibilidad en la explicación y aplicación de las normas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Recomendación 33° UN/CEFACT, 2005

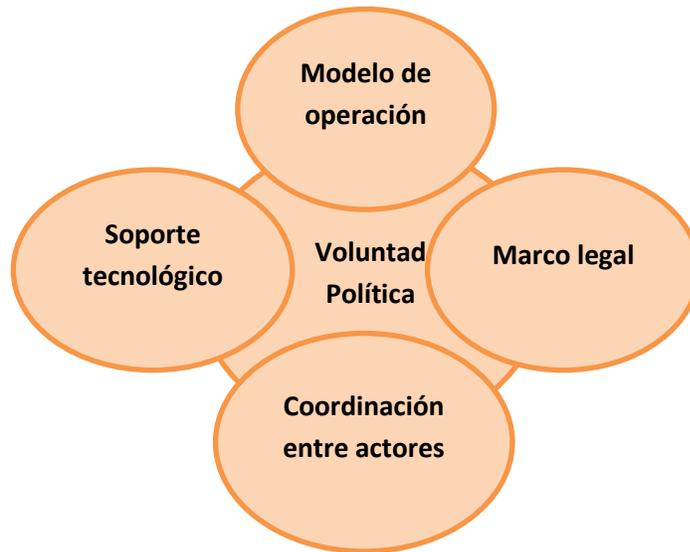
#### 1.4.7. Factores para el establecimiento de una Ventanilla Única

Como vimos en el apartado anterior, las ventajas tanto para el gobierno como para los operadores privados en el establecimiento de una ventanilla única, son variados y positivos, ya que permiten la agilización de procedimientos aduaneros mediante una eficaz asignación de los recursos, una interoperabilidad gubernamental, se mejora la transparencia, así como la reducción de los tiempos y costos en el despacho aduanero. Sin embargo, la implementación y diseño de la ventanilla única no es algo sencillo y mucho menos que se dé a corto plazo; es decir, es necesario que cada país elabore un diagnóstico que le permita identificar sus objetivos, capacidades y condiciones políticas, económicas y sociales acordes con la ventanilla única, para ello, los países deben hacerse una serie de preguntas tales como: ¿Está el país en condiciones de iniciar un proyecto VUCE?, ¿Qué clase de ventanilla única de comercio exterior se requiere?, ¿Quiénes deberían formar parte de la VUCE?, ¿Cómo se convocará a esas entidades?, ¿Quién liderará o será el facilitador del proyecto?, ¿Con qué recursos se llevará a cabo y cómo será sostenible?, ¿Se tiene la infraestructura la voluntad?<sup>27</sup>

De acuerdo a la Recomendación 33° de UN/CEFACT (véase esquema 7) existen varios factores los cuales deben de considerarse para la puesta en marcha y óptimo funcionamiento de una VUCE, destacándose: la voluntad política, marco legal, coordinación entre actores, soporte tecnológico y un modelo de operación. Estos factores se están relacionados entre sí para garantizar la correcta operatividad de una VUCE. A continuación de desarrollarán cada uno de ellos.

<sup>27</sup> Margarita Libby, *Simplificación de trámites para promover la competitividad: ventanillas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países*, Santo Domingo República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 5-7 de octubre de 2011, p. 7.

Esquema 7. Factores para el establecimiento de una ventanilla única



*Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Recomendación 33° UN/CEFACT, 2005*

#### a) Voluntad Política

La piedra angular para el correcto diseño e implementación de la ventanilla única lo constituye la voluntad política, ya que subyace cuando los actores de un entorno político determinado, optan por alterar de forma importante su compromiso sobre una cuestión en particular en aras de obtener beneficios mayores; surge como una nueva forma de entender y ver el papel del gobierno y las instituciones públicas y privadas en el ámbito del comercio exterior. De la misma forma, la voluntad política, se asocia con el grado de compromiso e importancia que le otorga un gobierno a su comercio exterior transformando su manera tradicional de vigilancia y control sobre la administración de las operaciones comerciales, así como de implementar reformas a las normas y facultades a las instituciones de gobierno.

Para lograr esta voluntad política es necesario difundir adecuadamente información clara sobre los objetivos, alcances, beneficios y obstáculos del establecimiento de una ventanilla única, aunado a que en muchas ocasiones, la disponibilidad de recursos está relacionada con la voluntad política y el

compromiso que se tiene con un proyecto de tal magnitud.<sup>28</sup> Así pues, se entiende que la implementación de una VUCE y su éxito tiene como base principal la decisión de un gobierno para llevar a cabo los cambios requeridos en materia institucional, normativa y tecnológica, asumiendo los costos políticos y económicos que ello implica.

De igual manera, es de vital importancia determinar quién ejercerá el liderazgo al frente de los nuevos retos políticos y económicos. Este liderazgo deberá ser funcional y que facilite la cooperación y las negociaciones entre las entidades y los actores participantes.

#### b) Modelo de operación

Adicionalmente a la voluntad política, y en relación a esta, se hace patente la necesidad de crear una entidad principal sólida, con recursos propios y facultada con la competencia necesaria para guiar el proyecto a través de sus diversas etapas de desarrollo. Además, esta entidad debe contar con un respaldo gubernamental apropiado, con personalidad jurídica e interrelacionado con el resto de los agentes comerciales. Lo anterior se ejemplifica perfectamente con los diferentes modelos de ventanilla única anteriormente expuestos, ya que sin importar el modelo del que se trate, este se debe de adaptar a las condiciones específicas, metas, necesidades de cada país de acuerdo a las competencias señaladas líneas arriba.

#### c) Coordinación institucional

La implementación de una ventanilla única, no solamente de comercio exterior, exige un alto grado de interrelación entre entidades públicas y privadas, basados en un marco normativo apropiado, sin embargo, este aspecto representa uno de los retos más importantes para su implementación ya que podrían generarse las llamadas fallas de gobierno, pues se deben de hacer concurrir bajo un mismo proceso varias entidades con objetivos, facultades e intereses distintos entre sí e

---

<sup>28</sup> Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), *Recomendación y directrices para el establecimiento de una ventanilla única: recomendación N°33*, Nueva York y Ginebra, 2005, p. 16.

incluso opuestas. Esta falta de coordinación, en la aplicación de procedimientos o en la trasmisión de información obedece a tres factores básicos:

- Congestión
- Conflicto de intereses y objetivos
- Fallas de interpretación<sup>29</sup>

Para poder hacer frente a estas dificultades, es muy importante que desde el inicio los gobiernos inviten a participar en la elaboración del sistema a todos los organismos públicos y privados pertinentes, es decir, incluir su participación en todas las etapas del proyecto, desde el análisis de la situación imperante, el diseño del proyecto, hasta su ejecución. Esto se materializa a través de una base normativa sólida que contenga todas las condiciones de operación, el nivel y el alcance de las funciones de cada entidad, ya que de esto dependerá el éxito o fracaso del proyecto.

#### d) Marco legal

La construcción de la VUCE tiene como requisito fundamental la elaboración de un marco normativo que ponga sobre la mesa las bases sobre las cuales las instituciones definirán su alcance, naturaleza y operación dentro del sistema para que sea claro a todos los agentes públicos y privados de comercio exterior. Este marco normativo se debe adaptar con la complejidad institucional, el número de entidades y los diferentes niveles de jerarquía institucional de las entidades gubernamentales, por lo que este marco normativo no necesariamente se tiene que establecerse en una única norma, sino, que podrá estar implementada en varias regulaciones y normas a su vez, interrelacionadas entre sí. Estas normas deben responder a los siguientes elementos básicos para dar forma a la operación del instrumento:

- 1) Definiciones y principios
- 2) Funciones, competencias y alcances

---

<sup>29</sup> Juan Carlos Elorza V., *Ventanilla única de comercio exterior: requisitos para una implementación exitosa en América Latina*, s/lugar de edición, Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre 2012, p. 36.

- 3) Organización de procedimientos
- 4) Formas de financiamiento y sostenibilidad
- 5) Sanciones (a usuarios y entidades)
- 6) Vigencias

Adicionalmente, el marco legal de la VUCE debe tener presente para su implementación, la necesidad de adoptar lo establecido por las normas internacionales aplicables a los procesos de comercio exterior, así como de instrumentos vigentes emitidos por organizaciones gubernamentales reconocidas en la materia como la OMA, OMC o la UNCTAD.<sup>30</sup>

e) Soporte tecnológico

Finalmente, un aspecto no menos importante que los anteriores para el buen funcionamiento de una VUCE, se refiere a las tecnologías utilizadas para el intercambio de información y datos entre operadores públicos y privados. La óptima transferencia e intercambio de datos e información requiere la existencia de una infraestructura tecnológica que transmita de forma segura y confiable las declaraciones de importación, exportación y documentos complementarios además de garantizar la veracidad y confidencialidad de estos procesos. Bajo esta lógica, la implantación de una buena infraestructura tecnológica permitirá la correcta interrelación institucional ya que supone un mismo lenguaje y vía comunicación por lo que el análisis y procesamiento de datos de una dependencia a otra se agilizará reduciendo los tiempos y costos de respuesta a cada solicitud.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.34.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.38.

## 2. Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana

En los últimos años, se ha vuelto muy común escuchar en el lenguaje cotidiano de académicos e intelectuales hablar de la economía del conocimiento, en la que el trabajo ha perdido protagonismo y la generación de conocimiento se ha convertido en un factor clave y esencial. La premisa fundamental recae en el “saber hacer y cómo hacer” razón por la cual la generación de conocimiento adquiere valor en el desarrollo económico de un país<sup>32</sup> permitiéndole innovar para impulsar el crecimiento. Así mismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiere al desarrollo económico como la capacidad de introducir innovaciones al interior de la base productiva y el tejido empresarial de un territorio<sup>33</sup>.

Bajo esta lógica, las innovaciones tecnológicas representan el origen de las revoluciones en los procesos productivos. En este sentido, México no es ajeno a esta tendencia pues ha diseñado estrategias sectoriales para impulsar la competitividad del comercio exterior así como de sectores económicos de alto valor a fin de generar mejores condiciones económicas e incrementar el bienestar social.

La trascendencia de estas premisas entendidas a partir de la innovación tecnológica en todos los aspectos de la vida cotidiana han llevado a determinar que no sólo estamos inmersos en una economía del conocimiento sino más bien nos encontramos en una sociedad del conocimiento, que a su vez forma una sociedad red. Esta idea ha sido planteada por Manuel Castells para referirse a “un tipo de sociedad que esta entrelazada gracias a las tecnologías de información y la microelectrónica, la cual permite romper la barrera entre los espacios locales y globales”<sup>34</sup> pues el uso de las tecnologías contribuyen a modificar los procesos sociales así como el intercambio de información entre personas, empresas y el Estado.

---

<sup>32</sup> Rolando Javier Salinas García, et al. , “Cambio tecnológico: la ventanilla única de comercio exterior en la aduana de Querétaro”, [en línea], México, *Bancomext*, p.31, volumen 64, número 4, julio/ agosto 2014, Dirección URL: <http://docplayer.es/21697580-Cambio-tecnologico-la-ventanilla-unica-en-la-aduana-de-queretaro.html>, [Consulta: 20 de noviembre de 2016].

<sup>33</sup> *Ídem*.

<sup>34</sup> *Ídem*.

La ya mencionada economía del conocimiento se fundamenta en la idea de transformación hacia un nuevo tipo de cambios que rompen con la dinámica de los sectores industriales tradicionales y por el contrario alude al trabajo y la producción basados en la generación de conocimiento. El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) simplifica los procesos de organización de las empresas al momento de implementar estrategias de expansión a escala mundial pues la innovación es vista como la vía que permitirá una mayor competitividad. En resumen, se trata de crear un nuevo tipo de economía que no dependa tanto de los factores de producción sino de la aplicación de información y conocimientos en los procesos productivos que generen una reestructuración organizativa entre empresas y el Estado, y reconfigure los espacios de trabajo.<sup>35</sup>

Un ejemplo de innovación tecnológica lo encontramos en el proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) para la cual el gobierno mexicano contó asistencia técnica de organismos internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial para su diseño e implementación. El proyecto de ventanilla única en México representó todo un reto y un cambio en las operaciones de comercio exterior así como en la forma organizativa y correlacional entre los operadores logísticos, autoridades aduaneras y entidades de la administración pública federal incentivado por un contexto en el incremento del comercio exterior del país, haciendo patente la implantación de un programa de modernización aduanera profundo y eficaz así como de una reforma al marco legal del comercio exterior, en aras de alcanzar una mayor competitividad a través de mejores prácticas que conlleven una mayor seguridad y rapidez en los procesos y procedimientos de comercio exterior.

En esta sección se pretende exponer la manera en que el gobierno mexicano implemento el proyecto de ventanilla digital mexicana, las causas y el contexto que fomentaron su implementación, sus antecedentes, características, marco jurídico y forma de operación.

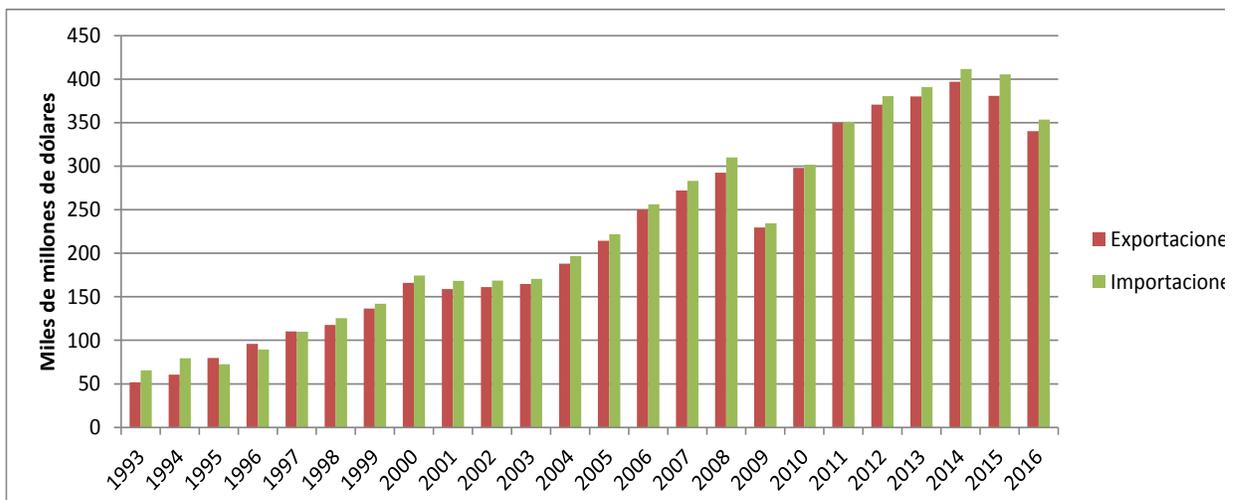
---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 29

## 2.1. Expansión del comercio exterior de México de 1993 a 2016

En los últimos años México se ha beneficiado de una política comercial abierta, los vínculos con los mercados externos lo han ayudado a diversificar la economía apartándola de una dependencia excesiva del petróleo; su política comercial entrelaza una apertura unilateral vinculada con los programas y negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la concreción de acuerdos comerciales preferenciales con países estratégicos, una mayor promoción y diversificación de sus exportaciones así como la atracción de Inversión Extrajera Directa (IED), todo ello ha contribuido al crecimiento económico y a una mayor integración del país a la economía mundial. A lo largo de más de 20 años, el grado de apertura de la economía mexicana se duplicó como reflejo del aumento impresionante de los flujos de comercio e IED (la cual paso de aproximadamente 2,600 millones de dólares en 1990 a cerca de 32,864 millones de dólares en 2015), a tal grado que el comercio exterior representa hoy para México cerca del 65% del PIB<sup>36</sup> nacional, contribuyendo a mejorar el nivel y las condiciones de vida de la sociedad (véase gráfica 2)

Gráfica 2. Comercio Exterior de México de 1993 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Reflexiones sobre la política comercial de México 2006-2012 e INEGI

<sup>36</sup> Pascal Lamy, "La política comercial de México: experiencia y avenidas del futuro", en *reflexiones sobre la política comercial de México 2006-2012*, México, Secretaría de Economía, ITAM, 2012, p.31.

La liberalización comercial inaugurada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido asociada con la inclusión de México al mercado global y a su creciente importancia en las exportaciones no petroleras, además, de representar un parteaguas en la historia económica mexicana dando como resultado una economía más competitiva, moderna y que goza de mayor desarrollo tecnológico; en este sentido, Francisco Rosenzweig, ex subsecretario de comercio exterior de la Secretaría de Economía (SE) sostiene que “el TLCAN contribuyó a elevar no sólo el volumen del comercio, sino también a elevar el perfil productivo de la economía mexicana hacia uno de potencia exportadora que se orienta cada vez más hacia productos de alto valor agregado”<sup>37</sup>

Estudios han demostrado que desde 1985 y particularmente desde 1995 México ha sido clasificado entre los diez principales países en términos de aumentar su participación en el mercado no petrolero mundial. Esta tendencia positiva es particularmente evidente en la evolución de sus exportaciones manufactureras<sup>38</sup>. Por ejemplo, en 2013 fue el décimo exportador y noveno importador a nivel mundial, y el primero en ambas categorías entre los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, en 2014 el comercio de México con el mundo sumó casi 800 mil millones de dólares (397 mil mdd por exportaciones y 399 mil mdd por importaciones; y captó Inversión Extranjera Directa (IED) por 22 mil 800 mdd lo que lo mantuvo como el segundo receptor entre los países de América Latina y el 13° a nivel mundial.<sup>39</sup>

De igual forma el TLCAN abrió una oportunidad sin precedentes para exportar a los Estados Unidos considerado el mercado más grande del mundo, de entre los principales productos que México exporta se encuentran principalmente las

---

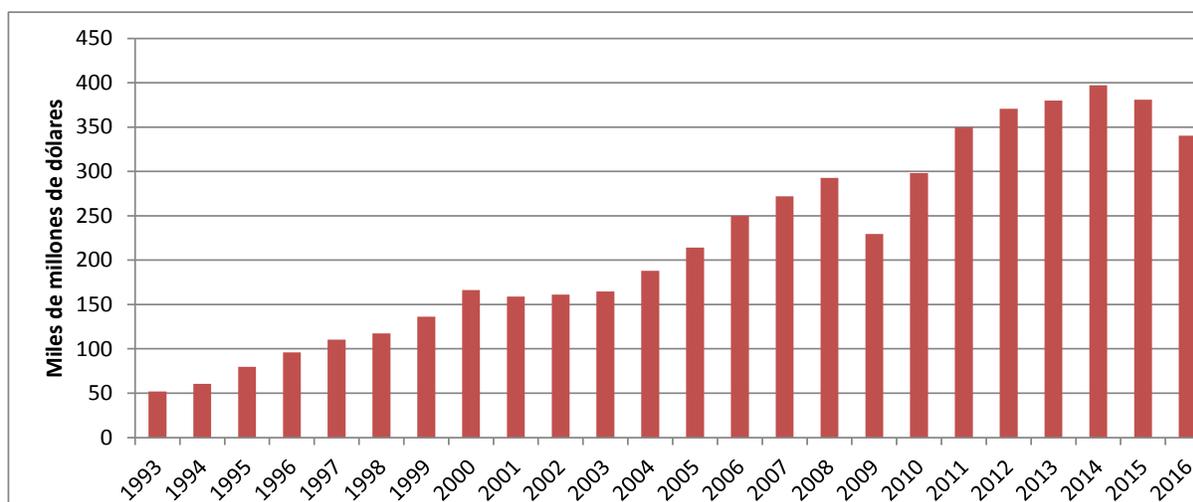
<sup>37</sup> Marisol García Fuentes, “Tres décadas de apertura comercial: entrevista con Francisco Rosenzweig”, [en línea], México, *Bancomext*, número 8, octubre/ diciembre 2016, Dirección URL: <http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=193&t=tres-decadas-de-apertura-comercial>, [Consulta: 4 de enero de 2017].

<sup>38</sup> Secretaría de Economía, *Evolución del comercio exterior*, [en línea], p.13, México, Dirección URL: <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIO%20R.pdf>, [Consulta: 20 de noviembre de 2016].

<sup>39</sup> Pascal Lamy, “La política comercial de México: experiencia y avenidas del futuro”, en *reflexiones sobre la política comercial de México 2006-2012*, México, Secretaría de Economía, ITAM, 2012, p.32

manufacturas (75%), seguidas de combustibles y productos de minería (17%) y productos agropecuarios (6%); mientras que los principales servicios de exportación se encuentran los viajes (79%), el transporte (7%) y otros servicios comerciales (14%)<sup>40</sup>; con ello Estados Unidos se constituye como el principal interlocutor comercial de México destacando también, otros socios comerciales importantes como la Unión Europea (5%), Canadá (4%), China (1%), Brasil (1%)<sup>41</sup>. Como se muestra la siguiente gráfica, en las últimas dos décadas, la expansión de las exportaciones mexicanas principalmente a Estados Unidos fue impresionante, las cuales se multiplicaron más de 18 veces al pasar de 21 mil 800 mdd a casi 397 mil mdd entre 1986 y 2014 diversificándose de manera significativa (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Exportaciones mexicanas de 1993 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Reflexiones sobre la política comercial de México 2006-2012 e INEGI

A principios de los años ochenta el petróleo y sus derivados representaban 70% del valor exportado; hoy el sector manufacturero contribuye con más del 86% de las exportaciones totales. Igualmente, las importaciones mexicanas se multiplicaron 33 veces al pasar de 12 mil mdd a más de 399 mil mdd en los

<sup>40</sup> *Ibidem*, p.32

<sup>41</sup> *Ídem*.

mismos años. De las importaciones totales que realiza nuestro país, 75% son insumos y 11.5% equivale a la maquinaria y equipo.

Estas cifras reflejan no solo el lugar que ocupa México en el comercio mundial, sino la relevancia del comercio exterior como un motor para el crecimiento de la economía mexicana posicionándose como un factor de crecimiento y desarrollo sobre todo para aquellas regiones, empresas y sectores del país que se han podido integrar de manera directa o indirecta a esta actividad. A través del comercio internacional, la plata productiva ha podido integrarse a las cadenas de producción global donde se generan la mayor parte de los intercambios.

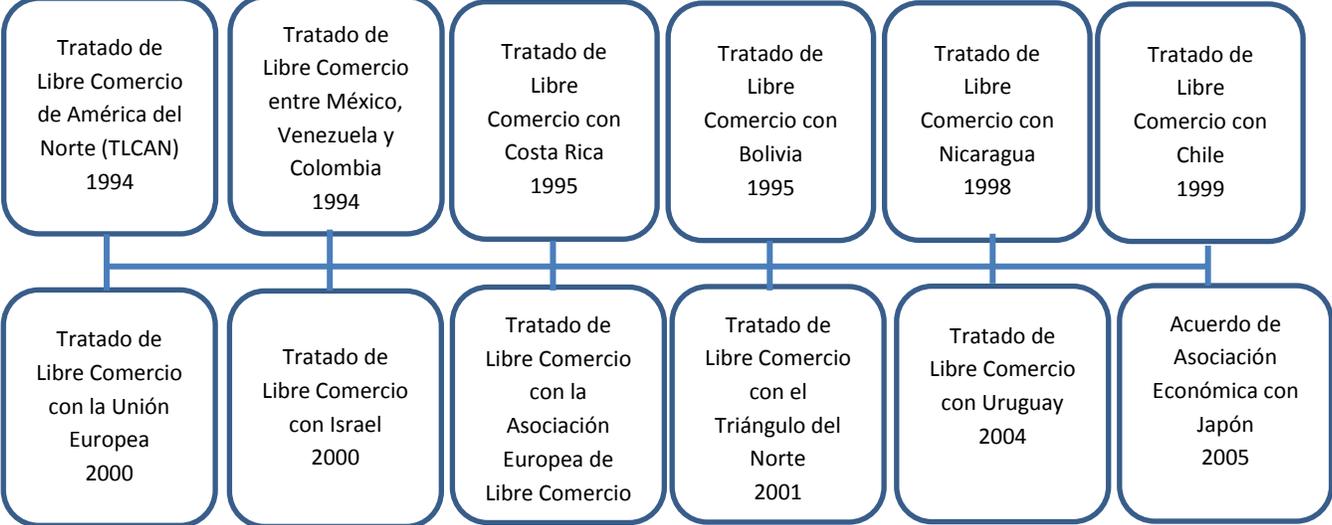
Así pues, en términos generales los resultados indican que el TLCAN ha sido un éxito, pues tan solo en el periodo de 1994 a 2011 la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones de México hacia Estados Unidos fue de 10%, lo cual implicó que se multiplicará casi cinco veces. Adicionalmente, cabe mencionar que el auge exportador que tuvo México no se distribuyó de manera uniforme a través de todas las industrias manufactureras centrándose en unas cuantas, principalmente en los ramos de automóviles, motores, computadoras y equipos electrónicos los cuales en conjunto sumaban el 58% de las exportaciones totales de manufacturas para 1994. No cabe duda que la industria manufacturera ha jugado un papel importante en la economía mexicana como motor para el crecimiento económico.

Por otra parte, y pese lo que se creía, en paralelo al auge de las exportaciones manufactureras la economía mexicana experimentó una introducción masiva de las importaciones desde principios de los noventa las cuales se expandieron a tasas anuales de 30% y como parte del PIB subieron de 10% en 1982, a más del 30% para mediados de los noventa, creciendo más del doble de rápido que las exportaciones, generando hasta la actualidad un déficit comercial que presiona la balanza comercial total.

Finalmente, el TLCAN constituyó un parteaguas en la política exterior de México, no sólo por su acercamiento comercial con los Estados Unidos, sino por que representó una nueva etapa para las relaciones comerciales del país. A partir de la

firma del TLCAN, México celebró tratados comerciales con otras naciones de América Latina y Europa. Así, entre 1995 y 2005 México celebró 12 tratados de libre comercio con 42 países además de adherirse a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), (véase esquema 8).

Esquema 8. Red de Tratados de Libre Comercio firmados por México



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de ProMéxico

De esta manera, México se ha convertido en uno de los países más abiertos del mundo lo que le ha permitido tener acceso preferencial a más de mil millones de consumidores y a tres cuartas partes del PIB mundial, estos acuerdos aportan seguridad jurídica tanto para las inversiones mexicanas en el extranjero, como para las inversiones extranjeras en México a la par que promueven el desarrollo del sector exportador generador de importantes beneficios para la economía nacional. De igual manera, la apertura comercial ha significado la reducción y eliminación significativa de los aranceles y otros obstáculos a la importación de mercancías contribuyendo a aumentar la competitividad de los productos de exportación al reducirse los precios de las materias primas. Como podemos observar a partir de la implementación de los procesos de liberalización comercial le economía mexicana se ha complejizado enormemente involucrando a un número cada vez mayor de actores en los procesos de comercio exterior obligando a los gobiernos a implementar medidas de facilitación comercial

impulsadas por organismos internacionales, así como de esquemas de modernización aduanera que promuevan la competitividad y brinden seguridad a los procedimientos aduaneros.

## **2.2. Evolución de la aduana mexicana en el uso de la tecnología**

El proceso de creciente apertura e integración del comercio internacional emprendido por nuestro país, principalmente durante la última década y concretado con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que México celebró con Canadá y Estados Unidos el 17 de diciembre de 1992 y que entró en vigor el 1 de enero de 1994 quedó enmarcado por una tendencia internacional hacia la globalización económica, pues “el principal desafío de los gobiernos y del sector privado es hacer de la globalización una fuerza positiva que garantice mejores condiciones para la población”<sup>42</sup>; con ello se propiciaron importantes cambios en materia de comercio exterior, no sólo en cuestión política y de negociación comercial, sino también dirigida hacia una reestructuración y evolución del Sistema Aduanero Mexicano (SAM), pues para responder a las nuevas exigencias del nuevo modelo económico el Estado debía poner especial énfasis en la eficiencia en la operación aduanera a fin de favorecer el intercambio comercial y el control de las aduanas del país, pues de no hacerlo las aduanas quedarían completamente obsoletas ante el inminente aumento del tráfico de mercancías.

Los proyectos que se iniciaron fueron esencialmente de seguridad para evitar que el narcotráfico aumentara y cruzara por las aduanas, de igual manera, la logística se convirtió en un factor muy importante ya que las aduanas se tenían que acondicionar para agilizar el despacho de las mercancías dentro de la aduana y no se saturaran, es por ello que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en colaboración con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Secretaría

---

<sup>42</sup> Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), *CAAAREM: 75 años modernizando el comercio exterior y las aduanas de México*, [en línea], México, Dirección URL: [http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=538:caaarem-75-anos-modernizando-el-comercio-exterior-y-las-aduanas-de-mexic](http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=538:caaarem-75-anos-modernizando-el-comercio-exterior-y-las-aduanas-de-mexic), [consulta: 21 de noviembre de 2016].

de Economía (SE) han trabajado en nuevos proyectos encaminados a mejorar las condiciones y operación de aduanas mexicanas<sup>43</sup>.

Desde entonces nuestro país ha adoptado diferentes instrumentos y sistemas para hacer frente a la globalización e impulsar su competitividad a nivel mundial, paralelo a esta necesidad ha implementado sistemas diseñados a partir de nuevas tecnologías y sistemas informáticos a lo largo de estos años, tales como el Sistema de Captura Desconcentrada de Pedimentos Aduanales (CADEPA), el Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI), así como el Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI-M3); los cuales forman y se complementan como un antecedente importante al sistema de ventanilla digital mexicana bajo los esfuerzos de simplificación y modernización de los procedimientos aduanales, los cuales se desarrollan a continuación.

### **2.2.1. Primera Fase**

A finales de los años ochenta la facilitación y la simplificación eran conceptos totalmente desconocidos; mucho antes de que se inventaran las primeras computadoras personales (PC's) en 1987 y 1988, las declaraciones de comercio exterior como un documento que amparaba la entrada y salida de mercancías del país, se elaboraba en máquinas de escribir y se duplicaban por medio de papel carbón debiendo contar con la autorización de infinidad de personas y oficinas para su revisión, además de que las agencias aduanales echaban mano de una gran cantidad de expertos mecanógrafos<sup>44</sup>.

Este documento mecanografiado era llevado a la aduana por personal de la agencia aduanal así como con el administrador de la aduana que guardaban una caja sellada en cuyo interior había un conjunto de canicas, en su mayoría verdes y en minoría rojas, se debía tomar una canica al azar y si esta era roja, la mercancía

---

<sup>43</sup> Daniela Desales Islas, Jesús Guadalupe, *Modernización de las aduanas en México*, [en línea], p. 2, México, Dirección URL: [https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/ensayos\\_de\\_divulgacion/Jesus\\_Guadalupe\\_Rosales\\_Alamilla/CNE082.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/ensayos_de_divulgacion/Jesus_Guadalupe_Rosales_Alamilla/CNE082.pdf), [consulta: 21 de noviembre de 2016].

se sometía a revisión por parte de los entonces llamados vistas aduanales que eran empleados de la propia aduana<sup>45</sup>.

### **2.2.2. Captura Desconcentrada de Pedimentos Aduanales (CADEPA)**

La evolución del despacho aduanal y el pedimentos comienza a ser notorio con la aparición de las primeras computadoras personales, pues se inicia un gran cambio en la sistematización del despacho aduanal; ahora, los agentes aduanales tuvieron la obligación de elaborar por Ley las declaraciones de comercio exterior a través de un sistema de cómputo que cumpliera con todos los requerimientos de la autoridad aduanera, para entregar semanalmente en un disco magnético (disquete de 5 ¼) con la información de todos los pedimentos tramitados la semana anterior con la finalidad de que la Unidad de Informática Contabilidad y Glosa (UICG) de la aduana validara los registro y en caso de presentar errores, estos fueran corregidos.

Paralelo a lo anterior, se inició un mecanismo de selección aleatoria de pedimentos para su revisión, ya que anteriormente se revisaba el 100% de las mercancías que salían de las aduanas, esto fue conocido como CADEPA (Captura Desconcentrada de Pedimentos Aduanales). Anteriormente los disquetes 5 ¼ sólo permitían almacenar 360 Kb (kilobytes) pero estos fueron sustituidos por disquetes de 3 ½ que almacenaban hasta 2.88 megabytes. Como vimos líneas arriba, el pedimento que recibía la aduana tenía que pasar por una gran cantidad de personas u departamentos hasta que la UICG lo validara completamente, sin embargo, con la operación de CADEPA, la UICG dejó de utilizar capturistas y delego las operaciones al agente aduanal.

### **2.2.3. Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI)**

En el año de 1991 CADEPA evoluciona a lo que se conoció como Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), cuya característica principal fue implementar el uso de las tecnologías de la información y comunicación para

---

<sup>45</sup> Azael Espinoza, *Modernización de la operación de la aduana y el despacho aduanero*, Tus clases de comercio exterior, [en línea], Dirección URL: <https://tusclasesdecomercioexterior.wordpress.com/2015/05/30/modernizacion-de-la-operacion-aduanal-y-el-despacho-aduanero/>, [consulta: 21 de noviembre de 2016].

conectar a los sistemas de cómputo de los agentes aduanales con los de la aduana a fin de verificar que la información de los pedimentos fuera veraz y al menor tiempo. Con ello se podía conocer los errores de la información contenida en los pedimentos en cuestión de minutos y para el caso de los pedimentos correctos se daba paso a la operación aduanal y a las formalidades correspondientes.

Adicionalmente, fue incorporado el SAAI a los bancos involucrando en el despacho de mercancías para saber cuándo podían aceptar un pago de pedimento o no, condicionando a que se obtuviera el acuse de validación del pedimento generado por el SAAI. Por si fuera poco en ese mismo año se implementó el Sistema de Selección Aleatorio (hoy sistema de selección automatizado) el cual validaba la existencia del acuse de validación del pedimento así como el pago ante alguna institución bancaria. Algunas de las características de SAAI se citan a continuación.

- 1) “Se imprimían los pedimentos en impresoras matriciales de 10 pulgadas, se tenía un formato e instructivo de llenado para el pedimento de importación, exportación y tránsito.
- 2) Los sistemas de captura se basaban en el sistema Microsoft M2.
- 3) Los monitores eran monocromáticos”<sup>46</sup>

#### **2.2.4. Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI-M3)**

Derivado de las nuevas necesidades de comercio exterior la Administración General de Aduanas (AGA) decidió modernizar el SAAI para dar paso al surgimiento del Sistema Aduanero Automatizado Integral SAAI-M3 entrando en vigor en mayo de 2001. De entre sus características se encuentran por “tener un instructivo para un formato único, con el que se eliminaron más de ocho formatos con sus respectivos instructivos (pedimentos de importación, exportación, tránsito, rectificación y pedimentos complementarios)”<sup>47</sup>. Es importante agregar que anteriormente al SAAI-M3 los campos del pedimento eran limitados, alrededor de

---

<sup>46</sup> *Ídem.*

<sup>47</sup> *Ídem.*

64; mientras que con la implementación del SAAI-M3 se ampliaron los campos del pedimento a más de 100.

Finalmente, en el nuevo archivo de validación del SAAI-M3 se transmiten todos los datos que aparecen impresos en el pedimento. Las autoridades aduaneras establecen un sistema centralizado que opera en todas las aduanas del país y procese a eliminar todas las bases de datos y aplicaciones que operan de forma individual en cada aduana; se modifican los anexos para emplear claves de países bajo estándares internacionales; ahora el intercambio de datos se hace a través de módems, fibra óptica e internet y se integra un instrumento especializado conocido como Validador de Operaciones de Comercio Exterior (VOCE) que realiza la comprobación de todos los criterios estructurales y sintácticos así como de los errores encontrados en el pedimento.<sup>48</sup>

Bajo este contexto, el gobierno mexicano decidió implementar su proyecto de ventanilla única de comercio exterior a partir de 2007, dando un nuevo paso por mejorar los procesamientos logísticos y aduaneros a través de esquemas de facilitación comercial y de modernización aduanera basados en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación conformando lo que actualmente se conoce como el Sistema Electrónico Aduanero (SEA).

### **2.3. Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM)**

Como se ha podido analizar en secciones anteriores, a partir de los años noventa el comercio mundial ha crecido dos veces más rápido que el Producto Interno Bruto Mundial (PIB), en ese sentido, los países que logren las condiciones adecuadas para atraer Inversión Extranjera Directa (IED) y logren hacer del comercio exterior una plataforma más eficiente y efectiva, obtendrán un mayor crecimiento económico y desarrollo. Mientras que la acelerada apertura del comercio por medio de la reducción de aranceles tanto en países desarrollados como en países en desarrollo ha incrementado el comercio mundial de manera

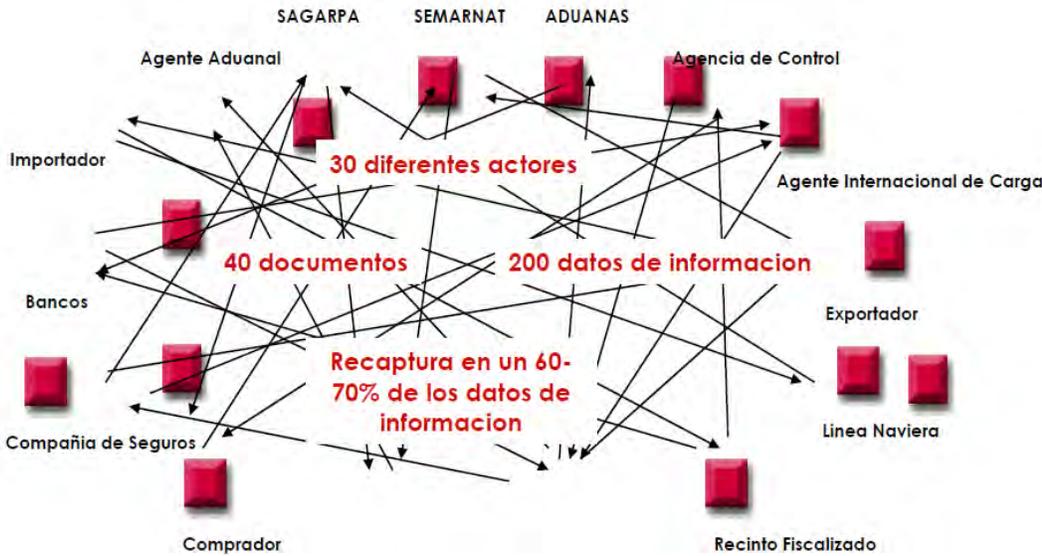
---

<sup>48</sup> *Ídem.*

exponencial, adicionalmente, se hace patente la necesidad de diseñar políticas e instrumentos complementarios a la facilitación del comercio.<sup>49</sup>

Para México, la inminente apertura comercial que experimentó desde principios de los años noventa significó que su volumen de comercio se comportara en forma compleja, involucrando a un número cada vez mayor de actores (alrededor de 30) entre agentes navieros, agentes aduanales, exportadores, importadores, operadores logísticos, transportistas, autoridades aduaneras, bancos e instituciones gubernamentales involucrados en las operaciones de comercio exterior. En el siguiente esquema se evidencia la compleja relación entre los actores participantes en el comercio (véase esquema 9).

Esquema 9. Flujo comercial sin ventanilla única

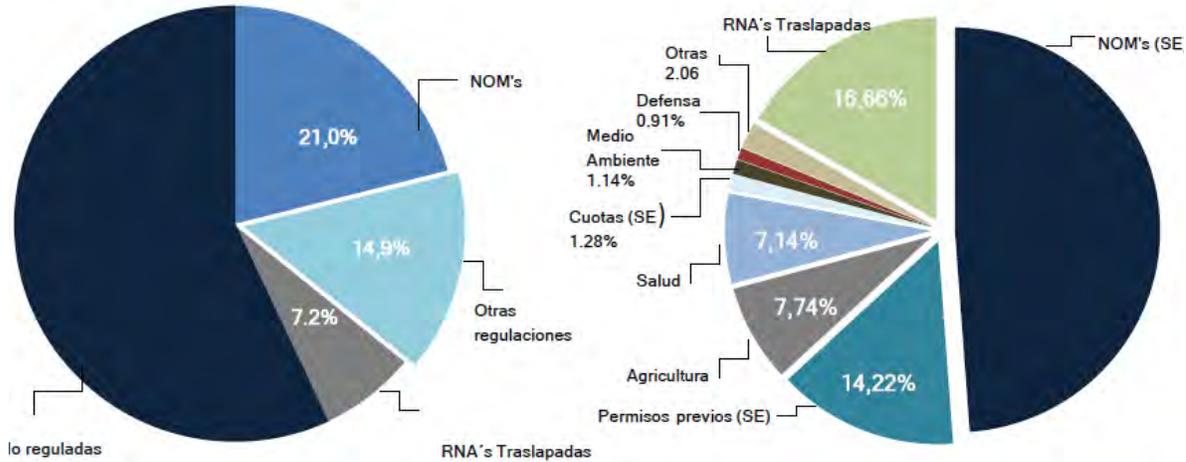


Fuente: Secretaría de Economía

Ante ello y a pesar de los logros obtenidos para alcanzar una mayor liberalización comercial (reducción y simplificación arancelaria), es importante mencionar que aún prevalecen prácticas que limitan la entrada de productos extranjeros adicionales a los aranceles cuya finalidad es regular el volumen, tipo o

<sup>49</sup> Servicio de Administración Tributaria (SAT), *Ventanilla única de comercio exterior mexicana*, [en línea], p.7, Secretaría de Economía, México, Dirección URL: [http://www2.sat.gob.mx/sitio\\_internet/libros\\_blanco-SAT/libros/ventanilla%20unica/vucem/](http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/libros_blanco-SAT/libros/ventanilla%20unica/vucem/), [consulta: 23 de noviembre de 2016].

características de las mercancías objeto de comercio exterior; estas barreras no arancelarias se constituyen como políticas de importación traducidas en medidas sanitarias y fitosanitarias, reglamentos técnicos y medidas de protección al ambiente, los cuales se materializan en una gran cantidad de trámites en forma de permisos, licencias, autorizaciones, cuotas compensatorias y certificados. Esta documentación, por lo regular tiende a ser presentada ante diferentes dependencias o instancias de la aduana como parte de sus propios procesos. En resumen, estos extensos requisitos adicionales a los costos de cumplimiento (aranceles) se convierten en una carga para el gobierno, empresarios y operadores logísticos; y en general para el desarrollo del comercio de nuestro país. En la siguientes gráficas se puede observar el papel y la importancia que han jugado las Regulaciones y Restricciones no Arancelarias (RRNA's) en el comercio exterior de México (véase gráfica 4 y 5).



Fuente: Secretaría de Economía, Diagnóstico de las Regulaciones No Arancelarias

Como se puede apreciar en los gráficos, el papel de las regulaciones y restricciones no arancelarias es muy importante, ya que más de la mitad de las importaciones que se realizan a México están obligadas a cumplir con una regulación no arancelaria, principalmente por Normas Oficiales Mexicanas (NOM'S), mientras que el resto quedan sujetas a cumplimiento por las diferentes dependencias competentes. En este sentido, y dada la complejidad del comercio de México tan sólo entre 2008 a 2011 se identificaron más de 40 diferentes

documentos utilizados durante la cadena de suministro; 165 trámites y 200 diferentes datos de información de los cuales, entre el 60 y 70% son capturados en más de una ocasión; se emitieron más un millón de permisos de importación, 37 000 permisos de exportación; se elaboraron más de seis millones de pedimentos de importación, más de un millón de pedimentos de exportación, todo ello transmitido en más de 10 millones de pedimentos preparados entre seis y cinco días para la exportación e importación respectivamente<sup>50</sup>, lo que conllevaba a una alta utilización de recursos materiales donde el volumen anual de papel que se manejaba en los diversos trámites equivalía a la tala de 27,000 árboles. A continuación se muestra un cuadro en el que se establecen la cantidad de permisos emitidos por las dependencias involucradas en los procesos de comercio exterior (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Total de trámites de importación y exportación por Dependencia

		Importación	Exportación
SECRETARÍA DE ECONOMÍA		614,858	19197
SAGARPA		267,404	17
SALUD		157,088	3693
SEMARNAT		68,428	7565
SEDENA		8,921	2471
SENER		1,411	163
INAH		1	34
INBA		0	52
CONSEJO MEXICANO DEL CAFÉ		0	4631
<b>TOTAL</b>		<b>1,118,111</b>	<b>37,823</b>

Fuente: Administración General de Aduanas, Ventanilla única de comercio exterior mexicana

Otro aspecto que cobra especial relevancia y que demuestra la complejidad del comercio exterior de México subyace en el subíndice de comercio transfronterizo publicado en el reporte Doing Business del Banco Mundial (2011), a través del

<sup>50</sup> Administración General de Aduanas, *Ventanilla única de comercio exterior mexicana*, [en línea], p.2, Ciudad de México, Abril 2011, Dirección URL: [http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM\\_070411.pdf](http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM_070411.pdf), [consulta: 23 de noviembre de 2016].

cual se analizan los requisitos para la exportación e importación, incluidos los documentos requeridos y el tiempo y costo para cumplir con las operaciones de comercio exterior al mencionar que en México “las mayores demoras en el proceso de exportación e importación se ubican en el rubro de preparación de documentos”<sup>51</sup> ubicándose en la posición 58 del ranking de un total de 183 países encuestados tal y como se muestra en los siguientes cuadros 3 y 4.

Cuadro 3. Reporte Doing Business del Banco Mundial (2001)

Tema	Exportación		Importación	
	Días	Costo	Días	Costo
Preparación de documentos	<b>6</b>	200	<b>5</b>	230
Trámite aduanal y control técnico	2	150	2	400
Manejo en puerto y terminales	2	170	3	300
Transporte y manejo doméstico	2	900	2	950
Totales	12	1,420	12	1,880

Cuadro 4. Índice de comercio Transfronterizo del Banco Mundial 2011

Índice de Comercio Transfronterizo 2011	
Posición de México	<b>58</b>
Costo para exportar (USD por contenedor)	1,420
Costo para importar (USD por contenedor)	1,880
Documentos para exportar	5
Documentos para importar	4
Tiempo de exportación (días)	12
Tiempo de importación (días)	12

Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos del Reporte Doing Business 2011*

En el mismo reporte se menciona que “cuando más tiempo se emplee para el proceso de exportación e importación, menor será la probabilidad de que un comerciante pueda entrar oportunamente en el mercado de otros países. Esto perjudica su capacidad para expandir su negocio y crear empleo”<sup>52</sup>. Por lo anterior, se hace necesario implementar programas y reformas de modernización aduanera

<sup>51</sup> Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2009*, [en línea], Washington, 2008, Dirección URL: [http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB09-FullReport-Spanish.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB09-FullReport-Spanish.pdf), [consulta: 23 de noviembre de 2016].

<sup>52</sup> *Ídem.*

y facilitación comercial que brinden mejores condiciones tendentes a agilizar los procedimientos de comercio exterior en aras de alcanzar una mayor competitividad.

### **2.3.1. Modernización aduanera en México (aduanas sin papel)**

Sin duda alguna, la aduana se ve impactada por las políticas de apertura comercial implementadas, así como de cumplir con las exigencias y necesidades de empresas con altos estándares de competitividad obligándola a desarrollar nuevos esquemas que le permitan cumplir su misión de:

- 1) Contribuir al crecimiento, prosperidad del país.
- 2) Mejorar y aumentar los controles (que sean transparentes, eficientes y previsibles).
- 3) Facilitar el despacho aduanal de mercancías y los servicios fiscales y aduaneros.
- 4) Simplificar o automatizar procesos o trámites<sup>53</sup>.

Una manera de resolver esta disyuntiva, entre facilitar el comercio e incrementar la seguridad es reducir o eliminar el papeleo tradicional, de esta manera ahora los términos *paperless* y digitalización son usados para referirse a la transmisión de información basados en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) prácticas que cuentan con amplio reconocimiento internacional. Varios factores posibilitaron la llegada de este nuevo modo de trabajo electrónico, de entre ellos están: "la generalización en el uso de las TIC's; un mayor intercambio de conocimientos e información; servicios y productos que son mejor comercializados en las plataformas de internet; el incremento en el costo del espacio y el negativo impacto ambiental del papel"<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Azael Espinoza, *Modernización de la operación de la aduana y el despacho aduanero*, Tus clases de comercio exterior, [en línea], Dirección URL: <https://tusclasesdecomercioexterior.wordpress.com/2015/05/30/modernizacion-de-la-operacion-aduanal-y-el-despacho-aduanero/>, [consulta: 21 de noviembre de 2016].

<sup>54</sup> Sergio A. Ruiz Olmedo, "El boom de la documentación electrónica", [en línea], *Revistas Énfasis Logística*, Agosto 2012, Dirección URL: <http://www.logisticamx.enfasis.com/articulos/64776-el-boom-la-documentacion-electronica>, [consulta: 24 de noviembre de 2016].

Cada vez más, estas prácticas están generando profundas transformaciones en el sector logístico como organizacional tanto de actores privados como gubernamentales pues de lo que se trata es de crear valor ahorrando en tiempos y costos; algunos de los beneficios de reemplazar el papel por elementos digitales se centran en:

- a) “Los individuos, ya que les permite reducir el desorden gubernamental y enfocarse en asuntos de mayor importancia para su empresa. Así mismo des provee flexibilidad y libertad y la posibilidad de incrementar su productividad.
- b) Las organizaciones, pues existe una mayor flexibilidad organizacional ya que facilita el manejo de las operaciones a las unidades de trabajo principalmente cuando se encuentran lejos una de otra ahorrando en costos y espacios.
- c) Las empresas de transporte y logística, pues tiene dos impactos fundamentales: velocidad y agilidad en la cadena de suministro y seguridad<sup>55</sup>.

En México, a finales de 2007 se dio a conocer el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 el cual contemplaba una inversión de 9, 600 millones de pesos en infraestructura, modernización tecnológica y capacitación. Dicho Plan estaba enfocado a tres áreas principales: simplificación, control y combate al contrabando e infraestructura. Cabe mencionar que dentro del rubro de simplificación se incluían esfuerzos para transitar hacia una aduana sin papel, a fin de prescindir de la presentación de documentos anexos al pedimento a través del manejo electrónico de estos.<sup>56</sup>

Todo ello se inserta a través de una visión proactiva hacia el futuro, en un escenario de apertura y competitividad que exige una visión a largo plazo y una gestión profunda del riesgo que conlleve a una reingeniería de los procesos, una

---

<sup>55</sup> *Ídem.*

<sup>56</sup> Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, *Presentan avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, [en línea], Boletín 12, julio 2008, Dirección URL: [http://www.claa.org.mx/cir\\_pdf/enlaceclaave/CLAA\\_13/nota3.html](http://www.claa.org.mx/cir_pdf/enlaceclaave/CLAA_13/nota3.html), [consulta: 24 de noviembre de 2016].

reestructuración del marco normativo y la utilización de herramientas informáticas con la finalidad de crear un prototipo de aduana modelo, tanto en su infraestructura, equipamiento, automatización de los procesos, así como para la definición de sus estructura organizacional e interacción con el entorno, con la visión de que la calidad en el servicio se traduzca en una mayor competitividad amén de controlar de manera eficiente la entrada y salida de mercancías, al mismo tiempo en que se eleva la seguridad para hacer frente al contrabando, la evasión de impuestos y la piratería, pues para México el comercio exterior y la operación aduanera son considerados como pilares para alcanzar mejores niveles de desarrollo, como componentes importantes de seguridad nacional los cuales requieren una constante modernización. Dentro de los objetivos planteados en dicho proyecto se encuentran:

- a) Una mayor transparencia.
- b) Calidad en el servicio a los usuarios.
- c) Mejorar la facilitación del comercio exterior.
- d) Mejorar el control del despacho aduanero.

Finalmente, el Plan de Modernización Aduanera establecía cambios estructurales en los procesos y procedimientos, así como un énfasis marcado en las tecnologías de la información y comunicación a través de puntos estratégicos relevantes, uno de ellos fue la implementación de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VECEM) a través de las prácticas de *paperless* y la gestión automatizada.

### **2.3.2. Marco jurídico de la VUCEM**

La implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) encuentra sus primeros fundamentos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Dicho Plan, se estructura con base a cinco grandes ejes de política pública estrechamente relacionados, los cuales a su vez, presentan información relevante de la situación del país y a partir de ello, establecen una serie de objetivos y estrategias para hacer frente a problemas comunes. Estos ejes son los siguientes:

- 1) Estado de Derecho y Seguridad.

- 2) Economía competitiva y generadora de empleos.
- 3) Igualdad de oportunidades.
- 4) Sustentabilidad ambiental.
- 5) Democracia efectiva y política exterior responsable<sup>57</sup>.

Como parte del Eje número 2 “*Economía competitiva y generadora de empleos*” se establece que:

[...] una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico, reconociendo que [...] en materia de comercio internacional aún existen barreras que limitan el intercambio internacional de bienes y servicios. Además, las disparidades de las disposiciones de los distintos acuerdos comerciales del país y los trámites excesivos incrementan los costos de transacción en las operaciones de comercio exterior y dificultan la operación aduanera; por lo que es necesario emprender un esfuerzo integral de mejora en los trámites y procedimientos e materia de comercio exterior y reducir los costos de operación aduanera así como corregir las incongruencias arancelarias.”<sup>58</sup>

Por lo anterior, y de acuerdo a la estrategia 5.1 (potenciar la productividad y la competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos), El Gobierno mexicano creó la integración de una Agenda Nacional para la Competitividad cuyos objetivos consisten en aplicar políticas, acciones o programas para promover la facilitación comercial, aumentar la competitividad de la economía y generar un mayor dinamismo en cuanto a los flujos de comercio exterior por medio de la simplificación y mejoramiento de las regulaciones; la disminución de los costos de transacción; agilización de los trámites de comercio exterior; continuación de la apertura comercial para obtener insumos a precios más bajos; desarrollo de

---

<sup>57</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2007, *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, México, 2007, p.11.

<sup>58</sup> *Ibíd*em, p.110.

manufacturas y servicios de alto valor agregado; apertura rápida de empresas y fomento a una mayor inversión física, para aumentar la competitividad de las empresas en general y así ayudar a la creación de empleos, todo ello partiendo de tres programas y medidas a implementar:

- 1) Programa de Facilitación Comercial
- 2) El Programa de Reforma Regulatoria para incrementar la competitividad
- 3) Medidas adicionales para la simplificación de trámites

De manera específica, el Programa de Facilitación Comercial establece como meta reducir los costos asociados al comercio y su realización o llevarla a cabo mirando tres puntos de acción:

- a) Simplificación arancelaria
- b) Facilitación Aduanera y de Comercio Exterior
- c) Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior<sup>59</sup>

Adicionalmente, el 24 de enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones* de la Ley de Comercio Exterior; específicamente, se adiciona al artículo 4°, la fracción VII estableciendo que dentro de las facultades del Ejecutivo Federal estarán las de “coordinar, a través de la Secretaría, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”<sup>60</sup>, para ello en el transitorio segundo exime a dichas dependencias a desarrollar en un plazo no mayor a 12 meses, un plan de trabajo en el que establecerán metas, plazos comprometidos y demás acciones para lograr una

---

<sup>59</sup> Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Ayuda para el comercio: experiencia concreta México*, [en línea], p. 3, México, Secretaría de Economía, enero 2011, Dirección URL: <https://www.oecd.org/aidfortrade/47638120.pdf>, [consulta: 25 de noviembre de 2016].

<sup>60</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de comercio exterior*, [en línea], México, 24 de enero de 2006, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2107213&fecha=24/01/2006](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2107213&fecha=24/01/2006), [consulta: 25 de noviembre de 2016].

interconexión con las Secretarías mencionadas. Con ello se empiezan a cimentar las bases jurídicas para el diseño e implementación de la VUCEM.

Derivado de lo anterior, el 31 de Marzo de 2008 las Secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público dieron a conocer el *Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior*. En dicho instrumento se tiene por objeto otorgar diversos beneficios en materia aduanera y de comercio exterior a través de la eliminación, simplificación y automatización de los procedimientos aduaneros a fin e incidir en la competitividad del sector productivo mexicano recociendo que:

[...] el uso de las tecnologías de la información en la administración pública facilita a los ciudadanos y empresas su interacción con el quehacer gubernamental constituyendo una herramienta fundamental en el desarrollo de una estrategia de facilitación comercial ya que ofrece una oportunidad viable para implementar un sistema eficaz y eficiente de administración y operación del comercio exterior, por lo que se estima necesario impulsar el uso de dichas tecnologías en la recepción y atención de los trámites de los trámites que se realizan ante las representaciones federales de la Secretaría de Economía, lo que permitirá eliminar hasta un 50% la presentación física de solicitudes, simplificar dichos trámites a interconectar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren regulaciones y restricciones no arancelarias.<sup>61</sup>

Ante ello, la Secretaría de Economía y de Hacienda y Crédito Público implementarán acciones para impulsar la simplificación, agilización y automatización del despacho aduanero; la revisión y disminución de las medidas de control que incrementan los costos y tiempos del despacho aduanero; la revisión, disminución o eliminación de regulaciones y restricciones no arancelarias; la revisión del marco jurídico del comercio exterior así como de la adopción de

---

<sup>61</sup> Diario Oficial de La Federación, *Decreto por el que se otorgan facilidades en materia aduanera y de comercio exterior*, [en línea], México, 31 de marzo de 2008, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008), [consulta: 25 de noviembre de 2016].

prácticas de mejora regulatoria que permita la simplificación de los procedimientos administrativos.<sup>62</sup> Finalmente, en el artículo séptimo del citado Decreto se exime el establecimiento de una ventanilla digital para trámites electrónicos a fin de que las dependencias que manejen regulaciones y restricciones no arancelarias queden interconectadas con la Secretaría de Economía y de Hacienda y Crédito Público.

Como resultado, el 14 de enero de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior (VUCEM)* con el objeto de permitir a los agentes de comercio exterior realizar a través de un solo punto de entrada electrónico, todos los trámites relacionados con las operaciones de comercio exterior.

### **2.3.3. Plataforma de la VUCEM**

La Ventanilla única de Comercio Exterior Mexicana se puede definir como una herramienta que permite el envío de información electrónica una sola vez, ante una única entidad, y en un solo punto de contacto, para cumplir con todos los requerimientos del comercio exterior, esto es posible a través de la simplificación, homologación y automatización de los procesos de gestión de autoridades de diversas competencias.<sup>63</sup> Así mismo, a nivel internacional, esta plataforma ha representado un instrumento que ha sido ampliamente incentivado por organismos internacionales tales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y principalmente por el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (UN/CEFACT, por sus siglas en inglés) la cual la ha definido como una “herramienta que permite la entrega de información estandarizada a una única entidad para el cumplimiento de todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, entonces los datos deben ser enviados una única

---

<sup>62</sup> *Ídem.*

<sup>63</sup> Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), *Ventanilla única, información general para clientes/FIEL*, México, Dirección URL: <http://www.hessen.mx/avisos/120214ventanillaunica.pdf>, [Consulta: 30 de noviembre de 2016].

vez”<sup>64</sup>, ello, derivado en el marco de la Recomendación número 33 de la UN/CEFACT publicada en julio de 2005, a efecto de facilitar las transacciones nacionales e internacionales a través de la simplificación y automatización de los procesos, procedimientos y flujos de información para contribuir al crecimiento del comercio internacional. Así, México respondió a las exigencias del mercado globalizado e implementa la VUCEM a partir de 2007 adoptando el modelo de “Sistema Automatizado de Información de Transacciones” (véase esquema 10) con el ideal de crear una economía más competitiva que genere trabajos, facilite el comercio, reduzca sustancialmente los documentos requeridos y minimice los costos de operación a partir de objetivos fundamentales tales como:

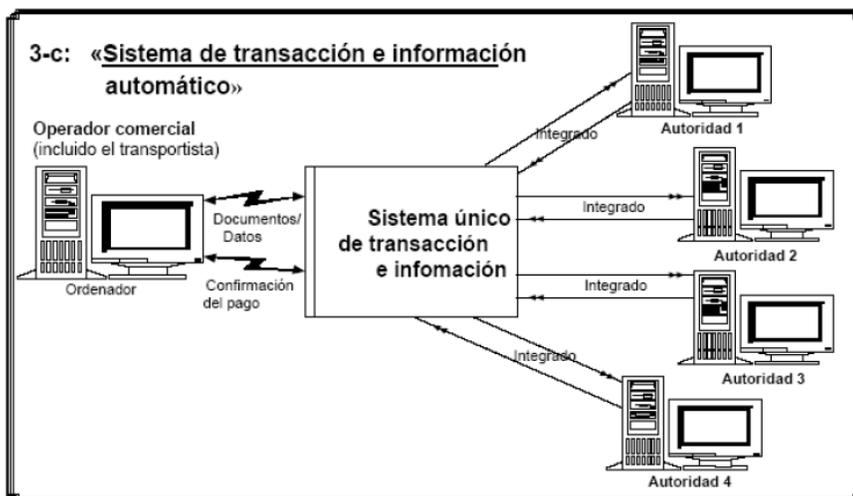
- 1) Eliminar el papel, al convertir los procesos manuales en electrónicos utilizando documentación digitalizada.
- 2) Reducir los tiempos en procesos administrativos, así como en las plataformas de las aduanas del país.
- 3) Facilitar los procedimientos y evitar duplicar la presentación de documentos en distintas dependencias para un mismo trámite.
- 4) Incidir en la competitividad del país con procesos de comercio exterior transparentes, ágiles, fáciles y seguros.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT), *Recomendación y directrices para el establecimiento de una ventanilla única: recomendación N°33*, Nueva York y Ginebra, p. 7.

<sup>65</sup> Rolando Javier Salinas García, et al. , “Cambio tecnológico: la ventanilla única de comercio exterior en la aduana de Querétaro”, [en línea], México, *Bancomext*, p.31, volumen 64, número 4, julio/ agosto 2014, Dirección URL: <http://docplayer.es/21697580-Cambio-tecnologico-la-ventanilla-unica-en-la-aduana-de-queretaro.html>, [Consulta: 20 de noviembre de 2016].

Esquema 10. Modelo de Ventanilla Única de Comercio Exterior de México



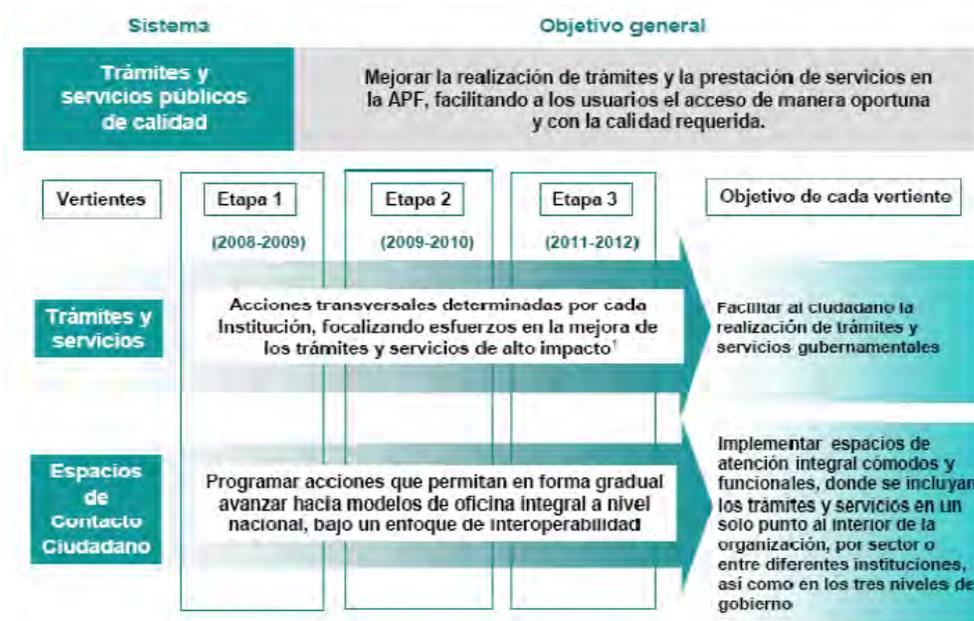
Fuente: Recomendación N° 33 UN/CEFACT

Con ello, el Gobierno mexicano instauró una política de revisión y diseño del marco regulatorio en cuanto a las operaciones de comercio exterior de forma que fuera eficiente, pues para asegurar el correcto diseño de este instrumento, existió un continuo proceso de planeación, transparencia y consulta pública, lo que permitió diseñar una plataforma adecuada y eficaz.<sup>66</sup> Para tal efecto, se instauró un Programa de Mejora Regulatoria entendido como un instrumento de política pública que promueve la interacción entre el gobierno y la ciudadanía (en este caso, entre el gobierno y los operadores logísticos), a través de reglas que se traduzcan en mayor bienestar social contribuyendo al buen funcionamiento de la economía, se garanticen las metas sociales y la protección de la ciudadanía. Para el caso de la VUCEM se mejoró la calidad de los procesos regulatorios (véase cuadro 11) a través de:

<sup>66</sup> Martha Elena Reyes González, *Impacto, ventajas y desventajas de la Ventanilla única de comercio exterior mexicana 2012-2014*, [en línea], pp.5, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 2015, Dirección URL: [https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/mesas\\_de\\_trabajo/Mexico\\_Nuevos\\_Retos\\_en\\_el\\_Comercio\\_Internacional/Martha\\_Elena\\_Reyes\\_Gonzalez/CNE091.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/mesas_de_trabajo/Mexico_Nuevos_Retos_en_el_Comercio_Internacional/Martha_Elena_Reyes_Gonzalez/CNE091.pdf), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

- a) La simplificación, estandarización y automatización de trámites; y
- b) la eliminación de trámites duplicados en el proceso de importación y exportación de mercancías<sup>67</sup>.

Esquema 11. Programa de Reforma Regulatoria de comercio exterior



Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 5º encuentro sobre ventanillas únicas de comercio exterior

Así pues, de forma más específica, la VUCEM también se puede definir como un esfuerzo intersecretarial, inscrito en los lineamientos de simplificación administrativa que busca incidir mediante la innovación tecnológica en la competitividad del país permitiendo procesos de comercio exterior más ágiles, fáciles y seguros; ya que alberga a un conjunto de dependencias gubernamentales inscritas al proyecto de ventanilla única competentes en materia de comercio exterior descritas en el Artículo Segundo del *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior*, dichas dependencias son las siguientes:

<sup>67</sup> Eduardo Esteban Romero Fong, *Mejora regulatoria en la ventanilla única de comercio exterior de México y medición de sus beneficios potenciales*, [en línea], México, p. 11, octubre 2013, Dirección URL: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13228a10.pdf>, [consulta: 30 de noviembre de 2016].

- a) AGA, Administración General de Aduanas, del Servicio de Administración Tributaria.
- b) SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- c) SALUD, Secretaría de Salud.
- d) SAT, Servicio de Administración Tributaria.
- e) SE, Secretaría de Economía.
- f) SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional.
- g) SEMARNAT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- h) SENER, Secretaría de Energía.
- i) SEP, Secretaría de Educación Pública.
- j) SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para lograr estos objetivos de simplificación administrativa, en el marco del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG) en la Administración Pública 2008-2012, la Secretaría de la Administración Pública (SAP) identificó temas relacionados con la mejora de la gestión en procesos, trámites y servicios interinstitucionales de alto impacto de la Administración Pública Federal (APF) a través de un grupo de trabajo con la finalidad de impulsar el desarrollo de acciones para facilitar la importación y exportación de productos definiendo un inventario de los trámites de importación, exportación y tránsito que se incorporaron a la ventanilla única siendo un total de 137 en 309 modalidades (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Dependencias y número de trámites incorporados a la VUCEM

<b>Dependencia</b>	<b>Trámite</b>
SAT	24
SE	80
SAGARPA-SENASICA	5
SEMARNAT-PROFEPA	10
SEDENA	2
COFEPRIS	6
DGN	2
INBA	3
INAH	1
AMECAFÉ	2
SENER	1
CRT	1
<b>Total</b>	<b>137</b>

*Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Mejora Regulatoria en la VUCEM y medición de sus beneficios potenciales*

Finalmente, cabe mencionar que aunque la Ventanilla Única implica diversas modificaciones a las Leyes, Reglamentos y Acuerdos, la simplificación de trámites se ha realizado evitando modificaciones a la Ley, con la finalidad de que esto represente un alto a la implementación de la VUCEM. Por lo anterior se identificaron los siguientes temas los cuales se debieron modificar a dichos ordenamientos:

- a) Utilización de Firma Electrónica.
- b) Notificaciones Electrónicas.
- c) Registro de apoderados, representantes legales y socios accionistas.
- d) Eliminación de trámites.
- e) Eliminación de requisitos.
- f) Eliminación de captura de datos.
- g) Utilización de IDC, RENAPO como fuente de información.
- h) Cumplimiento de requisitos de manera digital.

#### **2.3.4. Fases de implementación**

Pese a que en el Artículo Tercero del *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior* refiere que dicho instrumento “se desarrollará en tres etapas, para lo cual las diferentes autoridades competentes en materia de comercio exterior adoptarán una arquitectura de redes informáticas abiertas, compatibles e interoperables, conforme a las mejores prácticas internacionales en la materia”<sup>68</sup> a más tardar en las siguientes fechas:

Etapas 1: SE y AGA, al 30 de septiembre de 2011.

Etapas 2: SEDENA, SEMARNAT, SGARPA y SALUD, al 30 de enero de 2012.

Etapas 3: SENER Y SEP, al 30 de junio de 2012.

El proyecto de ventanilla única va más allá, ya que en el citado Decreto sólo se establecen las etapas de implementación de cada una de las dependencias; sin

---

<sup>68</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se establece la ventanilla digital mexicana de comercio exterior*, [en línea], México, 14 de enero de 2011, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

embargo, a grandes rasgos, el diseño y puesta en marcha de este instrumento se puede caracterizar en cuatro fases principales (véase esquema 12) que albergan a las etapas anteriores y estas son:

1) *Licitación*, para lo cual se elabora el caso de negocio, la solicitud de recursos a un comité especializado, la publicación de las bases para posteriormente lanzar el proyecto de licitación,, el cual finaliza, con la firma de un contrato con la institución ganadora a dicho proceso;

2) *Levantamiento y rediseño de los procesos de las dependencias*, es decir, la revisión y elaboración de un inventario del total de trámites gestionados por las dependencias competentes en materia de comercio exterior, las cuales se vincularán electrónicamente al proyecto de ventanilla única.

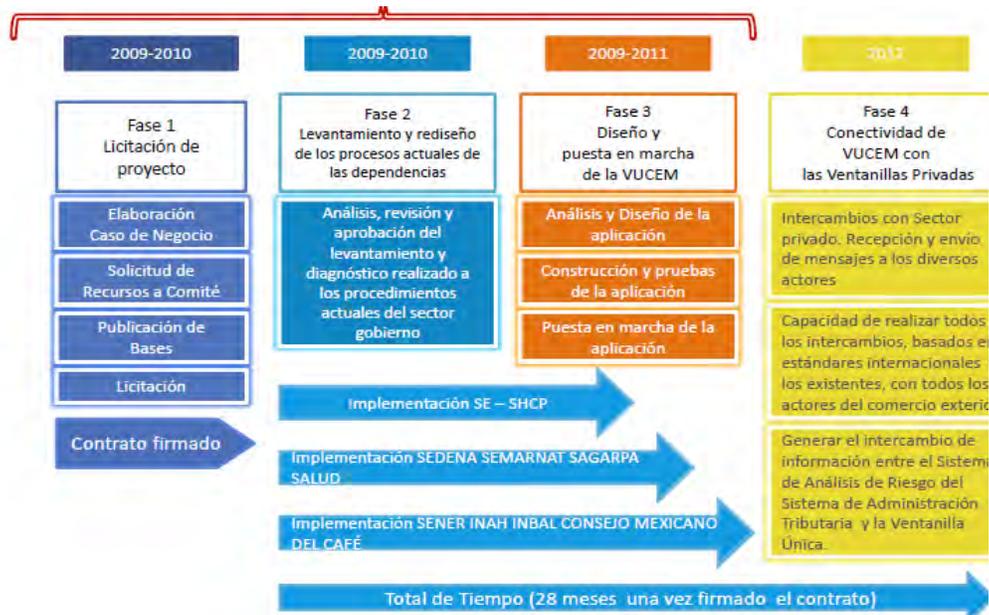
3) *Diseño y puesta en marcha de la VUCEM*, desde el análisis y diseño de la aplicación, la construcción de pruebas hasta la puesta en marcha de la aplicación.

4) *Conectividad de VUCE con las ventanillas privadas*, desde el intercambio, recepción y envío de mensajes entre todos los actores de comercio exterior públicos y privados basados en estándares internaciones que permita un intercambio de información entre el Sistema de Análisis de Riesgo del SAT con el de la VUCEM.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Secretaría de Economía, *ventanilla única*, [en línea], pp. 14, México, marzo 2010, Dirección URL: [http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM\\_070411.pdf](http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM_070411.pdf), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

Esquema 12. Fases de implementación de la VUCEM



Fuente: Secretaría de Economía, Ventanilla Única, marzo 2010

## 2.4. Impacto de la VUCEM

La Ventanilla Única busca que los procesos gubernamentales y logísticos faciliten la operación aduanera y de comercio exterior, para ello ofrece una serie de ventajas tales como una reducción de los costos de transacción, ya que la información es enviada a un solo sitio una sola vez y de manera electrónica; incrementa la transparencia, pues la información y los requisitos de cada procedimiento es definido de manera clara y explícita; incrementa la seguridad ya que hace obligatorio el uso de la Firma Electrónica Avanzada con lo que deja en nulo el riesgo de falsificación; facilita el flujo de información a través de los países; y reduce el riesgo de corrupción, pues el contacto personal se elimina. Todo ello reconociendo que el comercio exterior constituye uno de los principales motores de desarrollo económico por lo que fortalecería la competitividad de la industria mexicana en cinco grandes aspectos:

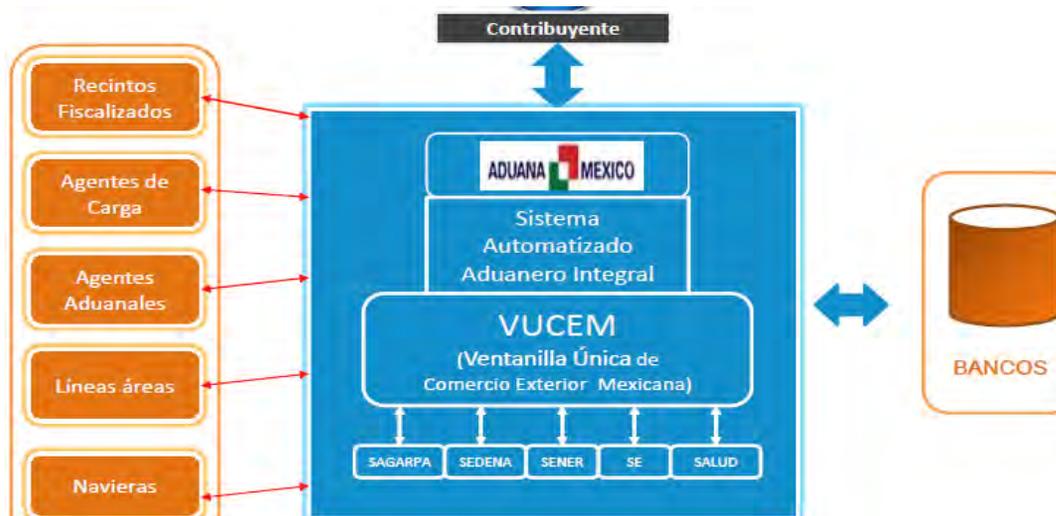
- 1) *Costo regulatorio:* con la simplificación y racionalización de los trámites conduciría a una reducción del tiempo de gestión de trámites en un 92%, optimizando los recursos humanos en un 21%, lo que representan alrededor de 15,857, 489 millones de pesos para las diversas dependencias de la APF y de 541, 580, 000 millones de pesos para la AGA anualmente.

- 2) *Combate a la corrupción*: pues con la automatización de los diversos trámites de comercio exterior, se da transparencia para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones evitando decisiones inequitativas por parte de los servidores públicos.
- 3) *Mejora logística*: el tiempo de reconocimiento aduanero se disminuirá en un 11.3% como resultado de que el verificador dictamina el reconocimiento en el momento en que lo determina, así, como resultado del tiempo de reconocimiento los transportistas podrán incrementar sus operaciones en un 15%.
- 4) *Aumenta la certidumbre jurídica*: con la implementación de la VUCEM se genera la posibilidad de vigilar el cumplimiento de todos los trámites relacionados con el comercio exterior.
- 5) *Contribuir con la eliminación del papel*: reducción de tiempos en los trámites de solicitud de copias certificadas de expedientes aduaneros en un 96%; se dará atención a 9900 solicitudes al mes aumentando la capacidad de atención en 90% y se elimina el proceso de envío de documentos a las 49 aduanas del país a la Administración Central de Contabilidad y Glosa el cual representa un costo anual de 7,864, 500 millones de pesos<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Administración General de Aduanas, *Ventanilla única de comercio exterior mexicana*, [en línea], pp. 20, México, Abril 2011, Dirección URL: [http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM\\_070411.pdf](http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documentos/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM_070411.pdf), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

Esquema 13. Flujo comercial con Ventanilla Única



Fuente: Secretaría de Economía, Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana, Julio 2011

Sin embargo, el impacto más grande de la VUCEM recae en reducir las demoras y costos tanto para facilitar y acelerar sustancialmente la preparación de documentos, como para facilitar el desarrollo e interconexión con ventanillas privadas implicando beneficios cualitativos como cuantitativos tanto como para el sector público como privado de México. Con ello, se espera que represente para México un avance de 20 posiciones en el Índice de Facilitación de comercio del Reporte Doing Business elaborado por el Banco Mundial, pasando de la posición 74 en 2010 a la posición 54 con la implementación de la VUCEM y tomando en cuenta que para importar a México en el mismo año, se requieren aproximadamente 12 días a un costo 1,880 dólares muestras que con la implementación de VUCEM esto se reduciría a un promedio de 9 días a un costo de 772 dólares (véase cuadro 6).

México: Doing Business Ranking (Banco Mundial)								
México	Facilidad para hacer negocios	Comercio Transfronterizo						Facilitación del comercio
Año	Posición de México	Exportación			Importación			Posición de México
		Número de documentos	Días	Costo (dólares)	Número de documentos	Días	Costo (dólares)	
2010	51	5	14	1,472	5	17	2,050	74
2009	55	5	17	1,472	5	23	2,700	87
2008	44	5	217	1,302	5	23	2,411	76
*Con VU		4	12		4	17		*54

## **2.5. Requisitos para el uso de VUCEM**

De conformidad al Artículo Quinto del *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior*, para realizar trámites de través de la VUCEM se utilizará:

- 1) Registro Federal de Contribuyentes con estatus activo de la persona moral o física de que se trate, pues de entenderá que quienes realicen sus trámites a través de la VUCEM aceptan que dichos trámites se realicen en sus totalidad mediante esa vía, por lo que los actos administrativos que correspondan se podrán emitir a través de medios electrónicos y notificarse por medio de dicha plataforma.
- 2) La Firma Electrónica Avanzada (FIEL) respectiva, amparada con un certificado vigente y activo, emitido por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) o por los prestadores de servicios de certificación acreditados en los términos del código Fiscal de la Federación, la cual sustituirá a la firma autógrafa del firmante, garantizando la integridad, no repudio y confidencialidad de la documentación o información presentada produciendo los mismos efectos y valor que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa.<sup>71</sup>

Por lo anterior, se exhorta a las autoridades competentes en materia de comercio exterior a aceptar los certificados FIEL emitidos por el SAT que estén acreditados en el Código Fiscal de la Federación para gestión de trámites en materia de su competencia. En lo que respecta a los actos administrativos y su notificación relacionados con la importación, exportación y tránsito de mercancías, se utilizará la VUCEM a través de la FIEL que corresponda a los servidores públicos.

### **2.5.1. Firma Electrónica Avanzada (FIEL)**

Un componente esencial para el la utilización de la VUCEM es el uso de la Firma Electrónica Avanzada comúnmente conocida como FIEL. Está, constituye un

---

<sup>71</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se establece la ventanilla digital mexicana de comercio exterior*, [en línea], México, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011), [consulta: 1 de diciembre de 2016].

mecanismo seguro y ágil para realizar operaciones electrónicas por internet y puede ser definida como un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico con el propósito de identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de este, tal y como si se tratara de una firma autógrafa. De hecho, muchas dependencias de gobierno y órganos desconcentrados utilizan las firmas electrónicas para la presentación de trámites, pues su uso como identificador de personas morales ha demostrado ser seguro y confiable.

El uso de FIEL en ventanilla única como identificador de acceso es una característica segura y práctica que permite a las empresas aprovechar las facilidades de la rapidez, eficiencia, calidad, y costo que brinda la VUCEM, pues con ella no se pueden hacer fraudes, hacer fusiones comerciales, ni otorgar ningún poder administrativo ni de dominio.

### **2.5.2. Comprobante de Valor Electrónico (COVE)**

Igualmente importante que la FIEL, el Comprobante de Valor Electrónico (COVE) se inscribe como un módulo de ventanilla única que permite la recepción, de manera anticipada de la información de los documentos que comprueban el valor de las mercancías, así como la información de los documentos que crucen en caso de remesas consolidadas.

Dentro de la Ventanilla Única existe la opción de registrar comprobantes de valor electrónico, los cuales sustituyen a cualquier documento que ampare al valor comercial de las mercancías dentro del despacho aduanero. Su objetivo es “homologar en un archivo (XML) aquellos documentos de cruce (facturas proformas), así como los documentos que amparan el valor de las mercancías (facturas fiscales, facturas de importación, notas de remisión, declaraciones de valor, etc.) y eliminar la presentación física de estos en el despacho aduanero”.<sup>72</sup>

---

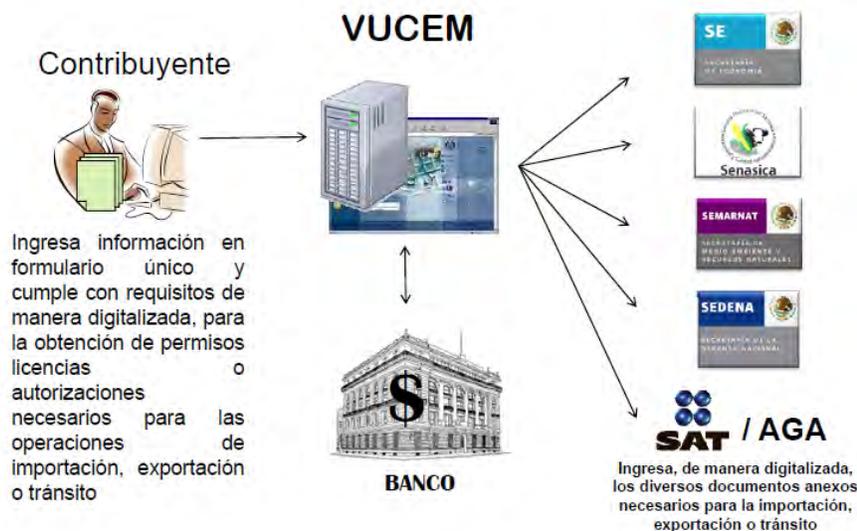
<sup>72</sup> Ilse Madrazo Butze, *Ventanilla mexicana de comercio exterior 2013*, [en línea], pp.23, México, abril 2013, Dirección URL: [http://www.grupotic.com.mx/claa/capacitaciones/Disposiciones\\_de\\_caracter\\_general\\_VUCEM.pdf](http://www.grupotic.com.mx/claa/capacitaciones/Disposiciones_de_caracter_general_VUCEM.pdf), [consulta: 1 de diciembre].

## 2.6. Operatividad de la VUCEM

La VUCEM representa una serie de beneficios en su operatividad tanto para las personas físicas o morales como para el despacho aduanero en sí mismo al homologar y simplificar los procedimientos documentales dentro de las aduanas. A continuación, se hace un seguimiento de los procedimientos que se deberán seguir para hacer uso de la VUCEM.

Primero que nada, personas físicas y morales deberán ingresar la información al portal de la VUCEM en un formulario único para obtener los documentos relacionados con la importación, exportación o tránsito de mercancías (permisos, licencias, autorizaciones etc.) A su vez, la VUCEM calculará y retirará automáticamente las contribuciones de la cuenta bancaria de interesado debidamente evaluada y aprobada; posteriormente, la VUCEM enviará la información a las dependencias correspondientes las cuales aprobarán y autorizarán la información; finalmente dicha información será transmitida electrónicamente a la VUCEM a recepción del interesado (véase esquema 14).

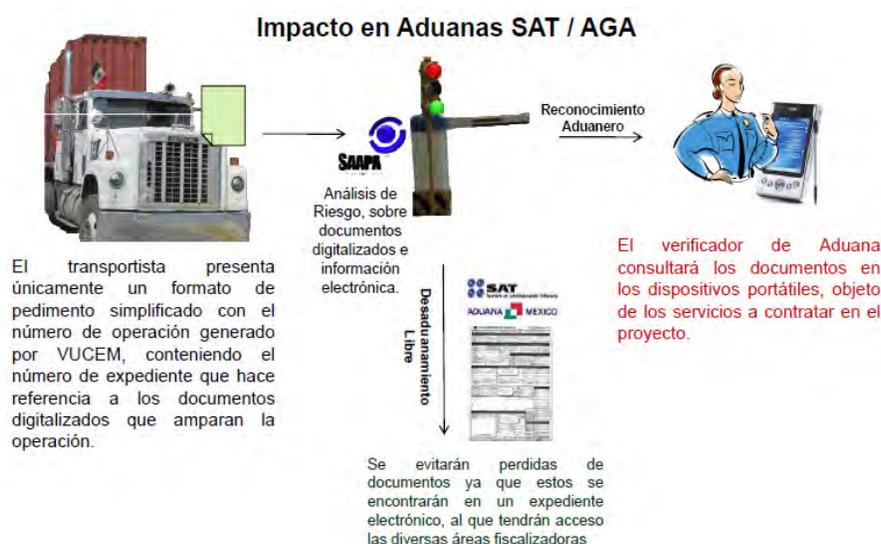
Esquema 14. Operatividad de la VUCEM para personas físicas y morales.



Fuente: [www.cpci.economia.gob.mx](http://www.cpci.economia.gob.mx)

En lo que concierne al despacho aduanero el funcionamiento de la Ventanilla Única tiene repercusiones para los transportistas y demás agentes logísticos mejorando las cadenas de suministro favoreciendo al ahorro en tiempos y costos, pues al momento del despacho aduanero se presenta un formato simplificado de número generado por la VUCE a través del cual se ampara la legal tenencia y estancia de las mercancías electrónicamente a través de los dispositivos móviles del verificador. En caso de reconocimiento aduanero, el verificador consultará la información en sus dispositivos móviles y de ser necesario liberará la mercancía (véase esquema 15).

Esquema 15. Operatividad de la VUCEM en el despacho aduanero



Fuente: [www.cpci.economia.gob.mx](http://www.cpci.economia.gob.mx)

En los que respecta a las actividades que se podrán realizar en la VUCEM, en el Artículo Cuarto del *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior* establece que se podrán:

- a) Llevar a cabo cualquier trámite relacionado con la importación, exportación y tránsito de mercancías, incluyendo las regulaciones y restricciones no arancelarias exigidas por las dependencias competentes en la materia.
- b) Consultar información sobre los pedimentos de importación, exportación y tránsito de mercancías, incluyendo las regulaciones y restricciones no arancelarias así como las notificaciones que emanen de estos trámites.

- c) Efectuar pagos electrónicos causados por la realización de trámites de importación, exportación y tránsito así como de las regulaciones y restricciones no arancelarias.<sup>73</sup>

## **2.7. Propuestas para mitigar posibles contingencias**

De acuerdo al Manual para las Operaciones por Contingencia de la Ventanilla Única elaborado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), se establecen las acciones tendientes a elaborar un procedimiento de contingencia a seguir cuando exista la imposibilidad por motivos ajenos al SAT que impidan el uso de ventanilla única y con ello continuar con las operaciones de las aduanas del país.

En caso de que la Ventanilla Única, el portal o la transmisión de los servicios web no sea posible ingresar o transmitir información después de una hora, la Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera (ACCMA) tendrá diez minutos para indicar si es una falla o no y 45 min. para indicar si es una contingencia, entendida cuando la operación de las dependencias gubernamentales para efectos de la comunidad operativa en las aduanas no se encuentre disponible después de una hora, habiendo seguir el siguiente procedimiento:

- 1) El administrador o el su caso la persona designada por este, será el responsable de implementar las medidas necesarias de supervisión y control, a efecto de asegurar el estricto cumplimiento de las acciones que deberán realizarse conforme a lo dispuesto en el manual.
- 2) Los organismos, cámaras y asociaciones deberán levantar un reporte en la mesa de servicios al 01 800 00 VUCEM (88236), indicando la descripción de la falla; módulo en que se presenta y el código de error. Con la finalidad de que se inicie el monitoreo de lo que está originando el problema y se tenga antecedente de la hora en que fue detectado el mismo. Ante un

---

<sup>73</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se establece la ventanilla digital mexicana de comercio exterior*, [en línea], México, 14 de enero de 2011, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011), [consulta: 1 de diciembre de 2016].

problema generalizado, se estará atendiendo la falla conforme al Nivel de Severidad el cual ya tiene un tiempo asignado de atención (véase cuadro 7).

Cuadro 7. Niveles de severidad por contingencia de ventanilla única

Nivel de Severidad	Descripción
0 – Crítico	Una falla crítica que impide la operación total de una aplicación que soporta una función de negocio.
1 – Urgente	Falla a los sistemas que afecta a varias áreas pero existe una forma alterna de operar.
2 – Alta	Falla a los sistemas que afecta una sola área pero existe una forma alterna de operar.
3 – Media	Falla a los sistemas que afectan un grupo de usuarios reducido pero existe una forma alterna de operar
4 – Baja	El proceso tiene un bajo impacto en la operación del negocio y su atención, y solución pueden ser calendarizadas, existen alternativas de trabajo.

Fuente: *Manual para Operaciones por Contingencia de Ventanilla Única*, [www.ventanillaunica.gob.mx](http://www.ventanillaunica.gob.mx)

- 3) Una vez que la ACCMA haya emitido la hoja informativa en la cual se dé inicio a la contingencia de la ventanilla única, las dependencias deberán comenzar a recibir las solicitudes de los contribuyentes en papel debidamente revisados por cada una de las dependencias y en su caso ser autorizados o rechazados.
- 4) Acciones para las aduanas del país.
  - a) El administrador será responsable de levantar un acta circunstancia da de hechos en la que se haga constar el inicio, operaciones tramitadas y cierre del programa de contingencia.
  - b) El transportista se deberá presentar con la copia del pedimento y sus anexos para que este sea entregado al personal de la aduana.
  - c) Tratándose de los pedimentos que ya se hubiesen sometido al mecanismo de selección automatizado y el resultado hubiese sido reconocimiento aduanero se deberá presentar la copia del pedimento con sus anexos correspondientes.
  - d) Los pedimentos enviados de manera física deberán ser enviados a Glosa.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Gobierno Federal, Ventanilla Única, *Manual para operaciones por contingencia de ventanilla única*, pp. 1-5, Dirección URL: <http://www.aaaime.com.mx/aaaime/web.nsf/vucem008973.pdf>, [consulta: 1 de diciembre de 2016].

### **3. Impacto de la VUCEM en el despacho aduanero a cuatro años de su implementación**

A lo largo de más de cuatro años de operación, la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) ha traído experiencias agridulces tanto para los sectores privados (llámense operadores logísticos, empresariales, agentes aduanales y transportistas) como para el sector gubernamental en general. Por una parte, su entrada en vigor marcó el siguiente paso de nuestro país en la carrera digital de modernización aduanera; también se fortaleció el combate y la defensa ante prácticas comerciales desleales, además de garantizar la lucha al contrabando y la corrupción. Por otra parte, su implementación y desarrollo no han sido sencillos, sobre todo por lo que representó coordinar a todas las dependencias involucradas en el comercio exterior y también por la plataforma tecnológica que debió evolucionar rápido y constantemente para mantener el ritmo de crecimiento del comercio exterior que representa hoy más del 65% del Producto Interno Bruto nacional. No obstante, a lo largo de más de cuatro años la VUCEM, y como lo han expresado diversos grupos empresariales, no se ha caracterizado precisamente por su innovación y eficiencia, sino por las constantes intermitencias y retrasos que ha provocado a las operaciones de importación y exportación.

#### **3.1. Experiencias tras cuatro años de operación**

Desde que se hiciera obligatorio el uso de la Ventanilla Única el 1 de junio de 2012, se presentaron una serie de contratiempos, que en efecto, darían muestra de las carencias a las que se enfrentarían los sectores privados y gubernamentales ante la nueva herramienta tecnológica. Pese a que previo a su entrada en vigor, fueron realizadas una serie de pruebas de confiabilidad y de tiempos de respuesta, el sistema no logró responder adecuadamente, pues el alto número de operaciones realizadas aunado a la falta de información en cuanto a la

forma de completar los trámites significó la saturación del sistema y con ello la pérdida de eficiencia en tiempo y costo del despacho aduanero.<sup>75</sup>

De la misma forma, el vicepresidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) explicó, en su debido tiempo, que para “los exportadores e importadores del país confirmaron que fue problemático y catastrófico el primer día que se hizo oficial el uso de ventanilla única”<sup>76</sup> puesto que se generó un colapso total en la validación de los datos que llegó a tardar más de cuatro horas, indicó Alfonso Gonzáles Rojas entonces presidente de la Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM). Por su parte, la respuesta de Servicio de Administración Tributaria (SAT) no se hizo esperar, y por medio del Comunicado de prensa núm. 030/2012 informó que como cualquier sistema informático que se pone en operación, la VUCEM presentó durante su primer día de operación obligatoria algunas intermitencias y acumulación de operaciones, lo que ocasiono retraso en las transacciones, sin comprometer en ningún momento la viabilidad y seguridad de las operaciones.<sup>77</sup> No obstante, a raíz de las fallas, en su primer día de uso oficial 14 organismos empresariales hicieron llegar al SAT una misiva para hacerle saber su preocupación.

Las complicaciones presentadas fueron desde desconfiar de su agente aduanal para firmar con su FIEL (Firma Electrónica Avanzada) los archivos y documentos generados por ventanilla única, hasta problemas y caídas del sistema al momento de enviar información por internet. Con ello, los agentes aduanales empezaron un incremento gradual en sus tarifas dado que necesitaban cubrir algunos costos de

---

<sup>75</sup> Eduardo Alberto Soto Aguilar, *La ventanilla única de comercio exterior mexicana: avances y retos pendientes tras su implementación 2012*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014, p. 66.

<sup>76</sup> Ivette Saldaña, *Persisten fallas en sistema de internet de ventanilla única*, [en línea], El Financiero, México, 10 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/persisten-fallas-en-sistema-de-internet-de-ventanilla-unica.html>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

<sup>77</sup> Servicio de Administración Tributaria SAT, *El SAT informa sobre la operación de la ventanilla única* [en línea], México, 1 de junio de 2012, Dirección URL: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/aduanas/2012/boletines/com2012\\_030.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/aduanas/2012/boletines/com2012_030.pdf), [consulta: 2 de febrero de 2017].

personal calificado, equipo de cómputo así como de nuevas estrategias de negocio orientadas a dar cumplimiento de a la nueva herramienta.

Por otra parte la el SAT, a través de comunicado 40/12 informó acerca de la operación de la ventanilla única a un mes de su implementación estableciendo los siguientes resultados:

- a) Se registraron más de 56,000 usuarios, es decir, alrededor del 94% del padrón de importadores.
- b) Se tramitaron más de 2 millones de Comprobantes de Valor Electrónico (COVE's). Lo que representa haber dejado de usar más de seis millones de hojas de papel.
- c) Se digitalizaron más de 80 millones de documentos (hojas de papel) lo que equivale a un ahorro de más de 100 millones de litros de agua necesarios para la elaboración del papel y más de 13 mil árboles.
- d) Se digitalizaron más de 150 millones de hojas de papel correspondientes al archivo histórico de pedimentos.
- e) Se recibieron en las horas pico de procesamiento alrededor de 10,000 particiones por hora.
- f) Se validaron 2.3 millones de pedimentos.<sup>78</sup>

Contrario a lo que se pensaba, los resultados presentados por el Servicio de Administración Tributaria no mejoraron la percepción y la confianza de los usuarios, pues al contrario se agudizaron. Un año después, en 2013, continuaron las fallas del sistema, pues como señaló el Agente Aduanal Everardo Sustaita “la preocupación de los agentes aduanales radica en que se cae el sistema de ventanilla única durante una o dos horas y al no estar disponible por internet se tiene que hacer el procedimiento con papeles y cuando se reestablece el servicio

---

<sup>78</sup> Presidencia de la República, *Se informa sobre la operación de la ventanilla única a un mes de su inicio de uso obligatorio*, [en línea], México, 5 de julio de 2012, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/07/se-informa-sobre-la-operacion-de-la-ventanilla-unica-a-un-mes-del-inicio-de-su-uso-obligatorio/>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

se deben capturar los datos digitalmente<sup>79</sup> ante ello, el entonces jefe del SAT, Aristóteles Núñez admitió que la ventanilla única alcanzó su madurez, pero lo que le hace falta es estabilidad.

A dos años de la implementación de la ventanilla única de comercio exterior no hubo avances y mejoras significativas en cuanto a la operatividad de la misma, pues la plataforma y la aplicación tecnológica fueron los principales problemas que se presentaron para facilitar las operaciones de importadores y exportadores ya que obstaculizaron tener una herramienta operativa las 25 horas del día<sup>80</sup>. Por otra parte, Vidaur Mora explicó que el reto principal que enfrenta la VUCEM es la propia plataforma tecnológica que provoca caídas a la mitad de la entrega de la información para el cumplimiento de los requerimientos relacionados con el comercio exterior, además consideró que los manuales de información no son lo suficientemente claros para que un contribuyente con conocimiento en comercio exterior promedio pueda por su cuenta entrar con su firma a esta plataforma y solicitar un certificado de origen.

Como consecuencia de lo anterior y debido a persistencia en las fallas en el funcionamiento de la ventanilla única, a través de la Comisión Permanente del Senado de la República, se turnó a la Tercera Comisión una proposición, emitida el mayo de 2014, por medio de la cual se exhorto al Servicio de Administración Tributaria y a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a tomar acciones conducentes para solventar las fallas en el sistema de ventanilla única y en la asignación de beneficios en materia fiscal, ya que

los problemas con la VUCEM se han detectado desde 2012 y se relacionan con la transmisión de la información a través del portal de la ventanilla

---

<sup>79</sup> Ivette Saldaña, *Persisten fallas en sistema de internet de ventanilla única*, [en línea], El Financiero, México, 10 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/persisten-fallas-en-sistema-de-internet-de-ventanilla-unica.html>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

<sup>80</sup> María Dolores S., *Tecnología y falta de dependencias limitan beneficios de la VUCEM*, [en línea], México, T21mx, 24 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://t21.com.mx/logistica/2014/09/24/tecnologia-falta-dependencias-limitan-beneficios-vucem>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

digital mexicana de comercio exterior, de los servicios web de la misma debido a la lentitud extrema en cuanto a la transmisión de datos, así como problemas de acceso al portal de la VUCEM. Estas fallas que se han presentado desde tiempo atrás representan un impedimento para lograr las metas en materia de competitividad y desarrollo económico.<sup>81</sup>

Por su parte, el titular de la Administración General de Aduanas (AGA) Alejandro Chacón, mencionó que las caídas que ha sufrido de forma constante la VUCEM tienen como origen una plataforma atrasada que no responde a la velocidad que exige el volumen de operaciones que se llevan a cabo a través de ella, “tanto la VUCEM como como algunos otros sistemas de las Aduanas y el SAT en general están contruidos sobre sistemas bastante atrasados y no corren al mismo nivel que las operaciones exigen”<sup>82</sup> Para contrarrestar estas deferenias operativas el titular de la AGA señaló que se trabajará en un sistema más robusto que permita realizar los trámites sin caídas de la plataforma.

En relación a lo anterior, la abogada consejera en México de Braumiller Law Group, Brenda Córdoba, afirmó que si bien el servicio de ventanilla única es pionero en América del Norte, la VUCEM tiene a 68% de los usuarios descontentos lo que se debería en su mayor parte a la reticencia de cambiar de sistema, “un cambio siempre genera incertidumbre y además siempre hay personas que no tienen acceso a la tecnología necesaria para darle uso”<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Senado de la República, Gaceta de la Comisión Permanente, *Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Servicio de Administración Tributaria y a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a que tomen las acciones conducentes para solventar las fallas en el sistema de ventanilla única y en la asignación de beneficios en materia fiscal*, [en línea], México, miércoles 28 de mayo de 2014, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/?ver=cp&mn=4&id=47885>, [consulta: 02 de febrero de 2017].

<sup>82</sup> María Dolores S., *VUCEM no responde a velocidad de las operaciones*, [en línea], México, *T21mx*, viernes 17 de octubre de 2014, Dirección URL: <http://t21.com.mx/general/2014/10/17/vucem-no-responde-velocidad-operaciones-aga>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

<sup>83</sup> Martín Quintana, *VUCEM tiene descontento a 68% de los usuarios*, [en línea], México, *T21mx*, jueves 25 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://t21.com.mx/logistica/2014/09/25/vucem-tiene-descontentos-68-usuarios>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

Bajo este contexto y pese a que en 2015 el Servicio de Administración Tributaria recordó que durante este año se autorizaron 6.7 millones de trámites a través de la VUCEM, mientras que en 2016 se tramitaron diariamente más de 23.4 mil pedimentos de importación y exportación destacando que casi el 90% de los reconocimientos aduaneros practicados tardaron menos de tres horas<sup>84</sup>; la realidad fue otra, pues para contrarrestar las pérdidas por fallas en la VUCEM los agentes aduanales trabajaron horarios extras en la mañana y en la noche, además de sábados y domingos, incluso días festivos. José Guadalupe Montoya Bautista representante de la Confederación de la Asociación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (Caaarem) indicó que estas medidas fueron para evitar pérdida de clientes quienes manifestaron su molestia por retrasos de varios días en la llegada de su carga, destacó que “el principal problema generado en la VUCEM es la digitalización de los documentos electrónicos (ED) los cuales al momento de ingresarlos al sistema no son recibidos correctamente obligándonos a intentarlo 2 o más veces lo cual genera la pérdida de tiempo ya que esta falla inicia los retrasos para el intercambio de mercancías”<sup>85</sup>

Por más de 4 años, la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana ha representado una serie de beneficios pero también ha constituido todo un reto para los operadores comerciales así como para el gobierno, que hasta el día de hoy nos obliga a cuestionar su grado de madurez y viabilidad a partir del análisis de las fortalezas y debilidades de esta herramienta tecnológica ha brindado (véase cuadro 8).

---

<sup>84</sup> Servicio de Administración Tributaria SAT, *SAT pieza clave en el crecimiento de México*, [en línea], México, Secretaría de Economía, 4 de julio de 2016, Dirección URL: [https://www.gob.mx/sat/prensa/com2016\\_68?idiom=es](https://www.gob.mx/sat/prensa/com2016_68?idiom=es), [consulta: 2 de febrero de 2017].

<sup>85</sup> Claudia Velázquez, “Trabajan extra por fallas en la VUCEM”, [en línea], *El mañana Nuevo Laredo*, México, 13 de julio de 2016, Dirección URL: <http://elmanana.com.mx/noticia/108060/Trabajan-extra-por-fallas-con-la-Vucem.html>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

Cuadro 8. Fortalezas y debilidades de VUCEM

Fortalezas	Debilidades
Inserción de México al modelo de aduana sin papel ( <i>paperless</i> ).	Resistencia al cambio.
Evita la doble captura, porque se hace desde el origen y se trasladan los datos a la ventanilla única.	Carencia del SAT de una herramienta webservice propietaria.
Se disminuye la corrupción en trámites al no existir criterios discrecionales (\$) y arbitrarios.	Pocos proveedores tecnológicos que integran la VUCEM
Seguridad en el transporte por medio del pedimento simplificado.	No hubo un “arranque suave”
Fluidez en información al estandarizar la información y hacerla compatible entre operadores públicos y privados.	Baja participación en el periodo de pruebas.
Agilidad en la operación aduanal.	
Disponibilidad 24 horas, los siete días de la semana.	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventanillaunica.gob.mx](http://www.ventanillaunica.gob.mx)

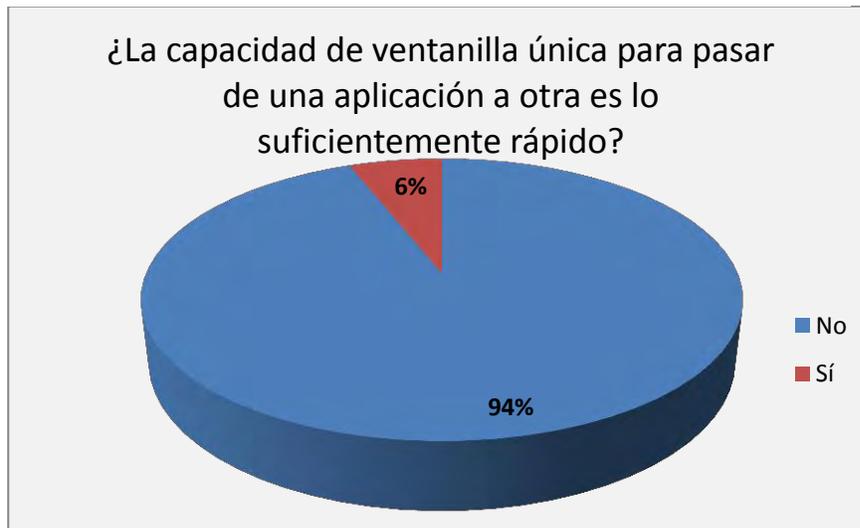
Sin duda alguna la VUCEM vino a revolucionar la operación diaria de importación y exportación, ya que se generan digitalmente los documentos aduaneros necesarios para realizar el despacho aduanal, sin embargo la entrada en vigor de esta herramienta ha ocasionado a lo largo de este tiempo incertidumbre y desconfianza para las empresas, lo cual queda reflejado perfectamente en las encuestas sobre la percepción y confiabilidad realizadas por el SAT a través del portal de ventanilla única.

### 3.2. Percepción de los usuarios de VUCEM

Una de las formas cuantitativas más efectivas para medir el grado de confiabilidad y aprobación en cuanto al funcionamiento de la VUCEM a lo largo de más de cuatro años y que puede arrojar un resultado mucho más certero de su verdadera utilidad, lo encontramos en las encuestas realizadas por la Dirección General de Aduanas (AGA) a través de la página de la VUCEM en la que muestran información importante sobre su nivel maduración y desarrollo. (véanse gráficas de la 6 a la 15).

1. Respecto a la facilidad de la Ventanilla Única para acceder a los diferentes servicios que ofrece la plataforma, más del 90% de los usuarios la consideran lenta.

Gráfica 6. Encuesta realizada el 14 de junio de 2012



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventailaunica.gob.mx](http://www.ventailaunica.gob.mx)

2. Con respecto al ahorro en tiempo de Ventanilla Única para realizar los trámites más del 50% de los usuarios la considero ineficiente.

Gráfica 7. Encuesta realizada el 11 de diciembre de 2012



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventailaunica.gob.mx](http://www.ventailaunica.gob.mx)

3. En lo que concierne a la claridad en los procedimientos en Ventanilla Única para realizar los trámites, más del 70% de los usuarios los consideró difíciles al no ser lo suficientemente claros.

Gráfica 8. Encuesta realizada el 11 de diciembre de 2012



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventaillaunica.gob.mx](http://www.ventaillaunica.gob.mx)

4. De acuerdo a la percepción de los usuarios, la Ventanilla Única es considerada de manera general como mala (55%).

Gráfica 9. Encuesta realizada el 9 de enero de 2013



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventaillaunica.gob.mx](http://www.ventaillaunica.gob.mx)

5. Respecto a la facilidad para procesar los trámites por medio de Ventanilla Única la mayoría de los usuarios la reconocieron incapaz de ahorrar tiempo para su cumplimiento.

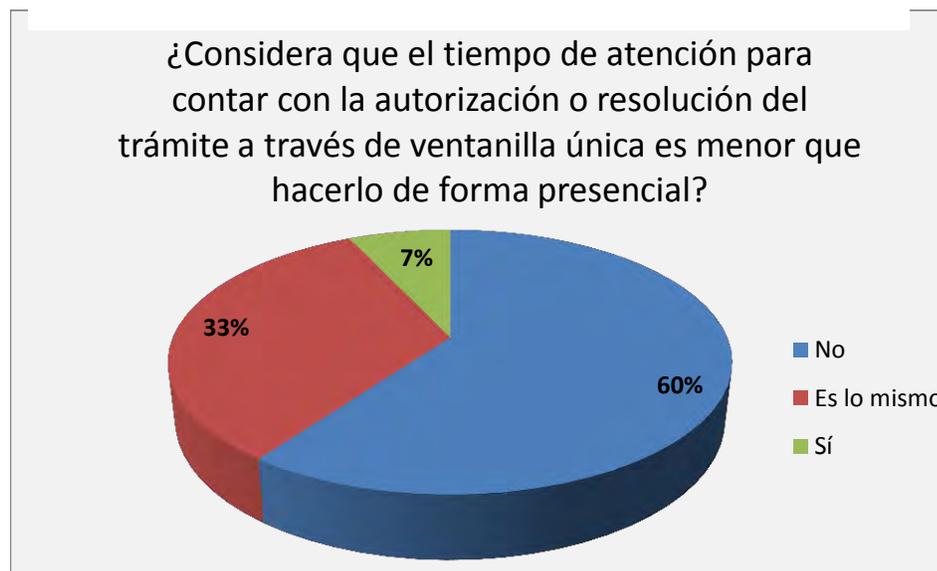
Gráfica 10. Encuesta realizada el 10 de enero de 2013



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventailaunica.gob.mx](http://www.ventailaunica.gob.mx)

6. Respecto a los tiempos de respuesta de cada dependencia competente para autorizar o rechazar un trámite, la mayoría de los usuarios lo consideró malo por lo que aseguraron es mejor hacerlo de forma presencial.

Gráfica 11. Encuesta realizada el 15 de enero de 2013



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventailaunica.gob.mx](http://www.ventailaunica.gob.mx)

7. En lo que concierne al tiempo para realizar un trámite por medio de Ventanilla única, la gran mayoría de los usuarios encuestados aseguraron que no ahorra tiempo.

Gráfica 12. Encuesta realizada el 12 de febrero de 2013



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventaillaunica.gob.mx](http://www.ventaillaunica.gob.mx)

8. Con respecto a la capacidad de ventanilla única para agilizar las operaciones de importación y exportación más del 60% de los usuarios la considero incapaz de facilitar las operaciones.

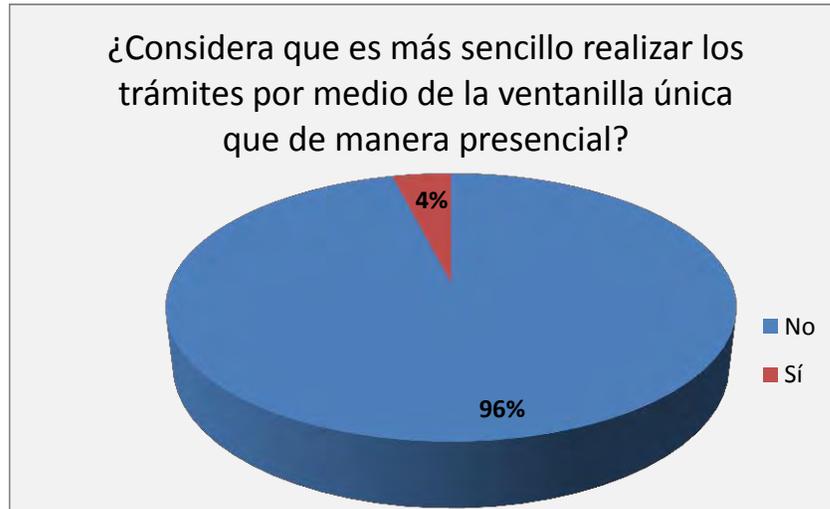
Gráfica 13. Encuesta realizada el 18 de noviembre de 2015



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventaillaunica.gob.mx](http://www.ventaillaunica.gob.mx)

9. En lo relativo a la capacidad de la Ventanilla Única para procesar los trámites, más del 90% de los usuarios la considera peor que hacerlos de forma presencial.

Gráfica 14. Encuesta realizada el 25 de noviembre de 2015



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventailaunica.gob.mx](http://www.ventailaunica.gob.mx)

10. Finalmente, y de acuerdo a la última encuesta realizada, la mayoría de los usuarios de Ventanilla única la considera como una herramienta complicada al momento de realizar los trámites.

Gráfica 15. Encuesta realizada el 24 de enero de 2017



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de [www.ventailaunica.gob.mx](http://www.ventailaunica.gob.mx)

Como pude constatarse, a lo largo de estos casi cinco años de operatividad, la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana no ha generado del todo los beneficios esperados para los actores participantes en el comercio exterior, así como los objetivos planteados por el Gobierno Federal desde 2011. De acuerdo a Fernando Ramos, presidente de la Asociación Mexicana de Transporte Intermodal (AMTI), la ventanilla única será más eficiente cuando todas las dependencias que estén relacionadas se adapten por completo<sup>86</sup>, ello, considerando que actualmente de los 400 trámites relacionados con el comercio exterior 242 se encuentran disponibles a través del portal de ventanilla única lo que nos deja un sesgo que aún falta por completar.

De la misma manera, explicó que “la ventanilla única en sí es eficaz, el problema es que las autoridades que están obligadas a regular el comercio exterior a través de la ventanilla única no ha sido lo eficientes que se requiere [...] para que la ventanilla sea eficiente y eso genere una mejora regulatoria para importadores como exportadores todas las dependencias deben subirse a todos los trámites y cuando eso pase ya será una gran cosa porque ya podrá haber menos pérdida de tiempo”<sup>87</sup>

En este sentido, las dependencias competentes también deben implementar medidas de innovación en sus plataformas digitales que permitan lograr una interconexión entre sus plataformas con las de la VUCEM a fin de evitar una brecha tecnológica y lograr un intercambio efectivo de información entre el sector público y privado.

### **3.3. VUCEM ante otras ventanillas únicas en el mudo: caso de Singapur**

Singapur es un país que desde su independencia como República en el año de 1966 ha realizado importantes esfuerzos en su desarrollo como nación. Uno de los aspectos en los cuales ha conseguido sobresalir del resto de los países de la región, otorgándole una ventaja competitiva, es llegar a ser uno de los países con

---

<sup>86</sup> Mexicoport, *Mejorarán ventanilla única*, [en línea], México, 17 de junio de 2016, Dirección URL: <http://mexicoport.com/noticias/10126/mejoraran-ventanilla-unica>, [consulta: 3 de febrero de 2017].

<sup>87</sup> *Ídem*.

mayor volumen de comercio llegando a tener el puerto más grande del mundo y jugando un papel muy importante en la economía mundial.

Hoy en día, Singapur es considerada como una de las economías más abiertas y competitivas del mundo adoptando una estrategia de fomento a la productividad para impulsar el crecimiento del PIB y facilitar la transformación del país en una economía de alta tecnología gracias a los estímulos fiscales y a la estructura de su política monetaria. En el periodo de 2007 a 2011 la economía creció a un ritmo de 6% anual impulsada particularmente por la demanda de consumo de China y la inversión en tecnologías de la información procedentes de Estados Unidos superiores a los 25 000 millones de dólares.<sup>88</sup>

En este sentido, el gobierno se ha fijado por objetivo mantener el ritmo de crecimiento de la productividad de 2 a 3% anual impulsando un incremento al gasto en investigación y desarrollo de hasta 3.5% del PIB en los últimos años<sup>89</sup>, con lo cual refrenda su posición como firme promotor y defensor del sistema multilateral de comercio promoviendo la liberalización del comercio a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales como el ANSEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático).

Por lo anterior y ante la creciente expansión del volumen de comercio en la región, Singapur se consolidó como uno de los principales centros de transporte marítimo y aéreo internacional por lo que el gobierno adoptó medidas para fortalecer la competitividad del país desarrollando un sistema de ventanilla única conocida como TradeNet lanzada el primero de enero de 1989 la cual reúne a más de 35 entidades fronterizas permitiendo a diversas partes del sector público y privado intercambiar información comercial electrónicamente integrando procedimientos

---

<sup>88</sup> Organización Mundial de Comercio, *Examen de políticas comerciales: Singapur*, [en línea], diciembre 2010, Dirección URL: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s267\\_sum\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s267_sum_s.pdf), [consulta: 06 de septiembre de 2017].

<sup>89</sup> *Ibidem*, p.12.

de procesamiento de documentación para operaciones de importación, exportación y transbordo para el cumplimiento con las formalidades comerciales.

A través de este sistema, las aduanas de Singapur en colaboración con otras autoridades competentes, monitorean el movimiento de bienes y hacen cumplir los lineamientos en materia de salud, seguridad y demás requisitos regulatorios contribuyendo a la obtención de grandes ganancias en la productividad del gobierno<sup>90</sup>, las cuales aseguran que por cada dólar que se ahorra en las aduanas se gasta 0.1 obteniendo un margen de ganancia de 9,900%.<sup>91</sup>

Como resultado de lo anterior, en los últimos años Singapur se ha posicionado en los primeros lugares del subíndice de comercio transfronterizo del Reporte Doing Business elaborado por el Banco Mundial que entre otras cosas, mide la facilidad para hacer negocios, la protección a inversionistas, pago de impuestos entre otros aspectos, dirigidos a reducir la excesiva petición de documentos, los procedimientos aduaneros engorrosos y las operaciones portuarias ineficientes. (Véase cuadro 9).

Cuadro 9. Índice de comercio transfronterizo México – Singapur, 2012 a 2017

	Singapur						México					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Posición	1	1	1	1	1	1	59	61	59	44	59	61
Documentos para exportar (número)	4	4	3	3	3	3	5	5	4	4	4	4
Tiempo para exportar	5	5	6	6	6	6	12	12	11	12	12	12
Costo de exportación (USD por contenedor)	\$456	\$456	\$460	\$460	\$460	\$460	\$1,450	\$1,450	\$1,450	\$1,499	\$1,599	\$1,450
Documentos para importar (número)	4	4	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
Tiempo para importar (días)	4	4	4	4	4	4	12	12	11	11.2	11	11
Costo de importación (USD por contenedor)	\$439	\$439	\$440	\$440	\$440	\$440	\$1,780	\$1,780	\$1,740	\$1,888	\$1,880	\$1,880

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Reportes Doing Business 2012-2017

<sup>90</sup> Singapore customs, *TradeNet*, [en línea], Government of Singapore, 2017, Dirección UR: <https://www.customs.gov.sg/about-us/national-single-window/tradenet>, [consulta: 06 de septiembre de 2017].

<sup>91</sup> Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa CEPE/ONU, *Ventanilla Única para el Comercio*, [en línea], 2012, Dirección URL: <http://tfig.unece.org/SP/contents/single-window-for-trade.htm>, [consulta: 06 de septiembre de 2017]

El éxito así como el reconocimiento internacional del sistema de ventanilla única de comercio exterior desarrollada en Singapur, se ha convertido en todo un referente y un modelo a seguir por otras naciones que pretenden diseñar un sistema similar o que desean mejorarlo, sin embargo, los logros alcanzados que mantienen a este país a la cabeza en los índices de comercio transfronterizo elaborados por distintos organismos son resultado de un largo proceso de maduración y coordinación interinstitucional entre el Estado y los actores privados involucrados en las operaciones comerciales, cimentados en un proyecto nacional sólido e incluyente plasmado en políticas públicas y comerciales enfocadas a la inversión y al desarrollo tecnológico.

Si pretendiéramos hacer un ejercicio comparativo entre las ventanillas únicas de Singapur y de México nos encontramos con que este último ha experimentado desde sus cimientos y diseño de VUCEM especiales dificultades para poner en marcha este proyecto; tales como la falta de un estudio de viabilidad, una resistencia al cambio por parte de cada una de las dependencias involucradas, la falta de infraestructura tecnológica, la ausencia de un marco legal sólido, el periodo de implementación así como su adaptación e implementación paulatina. Con ello el programa de ventanilla única de comercio exterior mexicana ha dejado grandes incógnitas en cuanto a su funcionamiento y viabilidad que al día de hoy nos hacen dudar de ella pero al mismo tiempo se abren nuevas posibilidades de mejoramiento pues, a principios de 2016, el Gobierno Federal decidió darle un nuevo impulso a la modernización aduanera del país mediante la asignación de nuevos proyectos de innovación como el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA), así como la inauguración de una nueva fase de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM 2.0).

#### **3.4. Proyecto de modernización aduanera VUCEM 2.0**

Con el objetivo de seguir modernizando las aduanas del país y con ello favorecer a la competitividad, el Gobierno Federal decidió implementar a principios de 2016, un nuevo esquema de modernización aduanera a través de 56 proyectos aduaneros en las 49 aduanas, con una inversión cercana a los 18 mil millones de pesos, lo anterior, está diseñado bajo cinco pilares estratégicos que pretenden

posicionar a nuestro país como la región más representativa en materia aduanera, explicó Ricardo Treviño Chapa administrador general de aduanas del Servicio de Administración Tributaria (SAT)<sup>92</sup>.

Uno de los principales pilares es el denominado “aduana inteligente” el cual consiste en una remodelación de todas las aduanas del país a través del uso de la tecnología que permita consolidar un despacho aduanero automatizado y fortalezca el análisis de riesgo que existe en las operaciones de comercio exterior, ello, contempla una reestructuración del modelo de ventanilla única así como de nuevos esquemas innovadores como el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA).

Como se ha mencionado, la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM) a lo largo de estos cinco años de operación ha enfrentado varios obstáculos principalmente por las caídas en el sistema y fallas técnicas en su infraestructura digital necesaria para realizar los trámites de exportación e importación, pero con nuevo proveedor, la herramienta buscará una segunda oportunidad para ganarse la confianza de los sectores público y privado.

Bajo este contexto, la Administración General de Aduanas (AGA) anunció una reconfiguración de la VUCEM la cual representa un alejamiento de las carencias del sistema original para atacar los problemas que se han presentado, pues, la base de estas mejoras es la reducción en el número de pasos en el despacho de mercancías, lo que traería una reducción en la saturación del sistema y por ende en el número de contingencias o situaciones de indisponibilidad.

De esta manera, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) expuso ante representantes de la industria exportadora el proceso de transición a la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM 2.0) la cual tiene por objetivo:

---

<sup>92</sup> s/a, “Este año se invertirán 18 mdp en aduanas: SAT”, [en línea], México, *La Gaceta Aduanera*, 18 de enero de 2016, Dirección URL: <http://www.socce.com.mx/noticias/vernota.php?id=1294>, [consulta: 7 de febrero de 2017].

garantizar la continuidad operativa de la VUCEM, que fortalezca la logística, garantice y facilite las operaciones de comercio exterior, mejorando su capacidad, disponibilidad y el manejo de la información, evitando el uso del papel, con el fin de cumplir con los requerimientos normativos de manera eficiente y automatizada, inhibiendo los comportamientos ilícitos de empresas, personas y funcionarios, así como desarrollando herramientas y funcionalidades que permitan en análisis de la información y la interoperabilidad con ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE's) de otros países.<sup>93</sup>

Cabe destacar que el proyecto de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana VUCEM 2.0 responde a la Estrategia Digital Nacional (EDN) que encabeza el Gobierno de la República y mejores prácticas internacionales, por lo que entre sus componentes considera cómputo en la nube para mejor desempeño y capacidad de reacción; procesos autónomos y modulares para su sencilla adecuación en la gestión de negocios de procesos (BMP); modelo de datos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y estándares internacionales de intercambio de información; interoperabilidad con otros sistemas; interconexión con procesos externos, gobiernos y operadores; servicios seguros y alta disponibilidad; cubos de información con reportes a la medida para cada tipo de usuario; inteligencia de negocio y análisis de riesgo.<sup>94</sup>

Ricardo Treviño Chapa, administrador general de aduanas, señaló que es inminente la transición para mejorar la eficiencia y eficacia de la VUCEM de los usuarios y del comercio exterior de México, al brindarle competitividad a las

---

<sup>93</sup> Instituto Mexicano de Auditoría Técnica A.C., *Testimonio: licitación pública internacional abierta electrónica de servicios, cuyo objeto es la adjudicación del contrato para realizar los servicios de ventanilla única de comercio exterior mexicana 2 (VUCEM 2)* [en línea], México, p. 6, Dirección URL: [http://www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/bases\\_licitaciones/central/Documents/TestimonioVUCEM.pdf](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/bases_licitaciones/central/Documents/TestimonioVUCEM.pdf), [consulta: 7 de febrero de 2017].

<sup>94</sup> Servicio de Administración Tributaria (SAT), *Asigna SAT proyecto de ventanilla única de comercio exterior mexicana 2*, [en línea], México, 6 de mayo de 2016, Dirección URL: [http://www.gob.mx/sat/prensa/com2016\\_52?idiom=es](http://www.gob.mx/sat/prensa/com2016_52?idiom=es), [consulta: 7 de febrero de 2017].

aduanas y hacer más transparente el flujo de mercancías. Con esta transición, dijo, se prevé la continuidad operativa, un mejor desempeño, mayor flexibilidad y agilidad para incorporar nuevos trámites. La primera migración consiste en adoptar la operación temporalmente con recursos y en infraestructura del propio SAT; como segunda fase, se prevé migrar el modelo cómputo en la nube lo que permitirá la interoperabilidad con otras ventanillas nacionales. De manera general, el proyecto de Ventanilla única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM 2.0) pretende reforzar su nivel de eficiencia y operatividad además de plantearse los siguientes beneficios:

- a) Nuevas funcionalidades como la operatividad con otras VUCE´s
- b) Esquema de contingencia DRP en instalaciones del SAT (CPED)
- c) Reingeniería y actualización de trámites mejorados
- d) Modelado en Business Process Management (BPM)
- e) Computo en la nube con alta disponibilidad y capacidad elástica de procesamiento sobre demanda
- f) Enlaces más seguros y confiables con aplicativos SAT (IDC, CRP, MATCE)
- g) Reducción de la posibilidad de corrupción
- h) Interconexión en tiempo real con operadores logísticos como recintos, ferrocarril, navieras y agentes de carga
- i) Inteligencia de negocio con respuestas, validaciones automáticas y recepción anticipada de información para el análisis de riesgo.

De igual forma, se pretenden alcanzar beneficios sustantivos a los contribuyentes tales como:

- a) Mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos
- b) Reducción de costos (gestión, operación, mensajería tiempo)
- c) Despacho expedito de mercancía
- d) Transparencia en los procedimientos
- e) Disminuye la discrecionalidad en el trámite de las regulaciones y restricciones no arancelarias

- f) Reducción de contingencias o indisponibilidad
- g) Eficiencia en las operaciones de comercio exterior con países interoperables<sup>95</sup>

Así mismo, la nueva VUCEM pretende evolucionar al nivel más avanzado de madures de las ventanillas únicas del Banco Mundial (BM) y aplicando las mejores prácticas de la OMA. (Véase cuadro 9).

Cuadro 10. Grado de madurez de Ventanillas Únicas

Nivel 1	<i>Sin papel</i> (Trasmisión de información EDI)
Nivel 2	<i>Regulatoria</i> (Adiciona organismos regulatorios)
Nivel 3	<i>Puertos</i> (incorpora un sistema de comunicación con los puertos de entrada / salida de mercancías y sus aduanas)
Nivel 4	<i>Integrada</i> (involucra y conecta a los diferentes actores, gobierno, industria, logística y aduanas completando la cadena de suministro)
Nivel 5	<i>Transfronteriza o interoperable</i> (capacidad de interactuar con VUCE´s de otros países con intercambio de operación anticipada al arribo de mercancías)

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Instituto Mexicano de Auditoría Técnica

Por lo anterior, desde el 12 de enero de 2016 finalizó el contrato con el proveedor del servicio de ventanilla única, que ganara desde octubre de 2010 por medio de licitación pública internacional la firma Integradores de Tecnología por 826 mdp, abriendo un nuevo proceso de licitación, que de acuerdo al administrador general de aduanas Ricardo Treviño Chapa “la plataforma tecnológica presenta algunas deficiencias, la calidad del servicio disminuyo y durante el último año sufrió intermitencias cada vez más frecuentes, como caídas en el sistema que impactaron en las operaciones de los usuarios; [...] de igual manera señaló que

<sup>95</sup> Instituto Mexicano de Auditoría Técnica A.C., *Testimonio: licitación pública internacional abierta electrónica de servicios, cuyo objeto es la adjudicación del contrato para realizar los servicios de ventanilla única de comercio exterior mexicana 2 (VUCEM 2)*, [en línea], México, p. 7, Dirección URL: [http://www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/bases\\_licitaciones/central/Documents/TestimonioVUCEM.pdf](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/bases_licitaciones/central/Documents/TestimonioVUCEM.pdf), [consulta: 7 de febrero de 2017].

era necesario renovar la plataforma debido a que operaba con tecnología francesa y era muy difícil actualizarla y darle mantenimiento”<sup>96</sup>

Con el objetivo de corregir estas inconsistencias, el SAT asignó mediante proceso de licitación la operatividad de la plataforma VUCEM 2.0 a la compañía de telecomunicaciones a Axtel en conjunto con Ultrasist con un presupuesto estimado en 1,990,391,156 pesos por lo que se espera una optimización de recursos por 1,068,203,963 pesos, es decir, un costo 53% menor al autorizado y por debajo del costo de VUCEM 1. Además se busca que la nueva plataforma disminuya los tiempos de respuesta en los trámites, que actualmente van de 20 a 30 minutos a cerca de 15 y 10 minutos.

Por otra parte, la postura adoptada por el antiguo proveedor del sistema de ventanilla única, Integradores de Tecnología, difiere respecto a lo mencionado por el administrador general de aduanas Ricardo Treviño Chapa respecto a la eficiencia y logros obtenidos en estos cinco años, pues, la empresa Integradores de Tecnología aseguró que el sistema superó por mucho las expectativas de resultados con un nivel de rendimiento de 99.5% en promedio. De acuerdo con la empresa, la VUCEM incluso tuvo reconocimientos internacionales durante el sexenio de Felipe Calderón como uno de los mejores proyectos tecnológicos para el comercio internacional.

Así mismo, señalaron que debido a la complejidad que representó al principio sistematizar el universo de trámites así como de interconectar las plataformas tecnológicas de cada dependencia con la de la VUCEM las supuestas fallas y retrasos en el servicio no pueden atribuirse a la plataforma que desarrolló integradores de Tecnología, pues en muchos casos el tiempo de respuesta para un trámite dependía de los sistemas de las propias secretarías. Ángel Sánchez Suchil director de la unidad de negocio de la empresa dijo que se tuvieron penalizaciones de menos de .05%, cuando un contrato de este tipo tiene hasta

---

<sup>96</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *SAT México licitará nuevamente ventanilla única de comercio exterior*, [en línea], México, 16 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2016/02/20160210/sat-mexico-licitara-nuevamente-ventanilla-unica-de-comercio-exterior/>, [consulta: 8 de febrero de 2017].

10% de penalizaciones e incluso destacan que el mismo SAT validó que el sistema tenía más del 95% de efectividad.<sup>97</sup>

Finalmente, el consorcio Integradores de Tecnología enfatizó en los logros obtenidos hasta ahora, destacando que la VUCEM opera con una disponibilidad del 98.8% alcanzando niveles de servicio de clase mundial, además, subrayó que con el trabajo y esfuerzo conjunto consolidó a México un incremento de posiciones en el índice Doing Business quedando en el sitio 38 de 183 países valiéndole menciones en medios nacionales e internacionales desde su implementación y uso como una herramienta de alta tecnología y eficiencia.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Aarón Rangel, *Defienden eficacia de la ventanilla única de comercio exterior*, [en línea], México, 29 de febrero de 2016, Dirección URL: <https://www.elcontribuyente.mx/noticia/1521/defienden-eficiencia-de-la-ventanilla-nica-de-comercio-exterior->, [consulta: 8 de febrero de 2017].

<sup>98</sup> Gary Jorge Bermúdez Hernández, "Presidencia de la República, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria (SAT), Dependencias Federales, Cámaras de Comercio, Publico en general" [en línea], México, *Reforma*, 11 de enero de 2016, Dirección URL: [https://www.google.com.mx/search?q=PRESIDENCIA+DE+LA+REPÚBLICA+SECRETARIA+DE+HACIENDA+Y+CRÉDITO+PÚBLICO+SERVICIO+DE+ADMINISTRACIÓN+TRIBUTARIA+SAT+DEPENDENCIAS+FEDERALES+CÁMARAS+DE+COMERCIO+PÚBLICO+EN+GENERAL&biw=1024&bih=536&source=Inms&sa=X&ved=0ahUKewip19uM34HSAhUN52MKHRyzCF4Q\\_AUIBSgA&dpr=1.25](https://www.google.com.mx/search?q=PRESIDENCIA+DE+LA+REPÚBLICA+SECRETARIA+DE+HACIENDA+Y+CRÉDITO+PÚBLICO+SERVICIO+DE+ADMINISTRACIÓN+TRIBUTARIA+SAT+DEPENDENCIAS+FEDERALES+CÁMARAS+DE+COMERCIO+PÚBLICO+EN+GENERAL&biw=1024&bih=536&source=Inms&sa=X&ved=0ahUKewip19uM34HSAhUN52MKHRyzCF4Q_AUIBSgA&dpr=1.25), [consulta: 8 de febrero de 2017].

## Conclusiones

El desarrollo del presente trabajo de investigación tuvo por objetivo analizar la importancia que representa el diseño e implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para los gobiernos y en general para los actores participantes en el comercio exterior al simplificar y homologar a través de un único punto de entrada digital todos los requerimientos necesarios para el cumplimiento de las operaciones de exportación, importación y tránsito de mercancías, convirtiéndose en una herramienta de facilitación comercial ampliamente recocida y fomentada por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y en Centro de las Naciones Unidas para Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (UN/CEFCT) con miras a crear una reconfiguración y creación de esquemas de modernización aduanera que permita a los países atraer una mayor competitividad y eficiencia en tiempos y costos en las operaciones comerciales para mejorar las condiciones y el bienestar social en un mundo cada vez más competitivo y globalizado que exige las mejores prácticas y esfuerzos si se desea mayor participación y crecimiento económico.

De forma particular, se abordó el proyecto mexicano de ventanilla única de comercio exterior (VUCEM) a través de un análisis desde su implementación, evolución, logros y retos a cinco años de implementación, lo que permite establecer las siguientes apreciaciones. Si bien, las metas fundamentales con las que nació la VUCEM fueron: 1) eliminar el papel, al reducir los procesos manuales en electrónicos, 2) reducir los tiempos en procesos administrativos y logísticos así como en las plataformas de revisión de las aduanas, 3) facilitar los procedimientos y evitar duplicar la presentación de documentos de cada una de las dependencias competentes en la materia, y 4) incidir en la competitividad de la economía del país con procesos de comercio exterior transparentes, ágiles, fáciles y seguros; a lo largo de estos años la calidad y la eficiencia de la plataforma no ha sido la esperada y por el contrario ha representado dificultades para aquellos que la operan, por ejemplo se estimaba que México pasaría de la posición 74 en 2008

a la posición 26 en 2012 en el índice de comercio transfronterizo que elabora año con año el Banco Mundial a través del Reporte Doing Business (véase cuadro 10).

Cuadro 11. México: Índice de comercio transfronterizo, 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Posición	76	87	74	58	59	61	59	44	59	61
Documentos para exportar (número)	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4
Tiempo para exportar (días)	17	17	14	12	12	12	11	12	12	12
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	\$1,302	\$1,472	\$1,472	\$1,420	\$1,450	\$1,450	\$1,450	\$1,499	\$1,599	\$1,450
Documentos para importar (número)	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4
Tiempo para importar (días)	23	23	17	12	12	12	11	11.2	11	11
Costo de importación (US\$ por contenedor)	\$2,411	\$2,700	\$2,050	\$1,880	\$1,780	\$1,780	\$1,740	\$1,888	\$1,880	\$1,880

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Reportes Doing Business 2008-2017

Por lo anterior, nos podemos dar cuenta que en los años posteriores a su implementación, no hubo una reducción sustancial en el tiempo de operación, ni en el costo, ni mucho menos en los documentos requeridos, ello aunado también a las constantes caídas del sistema pues tan sólo en su primer año de operación se registraron en promedio más de 15 contingencias y es que la implementación de la VUCEM exige una reconfiguración estatal así como de la sociedad y del espacio laboral que muchas veces las políticas gubernamentales no contemplan.

Bajo este tenor y con el objetivo de enriquecer el presente proyecto de investigación, de acuerdo con Rolando Javier Salinas García, quien ha tratado de explicar las implicaciones de la introducción de nuevas tecnologías en los espacios públicos (como VUCEM) analizó las razones por las que este proyecto no ha alcanzado los resultados deseados; aquí se retoman algunas consideraciones:

- a) Tiempo de implementación: Como primer elemento encontramos que desde la implementación de la VUCEM se planteó que está se consolidaría al cien por ciento en tres años mientras que en otros países el periodo de implementación se llevó a cabo en el doble de tiempo, por ejemplo las

ventanillas de Chile y Brasil tuvieron un tiempo de maduración de siete a diez años.

- b) Bases Jurídicas: Como consecuencia de los anterior y de acuerdo a lo prematuro que fue su implementación, la VUCEM se sustenta jurídicamente hoy bajo las Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RGCE) y sus respectivas modificaciones por lo que no se han reformado sustancialmente leyes como la Ley Aduanera que permita su plena institucionalización.
- c) Falta de coordinación interinstitucional y resistencia al cambio: Desde la implementación de la VUCEM resaltó la falta de coordinación interinstitucional y la resistencia al cambio entre organismos públicos lo que ha generado desentendimiento sobre la forma de operación y los contenidos de la plataforma.
- d) Soporte tecnológico: De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 2016 en México menos de la mitad de la población tiene acceso a internet, es decir, apenas 42% mientras que otros países duplican esa cifra al llegar a 81% ,ello impacta negativamente en la percepción y la confianza de la población en el uso de las tecnologías de la información, pues el gobierno no ha logrado convencer a los ciudadanos que el uso de internet puede mejorar la comunicación y en consecuencia los servicios públicos.
- e) Soporte técnico: otro factor importante de análisis es la capacidad de banda ancha que tiene México, la cual si bien ha aumentado en los últimos años esta se ubica en 2.51 Mbps, mientras que otros países tienen una conexión superior a 20 Mbps. Ello limita bastante la capacidad de operación de la VUCEM así como el intercambio de datos entre los operadores comerciales provocando saturaciones y caídas del sistema de manera continua.

Pese a lo anterior, la VUCEM vino a revolucionar la forma en que se realizaban las operaciones de comercio exterior en nuestro país, pues, representa un nuevo modo de relacionamiento entre los operadores públicos y privados involucrados en las operaciones comerciales puesto que antes de su

implementación se requería un número alto de trámites y papeleo, interacción con varias personas y altos costos e inversión de tiempo, ya que el procedimiento contemplaba la participación de 30 actores involucrados, 40 documentos, 165 trámites y 200 diferentes datos muchos de los cuales se entregaban varias veces. De igual forma, la ventanilla única de comercio exterior mexicana ha generado un impacto positivo al medio ambiente, dado que actúa como un depositario que almacena toda la información relacionada con las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercancías en forma digitalizada, con lo cual se elimina el envío de documentos por parte de las 49 aduanas del país disminuyendo la utilización de recursos materiales cuyo volumen anual de papel equivalía a la tala de aproximadamente 27 000 árboles.<sup>99</sup>

Con ello, México se enfocó completamente hacia una nueva etapa de modernización aduanera basada en el modelo de aduana sin papel o *paperless* que entre otras cosas contempla un ambiente más seguro dentro de las aduanas, la lucha en contra de la piratería, el contrabando y la corrupción además de tener un fuerte apoyo ecológico. De la misma manera, con VUCEM se redujeron los márgenes de captura, permitió mayor fluidez y seguridad en el transporte y en el que incluso se podría hablar de un rompimiento de la burocracia tradicional que trastoca y cambia la forma de otorgar el servicio.

Finalmente, y ahora más que nunca con el cambio en las políticas comerciales estadounidense, el gobierno mexicano debe seguir dando continuidad al marco de modernización aduanera impulsando nuevos esquemas como el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) y el proyecto de nueva VUCEM 2.0 con el que se pretende terminar con los viejos obstáculos dejado por está y asumiendo nuevos retos para seguir mejorando esta plataforma en un proceso que requiere constante evolución y cambio.

---

<sup>99</sup> Secretaría de Economía, *Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana*, [en línea], México, julio 2011, Dirección URL: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/CAAREM.pdf,consulta>: 6 de septiembre de 2017].

## Fuentes de Consulta

### Bibliografía

Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación Del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU), *Recomendación y directrices para el establecimiento de una ventanilla única: recomendación n° 33*, Nueva York y Ginebra, 2005, 33 pp.

Elorza V. Juan Carlos., *Ventanilla única de comercio exterior: requisitos para una implementación exitosa en América Latina*, s/lugar de edición, Banco de Desarrollo de América Latina, noviembre 2012, 44 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, 324 pp.

Lamy Pascal, "La política comercial de Mexico: experiencia y avenidas del futuro", en *Reflexiones sobre la política comercial de México 2006-2012*, México, Secretaría de Economía, ITAM, 2012, p.31.

Libby Margarita, *Simplificación de trámites para promover la competitividad: ventanillas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países*, Santo Domingo República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 5-7 de octubre de 2011, 31 pp.

Organización Mundial de Comercio (OMC), *La OMC cumple 20 años: desafíos y logros*, Ginebra Suiza, septiembre 2015, 100 pp.

Reyes Blas Luz Elvira; Hernández Cortez Noé, *La Organización Mundial de Aduanas (OMA)*, Caracas Venezuela, agosto 2010, 14 pp.

Soto Aguilar Eduardo Alberto, *La ventanilla única de comercio exterior mexicana: avances y retos pendientes tras su implementación 2012*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014, 118 pp.

United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), *Data simplification and standardization for international trade: recommendation No. 34*, Geneva, December 2010, 19 pp.

United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), *Establishing a legal framework for international trade single window: recommendation No. 35*, Geneva, December 2010, 20 pp.

#### Fuentes electrónicas

Administración General de Aduanas, *Ventanilla única de comercio exterior mexicana*, [en línea], Ciudad de México, Abril 2011, 23 pp. Dirección URL: [http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documents/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM\\_070411.pdf](http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documents/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM_070411.pdf), [consulta: 23 de noviembre de 2016].

Alfaro Víctor, “El consejo de cooperación aduanera en las relaciones económicas internacionales”, [en línea], México, *Bancomext*, vol. 33, núm. 3, marzo de 1983, 258-263 pp. Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/232/5/RCE5.pdf>, [consulta: 24 de septiembre de 2016].

Asociación de Agentes Aduanales de Guadalajara, *Convenio internacional sobre simplificación y armonización de los regímenes aduaneros “convenio de Kyoto”*, [en línea], Dirección URL: [http://www.aaag.org.mx/uploads/files\\_temas/TM\\_2014/TM\\_2014\\_05.pdf](http://www.aaag.org.mx/uploads/files_temas/TM_2014/TM_2014_05.pdf), [consulta: 25 de septiembre de 2016].

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2008*, [en línea], Washington, 2008, Dirección URL:

<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB09-FullReport-Spanish.pdf>, [consulta: 23 de noviembre de 2016].

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2009*, [en línea], Washington, 2008, Dirección URL:  
<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB09-FullReport-Spanish.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2010*, [en línea], Washington, 2009, Dirección URL:  
<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Overview/DB10-Overview-Spanish.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2011*, [en línea], Washington, 2010, Dirección URL:  
<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Overview/DB11-Overview-Spanish.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2012*, [en línea], Washington, 2011, Dirección URL:  
<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB12-Spanish.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2013*, [en línea], Washington, 2013, Dirección URL:  
<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB13-Spanish.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2014*, [en línea], Washington, 2013, Dirección URL:

<http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB14-minibook-spanish.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2015*, [en línea], Washington, 2014, Dirección URL: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2016*, [en línea], Washington, 2016, Dirección URL: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>.

Banco Mundial, *Reporte Doing Business 2017*, [en línea], Washington, 2017, Dirección URL: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf>.

Bermúdez Hernández Gary Jorge, "Presidencia de la República, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria (SAT), Dependencias Federales, Cámaras de Comercio, Publico en general" [en línea], México, *Reforma*, 11 de enero de 2016, Dirección URL: [https://www.google.com.mx/search?q=PRESIDENCIA+DE+LA+REPÚBLICA+SECRETARIA+DE+HACIENDA+Y+CRÉDITO+PÚBLICO+SERVICIO+DE+ADMINISTRACIÓN+TRIBUTARIA+SAT+DEPENDENCIAS+FEDERALES+CÁMARAS+DE+COMERCIO+PÚBLICO+EN+GENERAL&biw=1024&bih=536&source=Inms&sa=X&ved=0ahUKEwip19uM34HSAhUN52MKHRyzCF4Q\\_AUIBSgA&dpr=1.25](https://www.google.com.mx/search?q=PRESIDENCIA+DE+LA+REPÚBLICA+SECRETARIA+DE+HACIENDA+Y+CRÉDITO+PÚBLICO+SERVICIO+DE+ADMINISTRACIÓN+TRIBUTARIA+SAT+DEPENDENCIAS+FEDERALES+CÁMARAS+DE+COMERCIO+PÚBLICO+EN+GENERAL&biw=1024&bih=536&source=Inms&sa=X&ved=0ahUKEwip19uM34HSAhUN52MKHRyzCF4Q_AUIBSgA&dpr=1.25), [consulta: 8 de febrero de 2017].

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU), *Convenio de Kyoto revisado (CKR)*, [en línea], 2012, Dirección URL:

<http://tfig.unece.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>, [consulta: 25 de septiembre de 2016].

Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), *CAAAREM: 75 años modernizando el comercio exterior y las aduanas de México*, [en línea], México, Dirección URL: [http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=538:caaarem-75-anos-modernizando-el-comercio-exterior-y-las-aduanas-de-mexic](http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=538:caaarem-75-anos-modernizando-el-comercio-exterior-y-las-aduanas-de-mexic), [consulta: 21 de noviembre de 2016].

Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, *Presentan avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, [en línea], Boletín 12, julio 2008, Dirección URL: [http://www.claa.org.mx/cir\\_pdf/enlaceclaave/CLAA\\_13/nota3.html](http://www.claa.org.mx/cir_pdf/enlaceclaave/CLAA_13/nota3.html), [consulta: 24 de noviembre de 2016].

Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), *Ventanilla única, información general para clientes/FIEL*, México, Dirección URL: <http://www.hessen.mx/avisos/120214ventanillaunica.pdf>, [Consulta: 30 de noviembre de 2016].

Desales Islas Daniela, Guadalupe Jesús, *Modernización de las aduanas en México*, [en línea], México, 17 pp. Dirección URL: [https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/ensayos\\_de\\_divulgacion/Jesus\\_Guadalupe\\_Rosales\\_Alamilla/CNE082.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/ensayos_de_divulgacion/Jesus_Guadalupe_Rosales_Alamilla/CNE082.pdf), [consulta: 21 de noviembre de 2016].

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de comercio exterior*, [en línea], México, 24 de enero de 2006, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2107213&fecha=24/01/2006](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2107213&fecha=24/01/2006), [consulta: 25 de noviembre de 2016].

Diario Oficial de La Federación, *Decreto por el que se otorgan facilidades en materia aduanera y de comercio exterior*, [en línea], México, 31 de marzo de 2008, Dirección URL:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008), [consulta: 25 de noviembre de 2016].

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se establece la ventanilla digital mexicana de comercio exterior*, [en línea], México, 14 de enero de 2011, Dirección URL:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

Espinoza Azael, *Modernización de la operación de la aduana y el despacho aduanero*, Tus clases de comercio exterior, [en línea], Dirección URL:  
<https://tusclasesdecomercioexterior.wordpress.com/2015/05/30/modernizacion-de-la-operacion-aduanal-y-el-despacho-aduanero/>, [consulta: 21 de noviembre de 2016].

García Fuentes Marisol, “Tres décadas de apertura comercial: entrevista con Francisco Rosenzweig”, [en línea], México, *Bancomext*, número 8, octubre/diciembre 2016, Dirección URL:  
<http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=193&t=tres-decadas-de-apertura-comercial>, [Consulta: 4 de enero de 2017].

Gobierno Federal, *Ventanilla única, manual para operaciones por contingencia de ventanilla única*, Dirección URL:  
<http://www.aaaaimex.com.mx/aaaaimex/web.nsf/vucem008973.pdf>, [consulta: 1 de diciembre de 2016].

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales USAC, “Aduanas sin papeles”, [en línea], Guatemala, *Boletín Economía al día*, No. 7, julio de 2014, 20 pp.

Dirección URL: <http://www.iies.usacgt.com/boletines/bol07-2014.pdf>, [consulta: 26 de septiembre de 2016].

Instituto Mexicano de Auditoría Técnica A.C., *Testimonio: licitación pública internacional abierta electrónica de servicios, cuyo objeto es la adjudicación del contrato para realizar los servicios de ventanilla única de comercio exterior mexicana 2 (VUCEM 2)*, [en línea], México, 46 pp., Dirección URL: [http://www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/bases\\_licitaciones/central/Documents/TestimoniaVUCEM.pdf](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/bases_licitaciones/central/Documents/TestimoniaVUCEM.pdf), [consulta: 7 de febrero de 2017].

Madrazo Butze Ilse, *Ventanilla mexicana de comercio exterior 2013*, [en línea], pp.23, México, abril 2013, Dirección URL: [http://www.grupotic.com.mx/claa/capacitaciones/Disposiciones\\_de\\_caracter\\_general\\_VUCEM.pdf](http://www.grupotic.com.mx/claa/capacitaciones/Disposiciones_de_caracter_general_VUCEM.pdf), [consulta: 1 de diciembre].

Mexicoxport, *Mejorarán ventanilla única* [en línea], México, 17 de junio de 2016, Dirección URL: <http://mexicoxport.com/noticias/10126/mejoraran-ventanilla-unica>, [consulta: 3 de febrero de 2017].

Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Ayuda para el comercio: experiencia concreta México*, [en línea], México, Secretaría de Economía, enero 2011, 7 pp. Dirección URL: <https://www.oecd.org/aidfortrade/47638120.pdf>, [consulta: 25 de noviembre de 2016].

Organización Mundial de Comercio, Examen de políticas comerciales: Singapur, [en línea], diciembre 2010, Dirección URL: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s267\\_sum\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s267_sum_s.pdf), [consulta: 06 de septiembre de 2017].

Presidencia de la República, *Se informa sobre la operación de la ventanilla única a un mes de su inicio de uso obligatorio*, [en línea], México, 5 de julio de 2012, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/07/se-informa-sobre-la-operacion-de-la-ventanilla-unica-a-un-mes-del-inicio-de-su-uso-obligatorio/>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

Quintana Martín, *VUCEM tiene descontento a 68% de los usuarios*, [en línea], México, T21mx, jueves 25 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://t21.com.mx/logistica/2014/09/25/vucem-tiene-descontentos-68-usuarios>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

Rangel Aarón, *Defienden eficacia de la ventanilla única de comercio exterior*, [en línea], México, 29 de febrero de 2016, Dirección URL: <https://www.elcontribuyente.mx/noticia/1521/defienden-eficiencia-de-la-ventanilla-nica-de-comercio-exterior->, [consulta: 8 de febrero de 2017].

Reyes González Martha Elena, *Impacto, ventajas y desventajas dela ventanilla única de comercio exterior mexicana 2012-2014*, [en línea], Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 2015, Dirección URL: [https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/mesas\\_de\\_trabajo/Mexico\\_Nuevos\\_Retos\\_en\\_el\\_Comercio\\_Internacional/Martha\\_Elena\\_Reyes\\_Gonzalez/CNE091.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/mesas_de_trabajo/Mexico_Nuevos_Retos_en_el_Comercio_Internacional/Martha_Elena_Reyes_Gonzalez/CNE091.pdf), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

Ruiz Olmedo Sergio A., “El boom de la documentación electrónica”, [en línea], *Revistas Énfasis Logística*, Agosto 2012, Dirección URL: <http://www.logisticamx.enfasis.com/articulos/64776-el-boom-la-documentacion-electronica>, [consulta: 24 de noviembre de 2016].

Romero Fong Eduardo Esteban, *Mejora Regulatoria en la ventanilla única de comercio exterior de México y Medición de sus beneficios potenciales*, [en línea], México, octubre 2013, 41 pp. Dirección URL:

<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13228a10.pdf>, [consulta: 30 de noviembre de 2016].

Salerno de Malaver Felicia, *Nomenclatura común andina*, [en línea], Lima, Secretaría General de Comunidad Andina, julio 2007, Dirección URL: [http://www.comunidadandina.org/Upload/201164225440libro\\_atrc\\_nomenclatura.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/201164225440libro_atrc_nomenclatura.pdf), [consulta: 24 de septiembre de 2016].

Saldaña Ivette, *Persisten fallas en sistema de internet de ventanilla única*, [en línea], El Financiero, México, 10 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/persisten-fallas-en-sistema-de-internet-de-ventanilla-unica.html>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

Salinas García Rolando Javier, et al. , “Cambio tecnológico: la ventanilla única de comercio exterior en la aduana de Querétaro”, [en línea], México, *Bancomext*, volumen 64, número 4, julio/ agosto 2014, 44 pp. Dirección URL: <http://docplayer.es/21697580-Cambio-tecnologico-la-ventanilla-unica-en-la-aduana-de-queretaro.html>, [Consulta: 20 de noviembre de 2016].

Secretaría de Economía, *Evolución del comercio exterior*, [en línea], México, 64 pp. Dirección URL: <http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/Pagina%20principal/EVOLUCION%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR.pdf>, [Consulta: 20 de noviembre de 2016].

Secretaría de Economía, *ventanilla única*, [en línea], México, marzo 2010, 23 pp. Dirección URL: [http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documents/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM\\_070411.pdf](http://www.ccpci.economia.gob.mx/swb/work/models/ccpci/Resource/16/documents/2011/segunda/DOCUMENTACION/ventanillaUnicaCEM_070411.pdf), [consulta: 30 de noviembre de 2016].

Servicio de Administración Tributaria (SAT), *Ventanilla única de comercio exterior mexicana*, [en línea], Secretaría de Economía, México, Dirección URL: [http://www2.sat.gob.mx/sitio\\_internet/libros\\_blanco-s-SAT/libros/ventanilla%20unica/vucem/](http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/libros_blanco-s-SAT/libros/ventanilla%20unica/vucem/), [consulta: 23 de noviembre de 2016].

Servicio de Administración Tributaria SAT, *El SAT informa sobre la operación de la ventanilla única*, [en línea], México, D.F., 1 de junio de 2012, Dirección URL: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/aduanas/2012/boletines/com2012\\_030.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/aduanas/2012/boletines/com2012_030.pdf), [consulta: 2 de febrero de 2017].

Servicio de Administración Tributaria SAT, *SAT pieza clave en el crecimiento de México*, [en línea], México, Secretaría de Economía, 4 de julio de 2016, Dirección URL: [https://www.gob.mx/sat/prensa/com2016\\_68?idiom=es](https://www.gob.mx/sat/prensa/com2016_68?idiom=es), [consulta: 2 de febrero de 2017].

Servicio de Administración Tributaria (SAT), *Asigna SAT proyecto de ventanilla única de comercio exterior mexicana 2*, [en línea], México, 6 de mayo de 2016, Dirección URL: [http://www.gob.mx/sat/prensa/com2016\\_52?idiom=es](http://www.gob.mx/sat/prensa/com2016_52?idiom=es), [consulta: 7 de febrero de 2017].

Senado de la República, Gaceta de la Comisión Permanente, *Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Servicio de Administración Tributaria y a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente a que tomen las acciones conducentes para solventar las fallas en el sistema de ventanilla única y en la asignación de beneficios en materia fiscal*, [en línea], México, miércoles 28 de mayo de 2014, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/?ver=cp&mn=4&id=47885>, [consulta: 02 de febrero de 2017].

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *SAT México licitará nuevamente ventanilla única de comercio exterior*, [en línea], México, 16 de

febrero de 2016, Dirección URL: <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2016/02/20160210/sat-mexico-licitara-nuevamente-ventanilla-unica-de-comercio-exterior/>, [consulta: 8 de febrero de 2017].

Singapore customs, *TradeNet*, [en línea], Government of Singapore, 2017, Dirección UR: <https://www.customs.gov.sg/about-us/national-single-window/tradenet>, [consulta: 06 de septiembre de 2017].

S. María Dolores., *VUCEM no responde a velocidad de las operaciones*, [en línea], México, T21mx, viernes 17 de octubre de 2014, Dirección URL: <http://t21.com.mx/general/2014/10/17/vucem-no-responde-velocidad-operaciones-aga>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

S. María Dolores, *Tecnología y falta de dependencias limitan beneficios de la VUCEM*, [en línea], México, T21mx, 24 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://t21.com.mx/logistica/2014/09/24/tecnologia-falta-dependencias-limitan-beneficios-vucem>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

s/a, “Este año se invertirán 18 mdp en aduanas: SAT”, [en línea], México, *La Gaceta Aduanera*, 18 de enero de 2016, Dirección URL: <http://www.socce.com.mx/noticias/vernota.php?id=1294>, [consulta: 7 de febrero de 2017].

United Nations, *Trade facilitation handbook for the greater mekong subregion*, [en línea], New York, December 2002, Dirección URL: <https://books.google.com.mx/books?id=1PcN7LUyhzcC&pg=PA68&lpg=PA68&dq=Trade+Facilitation+Handbook+for+the+Greater+Mekong+Subregio>, [consulta: 25 de septiembre de 2016].

Velázquez Claudia, “Trabajan extra por fallas en la VUCEM”, [en línea], *El mañana Nuevo Laredo*, México, 13 de julio de 2016, Dirección URL:

<http://elmanana.com.mx/noticia/108060/Trabajan-extra-por-fallas-con-la-Vucem.html>, [consulta: 2 de febrero de 2017].

Zapata Martí Ricardo; Gabriele Alberto, “La conclusión de la ronda Uruguay: resultados e implicaciones”, [en línea], México, *Bancomext*, junio de 1994, pp. 524-537. Dirección URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/360/15/RCE17.pdf>, [consulta: 12 de octubre de 2016].