

00749



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISIÓN DE POSGRADO

"EL PAPEL DE LA ADUANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA DE MÉXICO"

**T E S I N A**

QUÉ PARA OBTENER EL GRADO DE :

ESPECIALISTA EN COMERCIO EXTERIOR

P R E S E N T A

LIC. HOMERO MAURICIO RODRÍGUEZ MONTALVO

ASESOR: DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS

MÉXICO, D. F.

MAYO 2004



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.

## A G R A D E C I M I E N T O S

El hombre es un ser vivo que necesita plantearse nuevas metas para que una vez que alcance una pueda continuar enfrentando nuevos retos y así vivir intensamente.

Hoy alcanzo una nueva meta al presentar este trabajo de investigación con el objetivo de alcanzar el grado de especialista en comercio exterior y que me sirva como un nuevo punto de partida para aspirar a grados académicos mayores.

En la elaboración de esta investigación he contado con mucha gente a mi lado, a las que les agradezco su apoyo, paciencia y sus consejos, ya que siempre fueron un estímulo para continuar con el camino que he decidido seguir en mi vida profesional.

Doy gracias porque a la fecha tu recuerdo es un ejemplo de valentía y amor que intento repetir. Te recuerdo TIA.

A ti ABUELA te agradezco tus consejos e historias que me enseñaron que a base de trabajo se puede salir adelante.

Estaría perdido si no fuera por que tengo la fortuna de tenerte como madre, pues eres un gran apoyo con tu buen humor ante las situaciones más difíciles. Gracias DHINA.

Siempre he contado contigo en los momentos más complicados, lo que me ha permitido seguir adelante y afrontar los problemas sin olvidar la conciencia social. Gracias PADRE.

HORACIO tu sabes lo mucho que te quiero, hemos vivido tantas cosas que me faltarían palabras para expresar mi agradecimiento y decirte que eres mi ejemplo a seguir.

A todos mis amigos que, por resultar imposible listarlos ya que todos son igual de importantes, sólo tengo gratos recuerdos y que espero seguir teniéndolos a mi lado.

Finalmente, quiero expresar un agradecimiento especial al DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS, por haberme asesorado y que con sus pláticas me enseñó lo importante que es para el hombre el tomar riesgos, sostenerse firme ante los problemas, pero sobre todo, que una vez que ha cumplido con su ciclo debe tener la humildad para retirarse de frente y no esperar volver atrás.

A T E N T A M E N T E

  
Lic. Homero M. Rodríguez Montalvo



**COORDINACIÓN  
POSGRADO EN DERECHO**

Cd. Universitaria, D. F. a 6 de mayo de 2004

**BIÓLOGO FRANCISCO JAVIER INCERA UGALDE  
JEFE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL POSGRADO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E.**

Nos referimos al examen para optar por el Diploma de Especialista en Comercio Exterior, que con la tesina denominada "EL PAPEL DE LA ADUANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO" sustentará el LIC. HOMERO MAURICIO RODRÍGUEZ MONTALVO.

Al efecto el Consejo Interno Asesor ha designado el jurado correspondiente, que integrarán como Sinodales Propietarios los profesores:

Presidente:	DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Primer Vocal:	DR. CARLOS GIRAUD ARNÁIZ
Secretario:	MTRO. PEDRO TREJO VARGAS

y como Sinodales Suplentes:

MTRO. RICARDO RAMÍREZ HERNÁNDEZ  
MTRA. GABRIELA ALDANA UGARTE

**Atentamente**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
El Coordinador,

  
DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER

RPM/negs.

DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER  
Jefe de la División de Estudios de Posgrado en Derecho  
Facultad de Derecho.  
U N A M  
P r e s e n t e

Muy estimado Doctor:

En respuesta a su atento Oficio Número 896/03, de fecha 01 de diciembre de 2003, en el cual tuve a bien ser designada como Sinodal Suplente para la integración del jurado que examinará al Licenciado **HOMERO MAURICIO RODRÍGUEZ MONTALVO** en examen sobre la tesina: "**EL PAPEL DE LA ADUANA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO**" para la obtención del "Diploma de Especialista en Comercio Exterior" me permito emitir el siguiente voto razonado.

La investigación realizada por el sustentante, versa sobre la importancia de aduana en los procesos de integración en México, tópico por demás interesante y conveniente a investigar dada la política de comercio exterior que ha desarrollado México en las últimas dos décadas.

La tesina se conforma con cuatro sendos capítulos en los cuales en el primer capítulo denominado: La Política Comercial, expone planteamientos básicos con carácter introductorio, para el entendimiento del problema a estudiar. En este capítulo retoma temas que entrelazan la policía comercial y económica que desarrolla el Gobierno Mexicano, incluyendo tesis interesantes esbozadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un breve estudio de la legislación en materia de comercio exterior.

En el capítulo segundo analiza sucintamente el sistema aduanero mexicano iniciando con una breve reflexión histórica hasta retomar las facultades y competencias de las diferentes instancias involucradas en el procedimiento del desahorro de las mercancías que entran y salen del territorio nacional. En este capítulo con agrado encontramos posiciones jurídicas sobre los excesos de competencias que el sustentante afirma existen en esta área.

Por cuanto se refiere al capítulo tercero el ponente retoma criterios fundamentales en materia de la integración económica, en donde busca consolidar su planteamiento respaldándose en aportaciones realizadas por los principales estudiosos de la materia de integración. En su exposición incluye una explicación sobre las etapas de la integración económica, introduciendo los resultados en materia aduanera de las rondas del GATT y de otras organizaciones vinculadas con el comercio internacional, y por ende con las aduanas. En este capítulo el sustentante expone los tratados internacionales en los cuales México participa focalizando su atención al rubro aduanero incluyendo Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI; Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y concluyendo esta con el Área de Libre Comercio de las Américas.

El cuarto y último capítulo denominado: "El papel de la aduana en los procesos de integración económica", retoma los elementos significativos de la aduana, tanto de la obligación tributaria como del papel y alcance de la misma para el contexto mexicano, exponiendo brevemente las etapas del despacho aduanero de mercancías, así como de los sujetos que participan en el mismo.

La investigación cumple con los lineamientos metodológicos propios de una tesina, abordando un tema vinculado con el área jurídica que busca acreditar el sustentante, es decir, el Comercio Exterior; existe además una justificación bibliográfica coherente con el planteamiento metodológico expuesto en su hipótesis inicial.

En mérito de lo anteriormente expuesto es que tengo a bien otorgar el presente **VOTO APROBATORIO** de la investigación en comento.

Sin otro en particular, y reiterando mi disponibilidad para el apoyo de la labores de la División que tiene a su digno cargo, reciba un cordial y respetuoso saludo.

ATENTAMENTE



MTRA. LÚZ GABRIELA ALDANA UGARTE

México, Distrito Federal a cuatro de mayo del año dos mil cuatro.

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
**JEFE DE LA DIVISI3N DE ESTUDIOS**  
**DE POSGRADO**  
**Presente**

En cumplimiento a la designaci3n que me ha conferido en el oficio No. DF/JDEP/eg/894/03, de fecha 01 de diciembre de 2003, para participar como Sinodal Propietario en el jurado integrado para examinar al Lic. **Homero Mauricio Rodr3guez Montalvo** y quien somete a mi consideraci3n el trabajo de investigaci3n titulado "EL PAPEL DE LA ADUANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACI3N ECON3MICA DE M3XICO", para que emita mi voto razonado, considero que esta tesina re3ne los requisitos de forma exigidos por el Reglamento General de Ex3menes Profesionales de la UNAM, ya que se aprecia la direcci3n del Dr. M3ximo Carvajal Contreras, cumpliendo con los elementos necesarios para un trabajo como el que nos ocupa.

Dentro de esta investigaci3n se pretende englobar la parte operativa y la parte internacional del comercio exterior, lo cual no es tarea f3cil ya que ambos temas son muy extensos, para justificar el papel que tiene la aduana mexicana en los procesos de integraci3n econ3mica y decidir si es un facilitador o un obst3culo de las operaciones que diariamente se realizan en sus instalaciones. Al finalizar el Lic. Homero Mauricio Rodr3guez Montalvo concluye reconociendo los avances en las aduanas pero que todav3a queda mucho camino por recorrer antes de afirmar que la aduana es un verdadero impulsor de las operaciones de comercio exterior.

En el capitulo primero se3ala los conceptos b3sicos y el fundamento constitucional de la rector3a econ3mica del Estado, sin los cuales ser3a imposible comprender la pol3tica comercial de nuestro pa3s y la evoluci3n que nos ha llevado de un sistema de sustituci3n de importaciones a un sistema de libre intercambio comercial.

En el capitulo segundo pretende explicar como esta conformado el sistema aduanero mexicano, su evoluci3n hist3rica, su marco normativo y su estructura.

En el capitulo tercero sintetiza las formas de integraci3n econ3mica que han llevado al comercio internacional de un sistema multilateral a la formaci3n de bloques regionales. Asimismo, desarrolla la participaci3n de M3xico en estos procesos; lo que nos ha llevado a ser el pa3s con el mayor numero de tratados de libre comercio celebrados en todo el mundo, desde el TLCAN hasta el proyecto del 3rea de Libre Comercio de las Am3ricas (ALCA).


Finalmente, en el cuarto capitulo reconoce que en virtud de las nuevas circunstancias del comercio exterior las autoridades aduaneras y fiscales han tenido que redoblar sus esfuerzos para que las actividades que se realizan en la aduana no se ven afectadas por tr3mites complejos, in3tiles o sujetas a criterios discrecionales de la autoridad, falta mucho camino por recorrer para poder afirmar que nuestra aduana se encuentra al nivel de otras aduanas en el mundo. Se debe destacar la menc3n que se hace al intento fallido de la autoridad para crear el Servicio Aduanero Mexicano y los proyectos de reformas a la Ley aduanera que est3n estancados en el Congreso de la Uni3n.



Me resulta grato que la División de Posgrado, que usted dignamente dirige, se preocupe por formar a los especialistas en comercio exterior que requiere nuestro país, mismos que están obligados a generar los trabajos de investigación sobre los problemas actuales que enfrenta el comercio exterior en nuestras aduanas, realizando propuestas que permitan fortalecer la actividad aduanera, agilizar los trámites y que puedan convertirse en medidas efectivas para combatir el contrabando sin entorpecer las operaciones en la aduana.

Por todo lo anterior, no tengo objeción para formular mi voto sin que esto comprometa mi personal punto de vista sobre los temas desarrollados en la investigación, mismos que pueden ser coincidentes o no con los del sustentante, y tampoco me vincula con el resultado de la réplica que se desarrolle en su oportunidad.

Sin más por el momento le reitero la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente  
  
Dr. Carlos Giraud Arnáiz

México, D.F., a 25 de marzo de 2004

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER,**  
**Jefe de la División de Estudios de Posgrado**  
**de la Facultad de Derecho**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**

Hago referencia a su diverso No. DF/JDEP/eg/894/03 del 01 de diciembre de 2003, recibido por un servidor el 28 de enero del año en curso, mediante el cual me designa como Sinodal Propietario para integrar el jurado que realizará el examen del **Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo**, para obtener el Diploma de Especialista en Comercio Exterior, sometiendo a mi consideración la tesina titulada "EL PAPEL DE LA ADUANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO"; de igual forma solicita mi voto razonado, o en su caso, emita las observaciones correspondientes por escrito al sustentante.

Sobre el particular, y considerando que el trabajo elaborado por el Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo, resulta novedoso y de gran interés en la materia aduanera, mediante escrito de fecha 03 de febrero de 2004 me permití hacerle algunas sugerencias y observaciones, las cuales fueron tomadas en cuenta en su tesina recibida nuevamente el 23 de marzo del año en curso, por lo que me permito otorgarle **mi voto razonado**, y para lo cual expreso lo siguiente:

Considero que el Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo realiza una estupenda aportación al estudio del comercio exterior y del Sistema Aduanero de México. En este sentido, y aunque no lo menciona con toda claridad, considero que su hipótesis del papel de la aduana en los procesos de integración económica de México, se centra en la afirmación: "Si bien es cierto que la aduana ha pasado por un proceso de modernización, todavía queda mucho por hacer para convertirla en un verdadero impulsor de las operaciones de comercio exterior y no en un obstáculo para los importadores o exportadores", lo cual coincide con la postura de un servidor con ciertos matices.

De igual forma, el Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo después de hacer un estudio de la Política Comercial de México (Cap. 1), del Sistema Aduanero Mexicano (Cap. 2), de la Integración Económica (Cap. 3), y del papel de la aduana

en los procesos de integración económica (Cap. 4), concluye entre otros aspectos diciendo que: "no podemos dejar de reconocer todos los avances que ha tenido nuestra aduana, facilitando y agilizando las importaciones y exportaciones a través de la utilización de tecnología y simplificación de trámites. Sin embargo, estamos convencidos de que todavía queda mucho camino por recorrer antes de afirmar categóricamente que la aduana es un verdadero facilitador, y no un obstáculo, de las operaciones de comercio exterior".

La conclusión anterior, también denota claramente el papel actual de la aduana mexicana en los procesos de integración económica, como instrumento del comercio exterior, el cual en efecto, todavía falta mucho para afirmar que las aduanas del país son un verdadero facilitador, pero que sin embargo, se ha estado avanzando a pasos agigantados en los últimos 10 años, y más específicamente a partir del inicio del nuevo milenio 2000 a la fecha, pues esto lo podemos sustentar en las propias críticas que realiza el Lic. Rodríguez Montalvo al actual Sistema Aduanero de México.

De esta manera, comparto la posición del sustentante, pues el papel actual de la aduana mexicana en los procesos de integración económica, se ha visto redefinida ya que el comercio exterior mexicano representa 66% del producto interno bruto. Esto implica que las aduanas tienen la obligación de funcionar como promotoras del comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y control.

De igual forma, como parte de los avances en el desarrollo de una aduana eficiente y funcional, la llamada Aduana México comparte responsabilidades con innumerables dependencias del orden federal, estatal y local, así como con los diversos usuarios, concesionarios y autorizados que intervienen en el proceso de logística integral de las operaciones de comercio exterior, dentro de los cuales encontramos agentes y apoderados aduanales, almacenes, agentes navieros, transportistas, recintos fiscalizados, bancos, etc., lo cual se suma también a las condiciones de infraestructura de los puertos marítimos, aéreos y fronterizos, así como de las vías y carreteras de nuestro país.

Hoy en día la Aduana México, revisa en forma inteligente y bajo parámetros de riesgo sólo el 10% de los embarques a fin de no causar molestias a los buenos usuarios de las aduanas, es decir, liberando de revisión en el punto de entrada al país o de su salida el 90% de las operaciones aduaneras de las aproximadamente 127,000 empresas inscritas en el Padrón de Importadores. De igual forma sólo revisa el 2% de los despachos de las empresas certificadas que ya suman

aproximadamente 220, dentro de las cuales en este rango podrán encontrarse 1,300 que representan el 80% de las operaciones de comercio exterior en las Aduanas y sólo 300 el 60% de las operaciones.

Adicionalmente, la Aduana México cuenta ya con tecnología de punta, instalaciones más adecuadas y mecanismos de operación simplificados, pues se ha dado a la tarea de elaborar y proponer programas tendientes a simplificar y agilizar el despacho de mercancías mediante el análisis de la operación internacional, la problemática existente y las nuevas tecnologías, con objeto de contar con procedimientos que coadyuven con la mejora continua de la operación y la infraestructura aduanera.

Así, como parte de los avances en el desarrollo de una aduana eficiente y competitiva para el siglo XXI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas, han elaborado programas para combatir el contrabando, así como para simplificar y agilizar el despacho de mercancías mediante el análisis de riesgo de la operación aduanera, con procedimientos que mejoren día con día la operación y la infraestructura.

Adicionalmente, el papel de la aduana mexicana en los procesos de integración económica de México, implica el fortalecimiento del control aduanero y el combate de la economía informal. En este sentido y con el propósito de hacer más eficiente la inspección y mejorar los medios de informática y de control, se creó a partir del 2001 un fideicomiso público, derivado de las reformas a la Ley Aduanera aprobadas por el Congreso de la Unión para dotar a las aduanas con la más avanzada tecnología, desarrollar sistemas informáticos, mejorar la infraestructura y el equipamiento en las instalaciones aduaneras para la inspección del equipaje de pasajeros (rayos X) y de ferrocarril (rayos Gamma), básculas para pesaje de vehículos vacíos y de mercancías, sistemas de monitoreo y videograbación, así como sistemas de detección vehicular.

De esta manera, por citar algunos aspectos para mejorar el papel de la aduana en los procesos de integración económica de México, debemos decir que la Aduana México ha adquirido tecnología de punta, como equipos de rayos Gamma para ferrocarril y vacíos: por ejemplo, en la frontera norte en las Aduanas de Nuevo Laredo, Matamoros, Piedras Negras, Ciudad Juárez y Nogales; y otros equipos más para vacíos en las Aduanas: de Tijuana, Nuevo Laredo, Reynosa, Ciudad Juárez y Matamoros.

Adicionalmente, se encuentran instalados 30 equipos de rayos X en 13 aeropuertos y un equipo móvil en la Aduana de Veracruz, sumado a que se tiene programada la adquisición de 44 equipos para 35 salas de revisión de pasajeros en aeropuertos y equipos para revisión de carga en tres de los principales aeropuertos del país. Actualmente están instaladas dos básculas dinámicas en Manzanillo y cinco en Veracruz, tres en Altamira y dos en Tampico. Se prevé adquirir tres básculas por aduana.

Todo lo anterior proporciona mejor control y facilitación en el despacho aduanero en las 48 aduanas; mayor seguridad en la importación y en la exportación de mercancías; esquemas de seguridad más eficientes para los usuarios del comercio exterior; información disponible en bases de datos; automatización de procesos, y eliminación del papel, entre los más importantes.

Por otra parte, y teniendo también como fin el establecimiento de medidas para promover la competitividad nacional y la inversión, el Congreso Federal dispuso a partir de enero de 2003 en la Ley Aduanera:

a) La facultad exclusiva de las aduanas en los recintos fiscales y fiscalizados, así como una revisión única de las mercancías, de tal manera que se modificó la actuación tradicional, principalmente en los puertos marítimos, de las autoridades aduaneras y su coordinación con otras dependencias federales, estableciéndose una revisión única de las mercancías por parte del personal de aduanas. Con esto se da mayor transparencia, seguridad, agilidad y se eliminan costos, ya que además se mantiene un registro electrónico de firmas auditable y procedimientos más ágiles y seguros en las aduanas.

b) La creación del nuevo régimen de recinto fiscalizado estratégico; esta figura dará mayor competitividad a las empresas bajo los principios de simplificación administrativa, mejoras de procesos logísticos y de control aduanero eficiente, permitiendo la introducción a dichos recintos en el país de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas hasta por el plazo de dos años, sin estar sujetas al pago de impuestos al comercio exterior ni cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias.

c) El registro de las empresas certificadas, también permitirá a las empresas obtener mayores beneficios en la actividad aduanera mediante la simplificación de trámites, reducción de tiempos en el despacho aduanero, así como en los índices

de reconocimiento, además de otorgarles facilidades para la rectificación de pedimentos y reducción de multas, haciéndolas más competitivas.

Por otra parte, dentro de los programas de fiscalización se destaca el Sistema *ValuNet*, el cual ha dado importantes resultados permitiendo confirmar la veracidad de operaciones aduaneras respecto del origen y valor de las mercancías, evitándose con ello el fraude aduanero en mercancías consideradas como sensibles, tales como textil, calzado, juguetes, electrónicos, etc.

Cabe señalar que en relación a los programas de fomento a las exportaciones, se publicaron en el Diario Oficial reformas al Decreto de Maquila y empresas PITEEX, conteniendo diversos cambios que fortalecen la labor de fiscalización de la SHCP y que consideramos no intervienen en las operaciones de comercio exterior de las mismas, pero si fomentan la creación de nuevas fuentes de trabajo. La tendencia es hacia la desregulación y eliminación de trámites burocráticos, sin perder el control de las operaciones de comercio exterior en las aduanas.

Finalmente, el pasado 5 de enero, se publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, estableciendo nuevos delitos relacionados con el contrabando de mercancías, sus presunciones y equiparables, con el fin de ampliar el abanico de supuestos delictivos y de sancionar con mayor fuerza este fenómeno.

Por tal motivo, la tesina del Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo que he revisado con todo cuidado, me parece un trabajo loable de reconocimiento, pues denota un importante esfuerzo de estudio y crítica constructiva del papel de la aduana en los procesos de integración económica de México.

**Atentamente**



**Mtro. Pedro Trejo Vargas**

C.c.p.- Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo. Presente.

México D.F., a 12 de marzo de 2004

**Dr. Ruperto Patiño Manffer**  
**Jefe de la División de Estudios de Posgrado**  
**de la Facultad de Derecho, UNAM**  
**P R E S E N T E**

Con referencia a su oficio No. DF/JDEP/eg/894/03 del 01 de diciembre de 2003, en el cual se me designa como Sinodal Propietario en el jurado integrado para examinar al Lic. Homero Mauricio Rodríguez Montalvo, quien somete a mi consideración la Tesina titulada "El papel de la aduana en los procesos de integración económica de México", misma que tuve el honor de dirigir, para efectos de emitir mi voto, me permito manifestar lo siguiente:

Considero que esta investigación es producto de un trabajo serio de estudio, que reúne los requisitos de forma y fondo exigidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales, y constituye una aportación importante al área del comercio exterior, y en particular al Sistema Aduanero Mexicano.


El sustentante reconoce el trabajo que se ha realizado en la modernización de las cuarenta y ocho aduanas nacionales, pero que todavía falta mucho por hacer y reformar para estar a la altura de las aduanas de otras partes del mundo. Para confirmar su hipótesis estructuró su trabajo en cuatro capítulos donde estudia la Política Comercial de México, el Sistema Aduanero Mexicano, los Procesos de Integración Económica y el Papel de la Aduana en estos procesos.

A través de formular un marco teórico que abarca datos históricos, conceptos básicos y fundamento legal, la investigación evidencia la necesidad que tiene nuestro país para mejorar sus instituciones aduaneras y así facilitar las operaciones de comercio internacional que realizan las empresas mexicanas para que puedan aprovechar al máximo los beneficios de los diferentes tratados de libre comercio que ha suscrito México. Asimismo, destaca la necesidad de hacer frente a las prácticas desleales del comercio internacional para que nuestros productores se encuentren en posibilidades de competir con sus similares en el extranjero pero sobre todo, la necesidad de combatir eficientemente el contrabando de mercancías extranjeras que condena a la industria nacional a su desaparición, y que muchas veces es solapado por la misma autoridad aduanera.

Con base en lo anterior, me permito otorgar mi voto aprobatorio a favor del sustentante, sin que esto comprometa mi punto de vista sobre el tema desarrollado y tampoco me vincula con el resultado de la réplica que se desarrolle en el examen.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para expresarle mi más atenta y distinguida consideración.

**ATENTAMENTE**



**Dr. Máximo Carvajal Contreras**

**Ricardo Ramírez Hernández**  
**Abogado**

México, D.F. a 17 de febrero del 2004

**Dr. Ruperto Patiño Manffer**

Jefe de la División de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho  
P r e s e n t e.

Hago de su conocimiento que el Licenciado **HOMERO MAURICIO RODRIGUEZ MONTALVO**, me ha hecho entrega de un ejemplar de su tesina denominada "**EL PAPEL DE LA ADUANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE MEXICO**" la cual fue sometida a estudio del suscrito, por haber sido designado, Sinodal Suplente para integrar el jurado que realizará el examen para obtener el Diplomado de Especialista en Comercio Exterior.

Después de revisar el trabajo mencionado, se considero que reúne los requisitos necesarios, por lo que se otorga el **VOTO APROBATORIO** a favor de la investigación del sustentante.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi consideración distinguida.

Atentamente,





## INDICE

Introducción .....	(I)
Capítulo 1. Política Comercial	
1.1. Macroeconomía .....	(1)
1.2. Fundamento constitucional de la rectoría económica del Estado .....	(2)
1.3. Política comercial .....	(4)
1.3.1. Restricciones arancelarias .....	(5)
1.3.2. Restricciones y regulaciones no arancelarias .....	(10)
1.3.3. Algunos acuerdos secretariales que regulan o restringen diversas operaciones de comercio exterior .....	(13)
1.4. Balanza de pagos .....	(15)
1.4.1. Balanza comercial .....	(16)
1.5. Del proteccionismo al neoliberalismo económico .....	(19)
Capítulo 2. Sistema aduanero mexicano	
2.1. Antecedentes .....	(23)
2.2. Base constitucional para el comercio exterior y el derecho aduanal .....	(27)
2.3. Marco jurídico del comercio exterior y el derecho aduanal .....	(30)
2.4. Organización Mundial de Aduanas .....	(33)
2.5. Estructura del sistema aduanero mexicano .....	(34)
2.6. La aduana .....	(43)
Capítulo 3. Integración económica	
3.1. Del GATT a la OMC .....	(49)
3.2. Multilateralismo Vs. Regionalismo .....	(51)
3.3. La globalización .....	(52)
3.4. Integración económica .....	(55)
3.5. Formas de integración económica .....	(57)
3.5.1. Sistema generalizado de preferencias .....	(58)
3.5.2. Zona de libre comercio .....	(58)
3.5.3. Uniones aduaneras .....	(59)
3.5.4. Mercado común .....	(59)
3.5.5. Unión económica .....	(59)
3.6. México ante los procesos de integración económica .....	(60)
Capítulo 4. El papel de la aduana en los procesos de integración económica	
4.1. La obligación aduanera .....	(68)
4.2. Los sujetos de la obligación aduanera .....	(69)
4.3. Fases de la actividad aduanera .....	(70)
4.3.1. Primera fase .....	(70)
4.3.1.1. Territorio nacional .....	(70)
4.3.1.2. Mercancías .....	(71)
4.3.1.3. Transporte .....	(72)
4.3.1.4. Recinto fiscal y recinto fiscalizado .....	(74)
4.3.2. Segunda fase .....	(77)
4.3.2.1. Despacho aduanero .....	(78)
4.3.2.2. Agente aduanal .....	(78)
4.3.2.3. Apoderado aduanal .....	(80)
4.3.2.4. Regímenes aduaneros .....	(82)
4.3.2.5. Esquemas de fomento a las exportaciones .....	(92)
4.3.2.6. Impuestos al comercio exterior .....	(93)
4.3.2.7. Valoración aduanera .....	(94)
4.3.2.8. Pedimento .....	(95)
4.3.3. Tercera fase .....	(97)
4.3.3.1. Reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento .....	(97)
4.3.3.2. Sistema Automatizado Aduanero Integral SAAI .....	(98)
4.4. Críticas al actual Sistema Aduanero Mexicano .....	(100)
4.5. El Servicio Aduanero Mexicano y proyecto de reformas a la Ley Aduanera .....	(108)
Conclusiones .....	(110)
Bibliografía .....	(117)

## Introducción

En los últimos cincuenta años los países han tomado conciencia de la necesidad de estructurar y extender sus mercados para colocar sus productos y poder desarrollarse en un mundo donde opera el libre cambio; debido a esto, se han intensificado los procesos de integración económica que actúan en la totalidad, o en parte, de los factores que determinan la vida económica de los países que pretenden realizarlos, y pueden comprender aspectos comerciales, industriales, agrícolas, aduaneros, tributarios, entre otros, modificando sus políticas comerciales para ir del proteccionismo al librecomibismo.

Nuestro país no ha escapado de estos procesos, mismos que iniciaron cuando abandonamos el sistema de sustitución de importaciones para entrar, en el año de 1986, al sistema multilateral de comercio, llevándonos a tener un papel importante dentro de las operaciones del comercio internacional y que han culminado con la celebración de tratados de libre comercio con treinta y dos naciones, permitiendo la libre circulación de bienes, servicios y capitales por el territorio nacional y el de nuestros socios comerciales.

En palabras del profesor Ugo Pipitone: "sucede a veces en la historia de las naciones que algún acontecimiento individual altera profundamente su situación económica y política o su ubicación en el contexto internacional, abriendo hacia el futuro posibilidades de nuevo tipo". En el caso de México, el libre comercio ha permitido el aumento de la producción, la competitividad de las empresas, mayor inversión, reducción de precios y la creación de empleos. Desafortunadamente, la legislación aduanera no siempre proporciona mecanismos que faciliten la libre competencia, permitiendo alcanzar mayores niveles de certeza jurídica y de simplificación administrativa en las aduanas, necesarios en todos los procesos de integración económica. Ante este panorama, y con un proyecto tan importante como lo es la constitución del ALCA, he decidido centrar mi investigación en el papel de la aduana en los procesos de integración económica en los que interviene nuestro país, ya que ésta puede ser un impulsor o un freno para la libre circulación de mercancías.

Es prudente señalar que, basado en mi experiencia profesional y sin desconocer que actualmente el comercio exterior no sólo comprende la transacción física de mercancías sino que también engloba a los servicios e intercambio de tecnologías (incluyendo los derechos de propiedad intelectual), me referiré solamente al intercambio de bienes tangibles por ser estos el objeto de las operaciones comerciales realizadas en las cuarenta y ocho aduanas de nuestro país.

Para conseguir mi objetivo he estructurado el presente trabajo en cuatro capítulos donde se tocarán los siguientes temas:

En el capítulo primero, denominado "Política Comercial", se comentan conceptos fundamentales para entender la actividad económica del Estado y, principalmente, el comercio internacional. En esta parte, me

refiero a las dos principales posiciones, antagónicas entre sí, que puede tomar un país con respecto al comercio internacional, el proteccionismo o el neoliberalismo económico. Asimismo, se hace un análisis sobre los mecanismos estatales para regular la libre circulación de mercancías.

El capítulo segundo, que lleva por título “El sistema aduanero mexicano”, es una reflexión sobre las aduanas e instituciones encargadas de su regulación y administración, comenzando por definir el término aduana, mencionar sus antecedentes, conocer la actual estructura y composición de las aduanas mexicanas, su marco jurídico y quienes son las autoridades en esta materia.

Dentro del capítulo tercero, intitulado “Integración económica”, se encuentra un análisis acerca de los procesos de integración económica por los cuales ha pasado la humanidad, entendidos como un proceso histórico, que van desde el multilateralismo, pasando por el regionalismo y llegando a un sistema global, mejor conocido como globalización. Asimismo, se comenta el paso de México por estos procesos de integración.

Finalmente, el capítulo cuarto que lleva por nombre “El papel de la aduana en los procesos de integración económica”, es una crítica a nuestras instituciones aduaneras, si bien es cierto que en los últimos años ha entrado en un proceso de modernización y sistematización, sostenemos que hace falta mucho camino por recorrer, elaborando nuevas reformas para estar en posibilidades de participar en los procesos de integración, obteniendo los máximos beneficios y no solo las cargas que dañan a los empresarios mexicanos que desean importar y exportar.

Ante la apertura comercial es necesario continuar agilizando los trámites aduaneros y administrativos, modernizando la legislación e infraestructura aduanera para mejorar el servicio e impulsar el crecimiento de nuestro país.

# CAPÍTULO PRIMERO

## La Política Comercial

### 1.1 Macroeconomía

Para iniciar con este trabajo debemos tener presente qué es la macroeconomía y cuáles son sus instrumentos, Paul Samuelson entiende a la macroeconomía como aquella que se ocupa de la conducta de la economía en su conjunto, es decir, de los amplios agregados de la vida económica. Es el estudio del nivel global de la producción, el empleo y el desempleo y los precios de una nación.

Los objetivos de la macroeconomía son:

- Aumento en la producción de bienes y servicios
- Generar empleo
- Estabilizar los precios pero garantizando la libertad de mercado
- Lograr el equilibrio exterior, es decir, que las exportaciones financien a las importaciones

Todos los países cuentan con varios instrumentos de política económica para conseguir estos objetivos siendo los principales:

- La política fiscal
- La política monetaria
- La política de rentas o “de precios y salarios”
- La política económica exterior

Dentro de la política fiscal, primer gran instrumento de la macroeconomía, encontramos al gasto público y las contribuciones, entendiendo al primero como “conjunto de erogaciones que realiza el gobierno federal, estatal y municipal, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial, y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en ejercicio de sus funciones”.<sup>1</sup> El gasto público es el instrumento mediante el cual el gobierno determina las dimensiones relativas del sector público y el privado, indicando que parte del Producto Interno Bruto (PIB) se consume colectivamente y no privadamente. En otras palabras el gasto público es aquel destinado a satisfacer las funciones y servicios públicos, debiendo estar contemplado en el presupuesto de egresos.

Por otro lado, semánticamente el término contribuir significa, según la Real Academia de la lengua española: “Dar o pagar cada uno la cuota que le cabe por un impuesto o repartimiento. // Concurrir voluntariamente con una cantidad para determinado fin. // Ayudar y concurrir con otros al logro de algún fin”. Siguiendo al maestro Raúl Rodríguez Lobato, actualmente empleamos el término genérico contribución que “engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado”.<sup>2</sup> Las contribuciones en la macroeconomía reducen la renta de las personas y por lo mismo reduce el gasto de consumo.

<sup>1</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Segunda Serie (volumen 2) Derecho Fiscal. Pág. 490

<sup>2</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Pág. 5

El segundo instrumento de la macroeconomía es la política monetaria, por la cual el Banco Central cambia la oferta monetaria, al frenar el crecimiento del dinero para que la masa monetaria tenga una correspondencia con la producción y elevando o reduciendo los tipos de interés.

La política de rentas, llamada también política de precios y salarios, supone los esfuerzos del gobierno para influir directamente en la tenencia de los salarios y los precios para moderar la inflación.

El último instrumento es la política económica exterior o política comercial que incluye el control del tipo de cambio, controles sobre el comercio exterior, aranceles y subsidios, para mantener el equilibrio en los mercados de divisas e impedir el desbordamiento de las importaciones y de las exportaciones.

## 1.2. Fundamento constitucional de la rectoría económica del Estado Mexicano

Una vez que se expuso brevemente lo que es macroeconomía, y antes de profundizar en el tema de la política comercial, es necesario señalar cuál es el fundamento constitucional de la rectoría económica que realiza el Estado Mexicano.

El texto original de nuestra Constitución Política contenía los principios económicos rectores de la actividad económica del Estado plasmados en los artículos 27, 28 y 131. Sin embargo, en 1982 se reformó nuestra Carta Magna y se incorporaron a los anteriores los artículos 25 y 26.

Actualmente el texto de estos artículos refleja los avances en el sistema de planeación que permite conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, escuchando e involucrando a todos los sectores nacionales para garantizar la protección ambiental, el crecimiento económico, la protección a la soberanía nacional y lograr una justa distribución de la riqueza.

Para efectos didácticos no se transcribe el texto de cada artículo sino que se presentan en las siguientes tablas los puntos más importantes.

<b>Art. 25</b>
Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.
El desarrollo nacional será integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía nacional.
Fomentar el crecimiento económico, el empleo y la justa distribución de la riqueza.
El Estado planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica nacional.
En el desarrollo económico concurren los sectores público, social y privado.
El sector público se encarga exclusivamente de las áreas estratégicas.
Participación, conjunta o no, en áreas prioritarias
Apoyo y protección a los sectores social y privado.
Protección al medio ambiente.

<b>Art. 26</b>
Se establece el Sistema Nacional de Planeación.
Será democrático e imprimirá solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico.
Recogerá los intereses y demandas de la sociedad.
El instrumento de este sistema es el Plan Nacional de Desarrollo.
Este sistema esta a cargo del Ejecutivo Federal.
El ejecutivo debe escuchar a los gobiernos locales y a los particulares.

<b>Art. 27</b>
La nación es propietaria originaria de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio.
La nación tiene el derecho de transmitir el dominio para constituir la propiedad privada.
Las expropiaciones se hará por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
El Estado regula el aprovechamiento de los recursos naturales buscando el beneficio social
Preservar el equilibrio ecológico.
Se regulan a los ejidos y comunidades rurales.
Dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre los recursos de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, minerales, petróleo, salinas y espacio aéreo.
Las aguas interiores y de los mares territoriales son propiedad de la nación.
El ejecutivo federal puede otorgar concesiones excepto sobre petróleo, minerales radioactivos, energía eléctrica
El gobierno federal puede crear o suprimir reservas nacionales.
Jurisdicción sobre la zona económica exclusiva.
Reglas para que los particulares adquieran el dominio de tierras y aguas.
Reglas para proteger al campo.

<b>Art. 131</b>
Facultad privativa de la federación para regular el comercio exterior.
La facultad para legislar en materia de comercio exterior corresponde originariamente al Congreso.
El Congreso puede delegar esta facultad en el Ejecutivo.
El Ejecutivo informará anualmente el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

<b>Art. 28</b>
Quedan prohibidos los monopolios, estancos y las exenciones de impuestos.
Debe existir libre competencia.
Protección a los consumidores.
La ley fijará precios máximos a la canasta básica.
Son áreas estratégicas: correo, telégrafo y radiotelegrafía, petróleo y petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, electricidad, acuñación de monedas y emisión de billetes.
El Estado contará con la infraestructura requerida para participar en las áreas estratégicas y prioritarias.
Se crea un Banco Central, autónomo, para buscar la estabilidad de la moneda nacional.
No constituyen monopolios los sindicatos, cooperativas y los derechos de propiedad intelectual.
El Estado puede concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación.
Se pueden subsidiar las actividades prioritarias, cuando sean generales, temporales y no afecten las finanzas

La rectoría económica la realiza de manera exclusiva el Estado escuchando a los particulares y gobiernos estatales, pero los particulares no cuentan con medios para obligar al Estado para que dirija la economía en una determinada dirección, por lo que se tiene que confiar en el buen criterio de nuestros gobernantes para

que tomen las mejores decisiones en materia económica que garanticen la protección ambiental, el crecimiento económico, la protección a la soberanía nacional y se logre una justa distribución de la riqueza, esta afirmación la sustentó con base en la siguiente tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia:

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Agosto de 2000*

*Tesis: P. CXIV/2000*

*Página: 1-19*

**RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS.** *Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional.*

### **1.3. Política comercial**

Como la finalidad del presente trabajo es determinar el papel que juega la aduana mexicana en los procesos de integración económica del país, es necesario retomar uno de los instrumentos de la macroeconomía, la política comercial entendida desde sus aspectos generales, cómo se ha adoptado en nuestro país, cuál es la política actual y sus implicaciones en materia aduanera.

La política comercial es el manejo de los instrumentos con que cuenta un Estado para mantener, alterar o modificar sustantivamente sus relaciones comerciales con el resto del mundo, destacándose dos planteamientos económicos antagónicos: el proteccionismo (caracterizado por la participación estatal en la regulación económica, favoreciendo las exportaciones y desalentando las importaciones) y el librecambismo (corriente que reclama la no intervención del Estado en la economía).

En el manejo de la política comercial el Estado cuenta con dos importantes mecanismos que en conjunto “es lo que Federico List denomina Sistema aduanero, mientras que la combinación y la intensidad con que se usen atribuyen al sistema las calidades de prohibitivo, proteccionista o de libre cambio.”<sup>3</sup>

Estos mecanismos son:

- Las restricciones arancelarias
- Las restricciones no arancelarias

### 1.3.1. Restricciones arancelarias

Las restricciones arancelarias son un mecanismo protector y de captación de recursos para el erario nacional, bajo la forma de impuestos indirectos que gravan las operaciones de comercio exterior, añadiendo un componente artificial al precio de la mercancía.

En este punto es importante anotar que las contribuciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 fr. IV de la Constitución, tienen como fin principal el de proporcionar los recursos que requiere el Estado para realizar sus funciones. Sin embargo, existen contribuciones que su principal objetivo no es recaudar sino que son utilizadas para impedir que se realicen actividades que afecten al Estado o favorecer aquellas que resulten benéficas. lo anterior fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis:

*Octava Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: VII, Junio de 1991*

*Tesis: P./J. 18/91*

*Página: 52*

**CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES.** *Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.*

“Cuando el impuesto tiene como único fin obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades financieras del Estado, se dice que tiene un fin fiscal; cuando el impuesto persigue producir ciertos efectos diversos de la obtención de recursos, se dice que tiene un fin extrafiscal. Los fines extrafiscales pueden ser culturales, económicos, políticos, sociales, morales, etc.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Rohde Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Pág. 231

<sup>4</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Pág. 288



Es en materia de comercio exterior donde encontramos los ejemplos más claros de contribuciones con fines extrafiscales, pues el Estado debe preocuparse por garantizar el trabajo y proteger a su industria nacional. A continuación transcribimos un fragmento de las memorias de Don Matías Romero quien es citado por el maestro Flores Zavala: “Los derechos de importación entre nosotros tuvieron en su origen un objeto enteramente fiscal, esto es, obtener los mayores rendimientos posibles para el erario federal, sin preocuparse del impulso que ellos pudieran dar al desarrollo de la industria nacional. A la sombra de estos derechos ha comenzado a desarrollarse la industria manufacturera, aun cuando todavía de una manera imperfecta” y agrega “los derechos de importación se han ido subiendo sucesivamente y han llegado a cuotas tan altas que equivalen en muchos casos a ser prohibitivas. Cuando tienen ese carácter, dejan de producir su efecto fiscal, esto es, el de dar rendimiento al erario y perjudican a la vez a la industria nacional, porque la privan de la saludable competencia de las mercancías similares extranjeras”.

El artículo 131 constitucional señala en su primer párrafo la facultad privativa de la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Adicionalmente, el párrafo segundo establece:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de producto, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Existen autores que critican la segunda parte del artículo 131 constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951 junto con la reforma al artículo 49 de este mismo ordenamiento), que establece la delegación que hace el poder legislativo en el poder ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, por que dicen significa un retroceso en la división de poderes y una muestra de la subordinación del poder legislativo al poder ejecutivo que caracterizó al siglo XX en nuestro país.

“El presidente de la República pretendió obtener, por medio de una reforma constitucional, una delegación permanente de facultades que no era otra cosa que facultades legislativas para regular el comercio exterior e interior. Es verdad que cada año el Congreso le delegaba dichas facultades al poder Ejecutivo, pero cuando menos formalmente, el Poder Legislativo conservaba la titularidad del derecho que delegaba”<sup>5</sup>.

Si bien es cierto, el presidente está obligado, por el precepto constitucional en comento, a someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de la facultad concedida, lo hace de manera posterior por lo que el acto queda consumado siendo imposible su revocación. No se puede negar lo importante de que la federación regule el comercio exterior que realiza nuestro país, pues con ello se pretende fomentar la exportación y proteger a la industria nacional, aun así, no es justificable una delegación de facultades de tal magnitud.

---

<sup>5</sup> Oarrantía Arellano, Fernando. Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal. Pág. 327

Al respecto existe jurisprudencia que acepta la delegación que hace el legislativo, por reconocer la importancia de tomar decisiones rápidas para proteger los intereses del país.

*Novena Epoca*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XIV, Agosto de 2001*

*Tesis: 2a. CXV/2001*

*Página: 211*

**COMERCIO EXTERIOR. DIFERENCIA ENTRE LAS FACULTADES FORMALMENTE LEGISLATIVAS CUYO EJERCICIO PUEDE AUTORIZAR EL CONGRESO DE LA UNIÓN AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LAS FACULTADES CONFERIDAS A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA AL TENOR DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL PROPIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL.** *De la interpretación literal, causal y teleológica de lo dispuesto en el decreto publicado el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se modificó el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó un párrafo segundo a su artículo 131, estableciendo una excepción al principio de división de poderes, consistente en que el presidente de la República podrá emitir actos formalmente legislativos cuando el Congreso de la Unión lo autorice para expedir disposiciones de carácter general en materia arancelaria o no arancelaria, se arriba a la conclusión de que con el objeto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la velocidad necesaria a las fluctuaciones que el intercambio de bienes con el sector externo provoca a aquélla, mediante esa reforma constitucional el Congreso de la Unión quedó facultado para autorizar al titular del Ejecutivo Federal el ejercicio de la potestad necesaria para emitir disposiciones de observancia general de la misma jerarquía que las leyes dictadas por el propio órgano legislativo en las citadas materias, para cuya emisión no se requiere seguir el proceso legislativo regulado en el artículo 72 constitucional, pero el propio Ejecutivo, al enviar "el presupuesto fiscal de cada año" debe someter a la aprobación del Congreso, el uso de dicha facultad. Ahora bien, a diferencia de estas potestades formalmente legislativas, destaca que en términos de lo previsto en el párrafo primero del citado artículo 131, el propio legislador federal puede otorgar a una autoridad administrativa diversas atribuciones para aplicar lo dispuesto en un ordenamiento federal que regula el comercio exterior, lo que da lugar a que ésta emita diversos actos, ya sea con efectos generales o individualizados, que no tienen la misma jerarquía que los actos formal y materialmente legislativos que corresponde dictar a la potestad legislativa, ni pueden válidamente implicar el ejercicio de una facultad reservada constitucionalmente al Congreso de la Unión, por lo que, además, el ejercicio de estas facultades no está sujeto a la aprobación a que se refiere el párrafo segundo del último precepto constitucional mencionado.*

Siguiendo las ideas del maestro Hugo Carrasco Iriarte, la legislación en materia de comercio exterior tiene por objeto impulsar el comercio de nuestro país con los demás países, pretende incrementar la economía nacional a través del uso eficaz de los recursos productivos, procurando el uso sustentable de los recursos naturales y buscando el bienestar de la población.

Todos los países del mundo, para proteger a su industria nacional, establecen impuestos al comercio exterior - denominados aranceles -, que deben pagar en las aduanas los importadores o exportadores de mercancías. Para Carrasco Iriarte “los aranceles son las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación”.<sup>6</sup> Por su parte, la Ley Aduanera no define a los impuestos al comercio exterior y sólo reconoce en el artículo 51 que se causan los siguientes impuestos al comercio exterior: I. General de importación y II. General de exportación. Con base en lo anterior podemos definir a los impuestos al comercio exterior como las contribuciones que percibe el Estado por la importación o exportación de mercancías de un territorio aduanero.

El artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 constitucional, faculta al Ejecutivo Federal, para que a través de decretos delegados pueda:

- crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles;
- regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación a tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente.

Siguiendo las ideas del Dr. Ruperto Patiño Manffer, el presidente al expedir estos decretos viola la Constitución al no justificar la urgencia para adoptar dichas medidas. Adicionalmente, no podemos perder de vista que uno de los principios constitucionales de las contribuciones es el de legalidad “Nullum tributum sine lege”, es decir, “no existe tributo que no este contemplado en ley”. Entendida ley como una regla de derecho emanada del legislativo y promulgada por el ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas, que sólo pueden ser modificadas o suprimidas por otra ley o por otra regla con eficacia de ley.

<b>Elementos de los impuestos al comercio exterior</b>	
Sujetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activo.- El Estado que impone la obligación tributaria</li> <li>• Pasivo.- Persona física o moral que debe pagar el impuesto</li> </ul>
Objeto	La importación o exportación de mercancías
Hecho generador	El acto de introducir o extraer mercancías de un territorio aduanero, de acuerdo con el régimen aduanero a que se sujeta la mercancía.
Base gravable	Cuantía sobre la que se determina el impuesto.
Tasa o cuota	Arancel que se va a aplicar a la base gravable.

Tipos de aranceles atendiendo a su aplicación

- Arancel consolidado.- aplicado a los productos de países con los que no se tiene un tratado comercial, pero que también son miembros de la Organización Mundial de Comercio –se notifica a la OMC-, no pudiendo rebasar el techo arancelario del 35%.

<sup>6</sup> Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal II. Pág. 248

- Arancel preferencial.- aplicado a las mercancías originarias de países con los cuales nuestro país ha celebrado tratados comerciales, siendo fijado en el mismo tratado.
- Arancel diferencial.- aplicado a las mercancías de países a los que se ha impuesto sanción o castigo económico por lo que su arancel es superior al arancel consolidado.

Tipos de aranceles en los términos del art. 12 de la Ley de Comercio Exterior

- Ad valorem.- aplicado sobre el valor de la mercancía y expresado en términos porcentuales.
- Específico.- expresado en términos monetarios por unidad de medida
- Mixto.- combinación de los dos anteriores.

Otros tipos de aranceles en los términos del art. 13 de la Ley de Comercio Exterior

- Arancel cupo.- hasta una cantidad determinada se paga un arancel y al rebasar esa cantidad se paga otro.
- Arancel estacional.- Cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año.
- Los demás que fije el ejecutivo federal.

El 18 de enero de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (anteriormente existían una ley para los impuestos a la importación y otra para los de exportación), instrumento jurídico basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

El sistema armonizado es una nomenclatura y se debe entender como “la enumeración descriptiva, ordenada y metódica de mercancías según reglas o criterios técnico-jurídicos, formando un sistema de clasificación y constituyendo el agrupamiento de todo un universo de mercancías que pueden ser objeto de comercio internacional”.<sup>7</sup> Este sistema armonizado se puede utilizar como nomenclatura estadística ya que facilita la recopilación de datos relacionados con el movimiento internacional de mercancías y, al mismo tiempo, sirve como una tarifa aduanera que señala el arancel y regulaciones no arancelarias aplicables a cada tipo de mercancía.

La Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación se compone de dos artículos:

- Art. 1: Constituye la tarifa integrada por 98 capítulos, distribuidos en 22 secciones y con aproximadamente 11,300 fracciones arancelarias que señalan la tasa impositiva, que van del 0%, 3%, 5%, 8%, 10%, 13%, 15%, 18%, 20%, 23%, 30%, 45%, 48%, 67%, 72%, 109%, 125%, 128%, 141%, 198%, 210%, 240%, 251% y hasta 260%.
- Art. 2: Contiene las seis reglas generales y las diez reglas complementarias para la aplicación de la tarifa.

<sup>7</sup> Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Pág. 266

### 1.3.2. Restricciones y regulaciones no arancelarias

Las restricciones no arancelarias son mecanismos que restringen el libre flujo de mercancías o que imponen a los bienes determinados requerimientos para poder ingresar o salir del territorio nacional, justificándose su aplicación en términos del bienestar nacional y para proteger a la industria.

“En la actual política de apertura comercial, las restricciones o regulaciones no arancelarias han adquirido una gran importancia por su manejo y aplicación debido a que resultan, en ocasiones, los únicos instrumentos a través de los cuales se controlan las importaciones respectivas.”<sup>8</sup>

De conformidad con el artículo 4 fracciones II, III y IV de la Ley de Comercio Exterior, y en concordancia con el artículo 131 constitucional, el ejecutivo federal esta facultado para:

- Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Establecer medidas que regulen o restrinjan la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación
- Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, la Secretaría de Economía esta facultada, en los términos del artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior, para:

- Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.
- Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación.
- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.

“De este modo, la premisa fundamental sobre la cual descansa el régimen mexicano de las RNA’s consiste en que la autoridad no tiene facultades ilimitadas para establecerlas, sino que deberá ceñirse solamente a aquellos casos que permite la ley.”<sup>9</sup>

Además, conforme al artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior, para establecer restricciones y regulaciones no arancelarias para la importación, exportación, circulación o tránsito de mercancías deberá previamente someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Complementando lo anterior, tenemos el artículo 20 de la Ley de Comercio Exterior, las mercancías sujetas a estas restricciones o regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les corresponda.

<sup>8</sup> Witker, Jorge y Hernández, Laura. Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Pág. 290

<sup>9</sup> Rohde Ponce, Andrés. Op. Cit. Pág. 283

Es importante tener claro que la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) “es un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lo que se refiere a la implementación de medidas de restricción y regulación no arancelarias a la importación y a la exportación de mercaderías, y está obligada a emitir opinión en asuntos de comercio exterior de conformidad con lo establecido en la materia.”<sup>10</sup>

Esta comisión está integrada por los representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Salud; Banco de México y la Comisión Federal de Competencia.

Ahora bien, como ya se mencionó la Secretaría de Economía está facultada legalmente para establecer las restricciones y regulaciones no arancelarias, al respecto, validando esta facultad, se pronunció la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomos: XII, Septiembre de 2000*

*Tesis: P. CXL/2000*

*Página: 17*

**COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIONES III, V Y XII, DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL PARA OTORGAR PERMISOS DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS, ASÍ COMO PARA ESTABLECER O MODIFICAR RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS A LA IMPORTACIÓN, CIRCULACIÓN O EXPORTACIÓN DE ÉSTAS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 131, segundo párrafo, de la Carta Magna, el Congreso de la Unión puede conferir al Ejecutivo de la Unión la potestad para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación previamente establecidas por dicho órgano legislativo, o bien, para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional o de obtener un beneficio para el país, lo que constituye un poder delegado tributario que recae en forma exclusiva en el presidente de la República, es decir, en términos de lo previsto en el mencionado precepto constitucional, la potestad financiera o tributaria del Estado, que corresponde originariamente al citado Congreso, puede ser delegada a favor del Ejecutivo Federal. En congruencia con lo anterior, debe decirse que el artículo 5o., fracciones III, V y XII, de la Ley de Comercio Exterior que faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que en auxilio de las atribuciones que le fueron conferidas al Ejecutivo Federal, por conducto del Congreso de la Unión, otorgue permisos de*

<sup>10</sup> Moreno Castellanos, Jorge, Moreno Valdés, Jorge y Trejo Vargas, Pedro. Comercio Exterior sin Barreras. Pág. 80

*importación o exportación de mercancías, establezca o modifique restricciones no arancelarias a la importación, circulación y tránsito de éstas, constrictiendo el ejercicio de esa facultad al aspecto no arancelario, no transgrede el precepto constitucional de referencia. Ello es así, porque no se delega a favor de la referida secretaria un poder tributario en materia de comercio exterior, pues no se le confiere la atribución de crear normas abstractas en dicha materia, sino que se demarca su actuación al aspecto de aplicación de las disposiciones en el ámbito no arancelario, además de que las citadas atribuciones no son delegadas por el presidente de la República, sino directamente concedidas por el Congreso de la Unión, restringiéndose a aspectos no arancelarios delimitados por la propia ley en el ámbito administrativo, según se desprende de lo previsto en el artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior.*

Los casos en que se podrán imponer medidas de regulación y de restricción no arancelaria a la exportación e importación, se enlistan en la ley de comercio Exterior, en los artículos 15 y 16, a continuación se presenta una tabla con los casos en que procede su imposición.

<b>A la exportación (art. 15 LCE)</b>	<b>A la importación (art. 16 LCE)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar el abasto de productos de consumo básico.</li> <li>• Abastecer de materias primas a los productores nacionales.</li> <li>• Regular o controlar recursos naturales no renovables del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para corregir, de modo temporal, desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme a tratados y convenios internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratándose de productos cuya comercialización este sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme a tratados y convenios internacionales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para preservar la fauna y flora en peligro de extinción.</li> <li>• Asegurarla conservación o aprovechamiento de especies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responder a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otro país.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para conservar bienes históricos, artísticos o arqueológicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En situaciones no previstas por normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En situaciones no previstas por normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.</li> </ul>

Entre las restricciones y regulaciones no arancelarias a las que se pueden sujetar las mercancías destacan dos tipos:

- A) Barreras no arancelarias cuantitativas - restricciones orientadas a reducir el intercambio comercial a partir de la aplicación de normas que destruyen la libre movilización de los bienes y entre las cuales tenemos:

- Cupos o cuotas
- Licencias o permisos de importación o exportación
- Registro de importadores o exportadores
- Precios oficiales
- Medidas contra prácticas desleales

B) Barreras no arancelarias cualitativas.- instrumentación de normas orientadas a salvaguardar la salud física y mental de la población, la flora, la fauna o el medio ambiente, así tenemos:

- Normas sanitarias
- Normas fitosanitarias
- Normas técnicas
- Normas ecológicas
- Marcado de país de origen
- Requisitos de etiquetado

1.3.3. Algunos Acuerdos secretariales que regulan o restringen diversas operaciones de comercio exterior.

A continuación se enlistan algunos de los acuerdos emitidos por diversas secretarías de Estado que regulan o restringen la importación, exportación, tránsito o circulación de mercancías:

“Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial diversas mercancías, cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal” (publicado en el D.O.F. el 27 de diciembre de 1995).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulaciones por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural” (publicado en el D.O.F. el 30 de mayo de 1995).

“Acuerdo por el que se establecen normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias” (publicado en el D.O.F. el 30 de agosto de 1994).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancía cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía” (publicado en el D.O.F. el 26 de marzo de 2002, al mismo se le han realizado varias modificaciones con fechas de 3 de julio de 2002, 3 de diciembre de 2002, 31 de diciembre de 2002, 24 de febrero de 2003 y 30 de junio de 2003).

“Acuerdo por el que se establece la clasificación y codificación de mercancía cuya exportación está sujeta a la presentación de un certificado de origen expedido por el Consejo Mexicano del Café, o los consejos estatales del café, y procedimiento para la emisión del certificado de origen” (publicado en el D.O.F. el 26 de marzo del 2002).



“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancía cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” (publicado en el D.O.F. el 26 de marzo del 2002).

“Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación en las que se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en el punto de su entrada al país, y en el de su salida” (publicado en el D.O.F. el 27 de marzo del 2002, reformado y adicionado el 8 de noviembre de 2002, 11 de julio de 2003 y publicada una aclaración con fecha 13 de agosto de 2003).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancía cuya importación y exportación está sujeta a autorización previa por parte de la Secretaría de Energía” (publicado en el D.O.F. el 28 de marzo de 2002).

“Acuerdo que modifica al diverso por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías” (publicado en el D.O.F. el 28 de marzo del 2002).

“Acuerdo por el que se dan a conocer diversas disposiciones en materia de instrumentos de comercio exterior y programas de fomento” (publicado en el D.O.F. el 20 de marzo de 2002).

“Acuerdo por el que se da a conocer la correlación de las fracciones arancelarias establecidas en el Decreto por el que se establece la tasa aplicable para el 2002 del impuesto general de importación para las mercancías originarias de América del Norte, la Comunidad Europea, los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, el Estado de Israel, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia, Chile y la República Oriental del Uruguay con las establecidas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación” (publicado en el D.O.F. el 28 de marzo de 2002).

“Resolución que da a conocer el anexo de la diversa que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada el 28 de febrero de 1994” (publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 2002).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de los bienes considerados monumentos históricos o artísticos, cuya exportación está sujeta a autorización previa de exportación por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia, o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura” (publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 2002).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de los productos químicos esenciales cuya importación o exportación está sujeta a la presentación de un aviso previo ante la Secretaría de Salud” (publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 2002).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Usos de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas” (publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 2002).

“Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales” (publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 2002).

#### 1.4. Balanza de pagos

El conjunto de las relaciones económicas de un país con el extranjero figura en la balanza de pagos, documento contable que registra las transacciones económicas internacionales realizadas durante un periodo dado – normalmente un año –, entre la nación considerada y el exterior. Comprende tanto el movimiento de bienes (mercancías y servicios) como el financiero y este documento se establece según el sistema de partida doble, es decir, que en el lado del activo encontramos la totalidad de ingresos provenientes del exterior y, en el lado del pasivo, se anotan los egresos totales efectuados en el exterior.

La balanza de pagos está compuesta por los siguientes aspectos:

- Balanza de cuenta corriente.- que indica el saldo en dólares del valor de las exportaciones menos el de las importaciones de mercancías y servicios, operaciones que determinan los ingresos y la capacidad de gasto de un país. Esta balanza se divide a su vez en:
  - Balanza comercial.- enumera y cuantifica el valor monetario de la totalidad de las compras y las ventas únicamente por las mercancías que nuestro país intercambio con el exterior, quedando excluidas las mercancías en tránsito y las reexportaciones.
  - Balanza de servicios.- también llamada de visibles, registra el total de los pagos que se hicieron los residentes de un país a los del exterior y los que a su vez recibieron de éstos los nacionales, por la prestación de servicios. En este aspecto, se consideran nacionales los residentes permanentes en el territorio nacional, sean o no de nacionalidad mexicana y, extranjeros, los que residen en el exterior aun cuando legalmente sean mexicanos. La balanza de servicios reúne los gastos efectuados por turistas, los transportes, los seguros y otros servicios.
  - Balanza de rentas de inversión.- refleja en el activo las rentas procedentes de los capitales nacionales invertidos en el extranjero y, en el pasivo, los intereses pagados al extranjero por las inversiones realizadas en el país.
- Balanza de cuenta de capital.- registra el saldo de las entradas y salidas de dólares, hacia y desde el país, que ocurren en un periodo dado, ya sea por concepto de inversión, préstamos o amortizaciones de la deuda exterior. En otras palabras, es el conjunto de movimientos de capital y oro monetarios que aseguran la liquidación de saldo de la balanza de cuenta corriente; estos movimientos pueden agruparse de las siguientes formas:
  - Según su objeto se distinguen las inversiones y las donaciones.
  - Según su duración se distinguen los movimientos de capitales a corto y a largo plazo.
- Errores y omisiones.- sección en donde se anotan las saldo netos estimados de registros no contabilizados.
- Transferencias de ingresos sin contrapartida y está integrada por los siguientes elementos:
  - Variación de la reserva del Banco de México, es decir, los aumentos o disminuciones de las reservas monetarias, manejadas por el Banco Central, en el lapso de un año.

- Asignación de derechos especiales del giro que son una especie de divisa internacional emitida por el Fondo Monetario Internacional, a la que tienen acceso todos los países miembros que poseen reservas monetarias en ese fondo financiero.
- Compraventa de oro y plata por razón del manejo de reservas que hace el Banco de México en estos metales.
- Ajustes por valoración, registrados de forma anual, para el caso de que los activos monetarios del Banco de México se revalúen o se devalúen, según sea el caso.
- Pasivos con organismos internacionales.

#### 1.4.1. Balanza comercial

Una vez que tenemos una visión general de la balanza de pago nos referiremos a la balanza comercial, pues es en ésta, donde se recogen, a partir de las estadísticas aduaneras, los ingresos procedentes de las exportaciones y los pagos de las importaciones.

Una balanza comercial será positiva o superavitaria cuando las exportaciones superan el monto de las importaciones. En cambio, la balanza será negativa o deficitaria cuando las importaciones superan el monto de las exportaciones.

En el cálculo estadístico las importaciones son evaluadas C.I.F. (cost, insurance and freight) y las exportaciones F.O.B. (free on board), lo que arroja una diferencia de valores a favor de las importaciones, debido a que éstas incluyen, además del costo, el seguro y el flete. Si el propio país presta estos servicios, obtiene la compensación correspondiente en su balanza de servicios, en cambio, si los servicios los presta otra nación, tendrá que exportar mayor volumen de mercancías para cubrir esta diferencia por concepto de servicios.

Además, debemos tener presente, que el valor de las exportaciones y de las importaciones no se puede obtener en forma exacta principalmente por las siguientes causas:

- Los tipos de cambio varían por lo que el valor de las mercancías es calculado a un tipo de cambio promedio, lo cual altera los valores reales de la balanza comercial.
- La dificultad de considerar los equipajes y menajes de casa de los inmigrantes y emigrantes, así como las cotidianas compras fronterizas.
- El contrabando y los datos inexactos proporcionados por los importadores y exportadores.
- Las compras de los turistas extranjeros

Los diferentes aspectos de la balanza de pagos no se equilibran independientemente, así tenemos que el saldo de la balanza por cuenta corriente, sea ésta superavitaria o deficitaria, queda compensado por un saldo inverso en las operaciones de capital. Es normal que los países con una balanza de rentas superavitaria tengan una balanza comercial deficitaria lo que implica que el Estado adopte medidas para disminuir las importaciones y busque desarrollar sus exportaciones, conduciendo así su política comercial. A continuación se anexa un cuadro que refleja la tendencia de nuestra balanza comercial en los últimos diez años, tomado de la página de INTERNET de la Secretaría de Economía.

**Balanza comercial de México. Millones de dólares**  
**Periodo: Anual /p enero-febrero**

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 /p
TOTAL	13,534.5	18,528.7	7,087.5	6,535.0	428.6	7,913.5	-5,583.6	-8,003.0	-9,953.6	-8,136.0	-200.5
NORTEAMERICA	-2,050.5	-3,283.2	13,057.4	13,466.4	12,370.6	8,894.3	14,568.0	19,487.6	25,364.4	34,731.5	6,009.2
Estados Unidos	-2,443.8	-3,145.4	12,444.2	13,037.9	12,182.6	9,665.6	15,125.5	20,151.1	26,529.7	36,399.3	6,140.7
Canadá	393.3	-137.8	613.1	428.4	188.1	-771.3	-557.5	-663.5	-1,165.3	-1,667.7	-131.5
ALADI	-475.8	-826.3	1,827.1	2,033.0	1,715.8	653.6	-470.4	-1,127.3	-1,716.4	-2,864.1	-631.2
Argentina	30.9	-85.0	122.2	220.2	261.4	120.9	44.4	41.3	-197.7	-575.6	-96.9
Bolivia	0.8	-5.7	19.0	22.4	21.3	27.6	23.8	13.2	10.5	-3.3	-2.7
Brasil	-908.6	-849.4	235.0	188.5	-166.4	-502.3	-729.5	-1,285.7	-1,516.3	-2,084.1	-414.3
Colombia	154.8	185.0	356.0	341.2	389.1	297.7	147.3	188.4	161.9	203.2	24.7
Chile	69.6	-25.7	335.5	517.9	469.9	73.1	-317.0	-462.4	-600.6	-751.6	-156.3
Ecuador	19.0	20.3	47.3	58.9	91.7	53.0	9.0	32.8	17.5	118.2	11.1
Paraguay	7.6	5.7	18.9	12.1	13.0	13.2	5.4	8.7	10.4	7.3	0.5
Perú	-75.8	-100.5	80.1	94.7	96.8	52.7	-2.5	33.3	31.4	43.3	10.6
Uruguay	136.2	-9.3	59.2	79.8	34.0	53.0	17.8	24.8	22.4	18.5	6.6
Venezuela	1.1	-123.6	165.6	189.6	253.8	242.6	139.1	97.1	194.0	54.1	-32.0
Cuba 2/	88.4	162.0	388.3	307.8	251.2	222.0	191.8	181.2	149.9	105.9	17.7
CENTROAMERICA	383.1	409.9	633.3	716.8	945.2	1,099.6	980.3	1,077.8	1,120.5	861.5	92.0
Belice	23.3	21.7	20.3	31.7	31.0	36.0	36.2	44.6	34.4	60.7	6.4
Costa Rica	77.8	67.1	126.3	130.5	143.9	194.7	59.1	106.1	154.0	-72.2	-37.0
El Salvador	98.8	109.2	139.7	139.1	190.0	192.7	226.3	225.8	244.4	229.1	25.4
Guatemala	141.7	134.8	259.1	283.4	418.0	509.9	461.0	444.4	464.4	397.7	58.8
Honduras	32.1	66.5	65.1	91.7	109.6	122.5	148.1	190.5	163.0	182.3	20.8
Nicaragua	9.3	10.6	22.7	40.4	52.8	43.9	49.7	66.5	60.2	63.9	17.5
UNION EUROPEA	-5,010.1	-6,252.2	-3,378.7	-4,230.7	-5,929.7	7,810.1	-7,540.1	-9,165.0	10,832.9	11,223.9	-1,794.1
Alemania Rep. Fed.	-2,422.0	-2,706.2	-2,171.7	-2,532.8	-3,183.6	3,391.8	-2,939.0	-4,214.5	-4,575.5	-4,825.8	-765.9
Austria 1/	-62.0	-111.0	-74.8	-103.2	-123.6	-181.3	-159.3	-159.8	-200.0	-170.7	-31.7

Bélgica	-49.1	-65.7	276.6	169.8	45.4	-125.0	-64.5	-238.6	-312.7	-260.9	-63.3
Dinamarca	-112.2	-109.3	-63.3	-52.0	-65.9	-84.1	-77.3	-97.4	-124.8	-138.5	-29.4
España (Excluye Canarias)	-237.6	-480.4	102.8	277.5	-38.7	-543.5	-499.4	89.8	-573.5	-798.9	-77.3
Finlandia 1/	-48.7	-61.5	-61.6	-83.2	-95.6	-120.3	-167.6	-207.4	-241.0	-140.1	-28.5
Francia	-648.9	-1,009.1	-495.7	-593.1	-752.5	1,028.5	-1,104.9	-1,092.1	-1,204.4	-1,444.0	-255.1
Grecia	-17.1	-18.7	-2.0	-0.8	-6.5	2.9	-8.4	-19.8	-15.7	-22.4	0.4
Holanda	-48.3	-65.7	-40.8	-33.4	-0.2	10.3	162.1	76.0	37.2	87.0	19.6
Irlanda(Eire)	-30.2	-26.2	-110.6	-93.0	-152.9	-271.4	-262.7	-291.4	-364.5	-427.6	-63.3
Italia	-750.6	-935.3	-574.2	-859.2	-1,052.6	1,399.7	-1,479.1	-1,627.4	-1,860.6	-1,995.9	-354.2
Luxemburgo	-3.6	-9.9	-5.1	-5.9	-13.6	-10.5	-4.1	-9.3	-5.4	21.6	3.9
Portugal	60.2	39.3	62.6	35.2	63.1	43.5	128.2	142.9	48.0	35.5	6.8
Reino Unido(Incluye canal)	-391.3	-439.4	-50.8	-147.5	-251.1	-417.2	-388.2	-221.5	-671.1	-736.9	-78.9
Suecia 1/	-248.5	-253.2	-170.3	-209.2	-301.5	-293.7	-675.8	-1,294.5	-768.9	-406.4	-77.1
ASOC. EUROPEA DE LIBRE COM.	-378.9	-360.7	210.6	-85.0	-258.3	-372.7	-321.1	-265.0	-450.1	-407.1	-37.3
Islandia	0.8	0.1	-0.5	-0.2	-1.0	-0.7	0.0	0.2	-1.2	-0.5	-4.3
Noruega	-23.3	-28.1	-8.3	11.3	-42.4	-40.8	-45.3	-65.3	-136.9	-86.0	-8.9
Suiza	-356.4	-332.7	219.5	-96.1	-215.0	-331.2	-275.8	-199.8	-312.0	-320.7	-24.1
NICS	-1,924.3	-2,509.9	-1,326.0	-1,672.7	-2,801.2	3,397.1	-4,411.3	-6,195.1	-7,392.2	-9,349.4	-1,173.8
Corea	-897.5	-1,167.5	-883.0	-980.0	-1,762.7	1,877.8	-2,810.2	-3,666.0	-3,321.8	-3,742.0	-556.2
Taiwan	-694.0	-1,006.3	-672.1	-849.3	-1,093.8	1,476.7	-1,465.6	-1,850.7	-2,843.5	-4,036.0	-411.4
Hong Kong	-248.6	-113.4	344.9	304.4	93.7	1.1	-75.0	-268.6	-322.0	-314.5	-42.0
Singapur	-84.1	-222.7	-115.8	-147.9	-38.4	-43.6	-60.5	-409.9	-905.0	-1,256.8	-164.2
JAPON	-3,242.3	-3,783.0	-2,972.8	-2,738.7	-3,177.3	3,685.8	-4,307.0	-5,535.1	-7,465.1	-8,877.3	-1,171.1
PANAMA	86.4	99.1	215.2	274.2	315.1	335.1	277.8	163.2	201.9	280.8	54.8
REPUBLICA DE CHINA PUPULAR	-341.7	-457.5	-483.6	-721.4	-1,201.5	1,510.5	-1,794.7	-2,676.0	-3,745.5	-5,818.5	-1,065.6
ISRAEL	58.5	-81.6	-36.1	-69.6	-81.8	-119.5	-134.8	-241.9	-218.3	-198.8	-42.7

Resto del Mundo	-639.0	-1,483.3	-658.9	-437.2	-1,468.4	2,000.4	-2,430.3	-3,526.1	-4,819.7	-5,270.6	-440.8
-----------------	--------	----------	--------	--------	----------	---------	----------	----------	----------	----------	--------

Fuente: SE con datos de Banco de México.

Nota 1: Las exportaciones incluyen fletes más seguros y las importaciones son valor aduanal.

Nota 2: Los datos incluyen cifras definitivas, temporales y maquila.

Nota 3: Las cifras por los procedimientos de elaboración, están sujetas a cambios ulteriores.

1/ Estos países pertenecen a la Unión Europea a partir de enero de 1995.

2/ Este país pertenece a la ALADI a partir del 25 de agosto de 1999.

### 1.5. Del proteccionismo al neoliberalismo económico

En la parte inicial de este trabajo definimos a la política comercial como el manejo de los instrumentos con que cuenta un Estado para mantener, alterar o modificar sustantivamente sus relaciones comerciales con el resto del mundo y puede optar entre dos planteamientos económicos antagónicos: el proteccionismo y el librecambismo.

La historia del pensamiento económico se ha caracterizado porque, en sus diversas etapas, han existido grupos de autores que proclaman la necesidad de que el Estado regule la actividad económica, frente a otro grupo de autores que defienden la no intervención estatal en la economía.

Por esta razón, me referiré en la siguiente tabla, elaborada a partir de los datos proporcionados por el maestro Moisés Gómez Granillo en su libro "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", a las principales doctrinas económicas que hacen referencia al comercio internacional y que han sido adoptadas por los Estados a través del tiempo.

Corriente	Exponentes	Postulados
Mercantilismo (Del siglo XVI a la primera mitad del siglo XVIII)	Juan de Mariana; Jerónimo de Uztráziz; Thomas Mun; William Petty; Jean Bodin; Jean Colbert; Antoine Montchrétien; Juan Botero; Antonio Serra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acumulación de metales preciosos.</li> <li>• Intervención del soberano para regular la actividad económica.</li> <li>• Buscar una balanza comercial favorable alentando las exportaciones e impidiendo las importaciones.</li> <li>• Reglamentar la industria para producir barato.</li> </ul>
Precursores del liberalismo (Siglo XVIII)	Thomas Hobbes; David Hume; Bernard de Mandeville.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparan el camino al liberalismo, sin abandonar del todo las ideas mercantilistas, piden la no intervención estatal en la economía y en estimular al comercio.</li> <li>• Hume sostiene la teoría del equilibrio en la balanza comercial "una balanza no necesariamente debe ser favorable o desfavorable, ya que cuando un país pierde monedas por importar esto baja los precios internos deteniendo las importaciones y provocando que el extranjero compre".</li> </ul>
Fisiocracia (De la segunda mitad del siglo XVIII a principios del siglo XIX)	Francois Quesnay; Robert J. Turgot; Esteban B. Condillac.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden natural de las cosas.</li> <li>• El origen de la riqueza se encuentre en la tierra (economía rural).</li> <li>• El comercio exterior es un mal necesario.</li> <li>• El Estado no debe intervenir en la economía.</li> </ul>
Liberalismo clásico (De la segunda mitad del siglo XVIII a principios del siglo XIX)	Adam Smith; David Ricardo; Robert Malthus; Jean Baptiste Say.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El individualismo liberal como sustento de la sociedad.</li> <li>• Críticos del mercantilismo.</li> <li>• La protección comercial desvía el trabajo y los capitales de actividades más productivas.</li> <li>• Postulan la no intervención estatal pero aceptan la</li> </ul>

		<p>protección en algunos casos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adam Smith crea la teoría de las ventajas absolutas del comercio.</li> <li>• David Ricardo propone la teoría de las ventajas comparativas del comercio.</li> </ul>
<p>Corrientes críticas del liberalismo (Primera mitad del siglo XIX)</p>	<p><b>Criticismo</b> J. C. L. Sismonde de Sismondi.</p> <p><b>Precolectivismo</b> Henri de Saint Simon.</p> <p><b>Socialismo utópico</b> Robert Owen; Charles Fourier; Louis Blanc.</p> <p><b>Nacionalismo económico</b> Friederich List.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigidas a impugnar los abusos generados en el sistema liberal, que llevaron al empobrecimiento de las clases obreras y campesinas.</li> <li>• Critican la mala distribución de la riqueza.</li> <li>• Reconoce los derechos de los trabajadores y campesinos.</li> <li>• Algunas corrientes argumentan la transformación de la propiedad privada y la desaparición del Estado.</li> <li>• Para List el proteccionismo se justifica cuando tiene como fin la educación industrial del país, o cuando éste se encuentra retrasado en comparación con otra potencia manufacturera. Sin embargo, la protección no debe ser permanente y no debe extenderse a la agricultura.</li> </ul>
<p>Apogeo y ocaso del liberalismo clásico (Mediados del siglo XIX)</p>	<p>John Stuart Mill</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stuart Mill inicia la humanización de la economía</li> <li>• Preciso y sistematizó el pensamiento de Smith y Ricardo.</li> <li>• Acepta la libre competencia.</li> <li>• La utilidad del comercio exterior radica en abaratar la producción beneficiando al consumidor.</li> <li>• Impugna el proteccionismo pero lo acepta si, de manera temporal, se trata de proteger a las industrias nuevas.</li> </ul>
<p>Socialismo de Estado (Segunda mitad del siglo XIX)</p>	<p>Karl J. Rodbertus; A. Wagner; F. Lasalle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituye una política económica y social, apoyada sobre la idea de justicia.</li> <li>• El Estado es un agente económico.</li> <li>• El Estado debe encargarse de una industria cuando sea necesario para garantizar el interés común.</li> <li>• Se requiere de la intervención del Estado.</li> </ul>
<p>Socialismo Científico (Segunda mitad del siglo XIX)</p>	<p>Karl Marx.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explica los fenómenos económicos y sociales con base en principios científicos.</li> <li>• Sus principios más conocidos son: la explotación del trabajador (tesis de la plusvalía), la supresión de la propiedad privada, la autodestrucción del sistema capitalista y socialización de los medios de producción.</li> </ul>
<p>Economía Dirigida (Primera mitad del siglo XX)</p>	<p>Lenin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención estatal no sólo regulando al comercio exterior sino participando como un actor más de la actividad económica, es decir, como Estado – Empresario, dueño de fábricas, comercios y prestador de servicios.</li> </ul>
<p>Desenvolvimiento Económico y las teorías de Keynes (Primera mitad del siglo XX)</p>	<p>Joseph Schumpeter; John Maynard Keynes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schumpeter afirma que el desarrollo económico es dinámico, gracias a la función empresarial.</li> <li>• Keynes sostiene la validez del proteccionismo con el fin de controlar los factores del desarrollo económico para buscar y mantener el empleo.</li> </ul>
<p>Dinamismo (Segunda mitad del siglo XX)</p>	<p>Roy F. Harrod; Joan Robinson; Francois Perroux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar modelos económicos desde los puntos de vista a corto y a largo plazo.</li> <li>• Se interesan por los desequilibrios, disparidades y</li> </ul>

		distorsiones, más que por las condiciones de un equilibrio estable.
Planeación económica (Segunda mitad del siglo XX)	Tinbergen Jan, Lewis Artur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnica que aplicada al estudio económico y social de un país, permite el mejor uso de los recursos naturales, humanos y económicos, en beneficio del interés colectivo.</li> <li>• Intervención estatal.</li> </ul>

La década de los ochenta dio inicio a grandes cambios en la geografía económica, principalmente debido a la caída del socialismo, surgiendo la corriente neoliberal que enfatiza la interdependencia comercial y económica de los Estados.

“En lo comercial avanzan los esfuerzos del comercio multilateral con la celebración de grandes rondas de negociaciones y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero que se ven acompañados de la puesta en marcha o aceleración de importantes bloques de comercio regional...”<sup>11</sup>

Es importante mencionar que si bien el neoliberalismo reconoce el principio, del liberalismo clásico, de libre mercado, sintetizado en la frase “laissez faire – laissez passer” (dejar hacer – dejar pasar), se aleja de su antecesor al criticar la actitud proteccionista del Estado liberal que generó un Estado obeso con empresas que no sabe administrar y que son focos de corrupción. El neoliberalismo busca adelgazar al Estado a través de la privatización de empresas y se complementa con el proyecto de un orden mundial.

Para terminar con éste capítulo expondremos, brevemente, el proceso que ha seguido nuestro país para pasar de un sistema proteccionista al sistema neoliberal, comenzando desde el porfirato, ya que es con Porfirio Díaz cuando se alcanza una real estabilidad económica y social desde que nos convertimos en una nación independiente.

En este periodo el modo de producción imperante fue el capitalista, aunque subsistieron vestigios feudalistas, gracias al proceso de industrialización y modernización que se inició en México con la inversión extranjera en las áreas: agrícola, minera, industrial, petrolera, transportes y banca.

Durante estos años el mercado pasa de ser local a nacional, y este último, se ligó más al comercio mundial gracias a la mejoría y ampliación de los medios de transporte y a la prohibición a las entidades federativas para cobrar impuestos por el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio.

En el año de 1929 se presenta una crisis mundial, causada por la sobreproducción de mercancías en los países más industrializados, y va a terminar entre 1939 y 1945. Nuestro país va a adoptar medidas proteccionistas alcanzando su máximo auge en el gobierno de Lázaro Cárdenas.

La política económica cardenista se le conoce como “nacionalismo económico” ya que sostuvo el interés nacional por encima de cualquier interés extranjero o privado, planteando una real y efectiva intervención del Estado en la economía. Desde esta etapa, y hasta el sexenio de José López Portillo, la actividad comercial se vio frenada con el sistema de sustitución de importaciones, con la intención de conservar los recursos naturales y estimular una industria propia para convertir la economía nacional en una economía autosuficiente.

<sup>11</sup> Rohde Pone, Andrés. Ob. Cit. Pág. 226



Es hasta la década de los 80, con la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando nuestro país se va abrir al exterior iniciando el tránsito al neoliberalismo (principalmente por las presiones de los organismos internacionales), disminuyendo las barreras proteccionistas, adelgazando al aparato burocrático y privatizando a las industrias.

Con Carlos Salinas de Gortari se acentuó el objetivo de transitar en definitiva hacia el neoliberalismo, para lograrlo reformó el art. 27 constitucional permitiendo a los campesinos adquirir la propiedad de la tierra que trabajaban. Asimismo, negoció un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, primer tratado de este tipo que celebró nuestro país y que serviría de ejemplo a los presidentes posteriores para seguir firmando tratados comerciales.

Hasta aquí con los aspectos históricos pues se profundizará en esta etapa de apertura comercial en el capítulo tercero de este trabajo, al hablar de los procesos de integración comercial en los que ha participado México.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### Sistema Aduanero Mexicano

#### 2.1. Antecedentes.

Para comprender qué es la aduana, en cuanto a sus alcances y perspectivas, debemos remontarnos a su etimología y antecedentes históricos.

Atendiendo a la etimología del término aduana, la mayoría de los investigadores coinciden en establecer su origen arábigo, pero no hay un consenso entre ellos para determinar con precisión de que palabra se deriva, a continuación presentamos algunas acepciones del posible origen del término aduana, tomadas del libro "Derecho Aduanero", del Dr. Máximo Carvajal Contreras:

<b>Término</b>	<b>Significado</b>
"Divanum"	La casa donde se recogen los derechos y que derivó en "divana", luego "duana" hasta llegar a aduana.
"Adayán"	Libro de cuentas.
"Ad-diwanar"	El registro.
"Addiván"	Casa donde se reunían los administradores de las finanzas para la percepción de los derechos e impuestos.
"Soxa"	Palabra griega que significa recaudación.
"Duxana"	Palabra italiana que significa el derecho de entrada pagado por las mercancías al dux de Venecia.
"Dovana" o "Douana"	Palabra del francés antiguo que significa derecho como tributo o arancel.

"Como se podrá observar, cualquier concepto etimológico que se seleccione lleva implícita la connotación de lo que es la actividad que regula el derecho aduanero".<sup>12</sup>

Con este panorama, en cuanto a la evolución etimológica del término aduana, nos referiremos brevemente a sus antecedentes históricos.

Su origen es muy antiguo, concomitante con la actividad comercial realizada por las grandes civilizaciones como: India, Fenicia, Grecia, Roma, China, Siria, Babilonia, Egipto, etc.

Por el sentido y limitaciones de este trabajo sólo haremos referencia a las aduanas en India, Grecia y Roma, para referirnos después a España y finalmente comentar la evolución histórica de la aduana mexicana.

<sup>12</sup> Carvajal Contreras, Máximo. Ob. cit. Pág. 50

Es en la India donde surge la idea de imponer un tributo por la introducción o extracción de mercancías y se crean, en los pasos fronterizos, lugares especiales para que el ejército realizara la recaudación de este tributo. En Atenas se aplicaba en los puertos griegos un impuesto que iba del 2% al 10% del valor de las mercancías y se impusieron medidas de carácter proteccionista para restringir el intercambio internacional de productos, encomendándose la administración de las aduanas a los “decastologos”, mientras que los “Sytofilacos” eran los inspectores encargados de vigilar el cumplimiento de las restricciones.

Posteriormente, en Roma, el establecimiento de las aduanas “se atribuyen al cuarto Rey Anco Marcio, quien las estableció en el Puerto de Ostia, inmediatamente después de haberlo conquistado, para aprovechar las ventajas comerciales que con este puerto se obtenían para la navegación por el río Tiber.”<sup>13</sup> De acuerdo a los estudios de Luis Almajano Garcés y José Javier Almajano Pablos, el “portorium” es el impuesto a las importaciones y exportaciones, que recibió este nombre por haber sido en el Puerto de Ostia donde se estableció por primera vez (también se le dio otras denominaciones diferentes según las distintas provincias del Imperio).

“Al principio de la época imperial el portorium era arrendado en pública subasta por períodos de cinco años y a tanto alzado; los arrendatarios se llamaban conductores portorii, constituyéndose en sociedades para el cobro del impuesto, ejerciendo el Fisco una labor de vigilancia; posteriormente el cobro se encomendó a los funcionarios imperiales, que tenían la obligación de rendir cuentas de su gestión, percibiendo en compensación de su trabajo un tanto por ciento de las cantidades ingresadas en el Tesoro; con esto se llegó más tarde a la percepción directa por el Estado”.<sup>14</sup>

Continúan afirmando los maestros que, durante la Edad media, Venecia al ser una potencia en el comercio marítimo, fomentó el sistema de aduanas e impuso a los extranjeros el pago, en sus puertos, de dobles derechos en comparación a los que pagaban sus nacionales. Así también, durante el dominio árabe, en el territorio español, se estableció el almojarifazgo entendido como “el derecho cobrado en los puertos por la extracción o introducción de mercancías”; el cual fue confirmado por los reyes cristianos, aunque con el nombre de portazgo.

Siguiendo los estudios realizados por Dr. Carvajal Contreras sobre la evolución histórica de la aduana en España, sabemos que, Alfonso X, en el Código de las siete partidas, concede “el privilegio de mercaderes” entendido como un régimen que libera a las transacciones mercantiles, habilitando los puertos del mar y tierra para realizar las operaciones comerciales y autorizando el comercio libre de los productos extranjeros.

“En España los reyes de Castilla y León llamaban derechos de puertos secos y mojados a los derechos de aduanas, entendiendo por puertos secos los de las fronteras terrestres y por puertos mojados los marítimos”.<sup>15</sup>

Con el Acta de Navegación, expedida por los Reyes Católicos, comenzaron las restricciones, mismas que se acentuaron durante el reinado de los Austrias y que continuaron durante los siglos XVI y XVII.

Hasta el siglo XVIII el funcionamiento de las aduanas estaba arrendado a contratistas, a partir de este momento la administración de las aduanas queda a cargo de la Hacienda de la Corona. “En 1786 se publicó el

<sup>13</sup> Ibidem. Pág. 52

<sup>14</sup> Almajano Garcés, Luis y Almajano Pablos, José Luis. Derecho Aduanero. Pág. 7

<sup>15</sup> Idem.

arancel especial para el comercio de Indias y en 1773 se formó un arancel general desapareciendo las diferencias que había a favor de los extranjeros”.<sup>16</sup>

Hablando del comercio en América durante la época prehispánica el intercambio comercial entre los pueblos de Mesoamérica, principalmente a través del trueque, era una de las actividades de mayor importancia y les permitió tener acceso a productos provenientes de otras regiones. Como prueba de esta afirmación basta recordar que dentro de los Aztecas, existió una clase social, integrada por comerciantes, a los que se les llamó “pochtecas”, quien recorría grandes distancias para intercambiar productos con otros pueblos.

Con la llegada, conquista y colonización de los españoles del territorio mesoamericano, se formaliza el comercio de España con sus colonias.

El Dr. Carvajal Contreras señala en su libro “Derecho Aduanero” que con la cédula real de 1497 se buscó incentivar la colonización en América, y después, a través de las reales cédulas de mayo de 1509, septiembre de 1519, abril de 1531 y agosto de 1535, se legitimó el monopolio mercantil de la Corona sobre los territorios conquistados. Para tal efecto se instalaron las Casas de Contratación, instituciones creadas desde 1503, con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias.

En la página electrónica de Aduanas México encontramos la siguiente información relacionada con la historia de esta institución en nuestro país:

En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

En 1597, debido a la piratería, se dispuso que los oficiales a cargo de la Casa de Contratación se trasladaran a la Banda de Buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulúa, hecho que permitió que, cuatro años después, se instalara la aduana en tierra firme.

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776.

Como nación independiente se expide el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821, en el cual se designaban los puertos habilitados para el comercio y especificaba las labores de los administradores de las aduanas, éstas dependientes de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

En 1884 se creó la Aduana de México y se instaló en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo.

El 1 de marzo de 1887 se expidió una nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas con dos anexos: en el primero apareció en forma separada la tarifa general; el segundo contenía la aplicación de la tarifa. Esta ordenanza fue sustituida el 12 de junio de 1891.

El 19 de febrero de 1900 se constituyó la Dirección General de Aduanas.

El 17 de octubre de 1913 se firmó el decreto por el cual se creó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

El 1 de enero de 1930 se publicó una Nueva Ley Aduanera que derogó a la Ordenanza General de Aduanas de 1891.

---

<sup>16</sup> Ibidem. Pág. 8

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3 se ubicó a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

El 19 de agosto de 1935 se expidió una nueva Ley Aduanera, que estuvo vigente hasta principios de abril de 1952, fecha en que entró en vigor el Código Aduanero (vigente hasta 1982).

El 29 de diciembre de 1976 se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 23 de mayo de 1977 se publica el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito, quedando integrada por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; la Subsecretaría de Ingresos; la Subsecretaría de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas; la Oficialía Mayor; la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

El 30 de diciembre de 1982 se publica la Ley Aduanera

El 26 de marzo de 1986 nuestro país se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El 10 de diciembre de 1987 México se incorpora al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

El 17 de enero de 1989 se emite un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por Acuerdo del 22 de junio de 1989 la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos.

Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas.

En 1994 se separaron de la Resolución Miscelánea Fiscal las Reglas Generales de Comercio Exterior.

El 15 de diciembre de 1995 se publica la nueva Ley Aduanera que entró en vigor el 1 de abril de 1996.

El 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se publicó el 30 de junio de 1997.

Con las modificaciones a la Ley Aduanera, publicadas el 31 de diciembre de 1998, se pretendió dotar a la autoridad con mejores procedimientos de verificación y control para combatir las prácticas fraudulentas del comercio exterior.

A través del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera, del 31 de diciembre del 2000, pretende instrumentar los compromisos adquiridos por nuestro país en los artículos 303, 304 y en el anexo 303.7 del TLCAN.

En los últimos tres años, y gracias a la celebración de varios tratados de libre comercio, hemos entrado en una etapa de constante dinámica en materia aduanal, en la cual se ha escuchado a las cámaras industriales para

detectar sus necesidades en materia de comercio exterior, instrumentándose el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) y el sistema de selección automatizado (mejor conocido como semáforo fiscal).

El 12 y 17 de junio de 2003 se reformaron la Ley del SAT y su reglamento, respectivamente, desapareciendo la Administración General del Destino de Bienes de Comercio exterior Propiedad del Fisco Federal y adicionando un procedimiento para demandar el pago de daños y perjuicios al SAT a causa de la actuación de sus servidores públicos.

Si bien es cierto que no podemos desconocer los avances en la modernización de la aduana, es en el último capítulo de este trabajo donde criticaremos ha detalle las últimas reformas para comprobar si realmente responden a la necesidad de crear una aduana y un derecho aduanero de primer mundo, convirtiéndolos en facilitadores de las operaciones de comercio exterior o en obstáculos de estas operaciones.

## **2.2. Base constitucional para el comercio exterior y el derecho aduanal.**

La constitución y demás normas jurídicas le van dar al comercio exterior y al derecho aduanal orden, consistencia, seguridad y realidad, pues de carecerse de las debidas disposiciones jurídicas, el desconocer las atribuciones de los órganos del Estado facultados para intervenir en estas actividades, al faltar las normas aplicables a los actos que encuentran su origen en la actividad comercial y al no existir las reglas que van a regir el procedimiento para solucionar controversias, no sería posible la actividad comercial – nacional o internacional -.

En el capítulo primero comentamos, brevemente, los artículos constitucionales que regulan la rectoría económica del Estado, en esta parte se hará referencia a la base constitucional del comercio exterior y del derecho aduanal.

En primer lugar, tenemos que los artículos 131, 124, 117 y 118 de nuestra ley fundamental, determinan que la regulación del comercio exterior es una facultad exclusiva de la Federación.

El art. 131, en su primera parte, señala expresamente la facultad privativa que tiene la Federación para gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Asimismo, esta facultada para reglamentar, e incluso prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación por el territorio nacional de cualquier efecto independientemente su procedencia.

Como ya se comentó en el primer capítulo de este trabajo, la segunda parte de este artículo constitucional establece que el poder ejecutivo federal cuenta con facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior. Asimismo, el artículo 49 constitucional reafirma esto al reconocer que en nuestro país existe la división de poderes sin que puedan concentrarse estos poderes en una sola persona, salvo en los casos dispuestos en el artículo 29 y en la segunda parte del artículo 131. La única limitación que tiene el ejecutivo es "al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida". De lo anterior se desprende que la facultad originaria para legislar en materia de comercio exterior le corresponde al poder legislativo, quien puede delegarla al poder ejecutivo.

El art. 124 establece que las facultades de la Federación deberán expresarse dentro del texto constitucional, en caso contrario, se consideran reservadas a los Estados.

El art. 117 refuerza lo expresado en el artículo 124 al indicar que actividades están prohibidas para los Estados y así tenemos que, expresamente cuatro fracciones, les impiden participar en la regulación del comercio exterior y del derecho aduanal:

“ Fracción I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”.

“ Fracción V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera”.

“ Fracción VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía”.

“ Fracción VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia”.

El artículo 118 señala las prohibiciones no absolutas a los Estados al permitirles realizar determinadas acciones si cuentan con el consentimiento del Congreso de la Unión. Así tenemos que, en materia de comercio exterior, la fracción I señala:

“Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”.

De lo dispuesto en estos dos artículos detecto una posible contradicción entre ellos, ya que legislar en materia comercial es una facultad expresa de la Federación, como se desprende de la lectura de los artículos 73 y 131, y que, de conformidad con el texto del artículo 117, en ningún caso podrá ser regulada por los Estados, pero el artículo 118 contempla la posibilidad de que las entidades federativas puedan imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones si cuentan con la autorización expresa del Congreso de la Unión.

Al respecto, algunos autores, como Ernesto Flores Zavala, Emilio Margáin Manautou y Hugo Carrasco Iriarte, sostienen que esta contradicción es aparente, porque la regla general es que la Federación sólo puede establecer estos impuestos y por excepción se puede delegar esta facultad en los Estados, con permiso de la Federación. Me permito transcribir lo expresado por el maestro Margáin, citado por Hugo Carrasco Iriarte, en su libro “Derecho Fiscal I”: “... no hay tal contradicción, que el contenido del artículo 118, fracción I, es simplemente una excepción a las reglas que encontramos consignadas en los artículos 73, fracción XXIX, y 131. Sin embargo, el día que la Federación diera su consentimiento a los Estados para que impongan contribuciones o derechos sobre materia aduanera, el grueso de los afectados acudirían al juicio de garantías, alegando que debe estarse a lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX, y 131 de la Constitución, o sea, que las fuentes relacionadas con el comercio exterior sólo pueden ser gravadas por la Federación y nunca por los Estados”.

Pero atendiendo al texto del artículo 117, fracciones V, VI y VII, que prohíbe a los Estados, en ningún caso, prohibir o gravar, directa o indirectamente, la entrada o salida de su territorio, de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos

cuya exención se efectúe por aduanas locales; tampoco pueden expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras. Relacionado con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, que señala las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio exterior; artículo 124 que establece que las facultades de la Federación deberán expresarse dentro del texto constitucional, en caso contrario, se consideran reservadas a los Estados; y artículo 131 que indica la facultad privativa de la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten; no es posible que exista la delegación de esta facultad en las entidades federativas a la que habla el artículo 118 resultando contradictorio con estas disposiciones. Es más, el mismo maestro Margáin reconoce que, si se presenta este caso existiría la posibilidad de recurrir al juicio de amparo.

Como se puede observar es facultad de la Federación el legislar en materia de comercio exterior y aduanera, participando el poder legislativo y ejecutivo en su regulación. Así tenemos que complementa lo anterior lo dispuesto en los artículos 73, 76 y 89 de nuestra Constitución.

El artículo 73 constitucional señala, en treinta fracciones, las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, y relacionados al tema que se está desarrollando tenemos las siguientes:

Legislar en materia de comercio e intermediación y servicios financieros (Fracción X).

Legislar sobre vías generales de comunicación y servicio postal (Fracción XVII).

Establecer contribuciones sobre el comercio exterior (Fracción XXIX).

Legislar sobre la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (Fracción XXIX-E).

Además de las facultades que tiene el Congreso de la Unión existe, en el artículo 76 fracción I, la facultad privativa de la cámara de Senadores para analizar la política exterior manejada por el Ejecutivo y le corresponde aprobar los tratados y convenciones internacionales.

El artículo 89 constitucional, establece las facultades y obligaciones del presidente, contando con la facultad reglamentaria (Fracción I), pues es el encargado de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso proveyendo en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes. Además, dirige la política exterior pudiendo celebrar tratados internacionales - sometidos a la aprobación del senado - y está facultado para habilitar toda clase de puertos, así como establecer y determinar la ubicación de las aduanas marítimas y fronterizas.

Pero también el poder judicial de la Federación tiene su participación en materia comercial ya que a través de sus actuaciones se resuelven las controversias y conflictos que surjan, proporcionando la necesaria seguridad jurídica y respeto a las garantías individuales que debe prevalecer en un estado de derecho (artículos 103 y 104 constitucionales). Para lograr este objetivo deberán observar lo dispuesto en la constitución, leyes y tratados internacionales, así como la jurisprudencia.



### 2.3. Marco jurídico del comercio exterior y el derecho aduanal

Dentro de la jerarquía de normas jurídicas tenemos en primer término a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el documento fundamental, producto del Poder Legislativo Constituyente, de la que emanan todas las disposiciones secundarias.

En un nivel inferior tenemos las leyes federales y los tratados internacionales, existiendo la duda de cual de los dos esta colocado en un nivel superior en relación con el otro, pues sin duda alguna en México la ley suprema es la Constitución, y ambos ordenamientos jurídicos debe estar acorde a ella en forma y fondo.

Al respecto se manifestó la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solucionar este problema, a través de la siguiente tesis:

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Noviembre de 1999*

*Tesis: P. LXXVII/99*

*Página: 46*

#### **TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

*Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al*

*Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.*

Siguiendo a los maestros Máximo Carvajal Contreras y Pedro Trejo Vargas, tenemos principalmente los siguientes ordenamientos jurídicos que regulan, de manera directa o indirecta, las operaciones de comercio exterior de mercancías y al derecho aduanal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Tratados internacionales
  - GATT (OMC)
  - OMA
  - ALADI
  - Tratados de libre comercio
- Ley de Comercio Exterior
- Ley Aduanera
- Ley del Impuesto General de Importación y Exportación
- Leyes fiscales (relacionadas con las importaciones)
  - Código Fiscal de la Federación
  - Ley de Ingresos
  - Ley del Impuesto al Valor Agregado
  - Ley del Impuesto Sobre la Renta
  - Ley Federal de Derechos
  - Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
  - Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
- Leyes especiales (relacionadas con las importaciones)
  - Ley General de Salud
  - Ley de Sanidad Animal
  - Ley de Sanidad Vegetal

- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
  - Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
  - Ley Federal de Metrología y Normalización
- Reglamentos
- Decretos (como los que crean los programas de fomento a la exportación)
- Resoluciones y circulares administrativas (Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior – antes Resolución Miscelánea-), respecto a éstas serán criticadas en el último capítulo.

A continuación se presenta una tabla con la estructura general de los tratados de libre comercio que ha celebrado nuestro país, así como una lista de los tratados que hemos celebrado, ambas tomadas del libro “Comercio Exterior sin Barreras”, de los maestros Jorge Moreno, Hadar Moreno y Pedro Trejo.

<b>Estructura de los tratados comerciales celebrados por México</b>
ASPECTOS GENERALES <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposiciones iniciales</li> <li>• Definiciones</li> </ul>
COMERCIO DE BIENES <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trato nacional y acceso a mercados</li> <li>• Agricultura, medidas zoosanitarias y medidas fitosanitarias</li> <li>• Reglas de origen</li> <li>• Procedimientos aduaneros</li> <li>• Medidas de salvaguarda</li> <li>• Prácticas desleales</li> </ul>
COMERCIO DE SERVICIOS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principios generales</li> <li>• Entrada temporal de personas de negocios</li> <li>• Telecomunicaciones</li> <li>• Servicios financieros</li> </ul>
BARRERAS TÉCNICAS AL COMERCIO <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de normalización</li> </ul>
COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compras del sector público</li> </ul>
INVERSIÓN <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión</li> </ul>
PROPIEDAD INTELECTUAL <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiedad intelectual</li> </ul>
DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación, notificación y garantías (audiencia y legalidad)</li> <li>• Administración del tratado</li> </ul>
SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solución de controversias</li> </ul>
OTRAS DISPOSICIONES <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excepciones</li> <li>• Disposiciones finales</li> </ul>
ANEXOS

ACUERDO COMERCIAL O TRATADO DE LIBRE COMERCIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	ENTRADA EN VIGOR
ALADI	31/marzo/1981	22/marzo/1981
E.U.A. Y Canadá	20/diciembre/1993	1/enero/1994
Colombia y Venezuela (G3)	9/enero/1995	1/enero/1995
Costa Rica	10/enero/1995	1/enero/1995
Bolivia	11/enero/1995	1/enero/1995
Nicaragua	1/julio/1998	1/julio/1998
Chile	28/julio/1999	1/agosto/1999
Unión Europea (Decisión 2/2000)	26/junio/2000	1/octubre/2000
Israel	28/junio/2000	1/julio/2000
Salvador, Guatemala y Honduras	14/marzo/2001 (Guatemala y El Salvador) 30/mayo/2001 (con Honduras)	15/marzo/2001
Islandia, Noruega, Suiza, Liechtenstein (AELC)	29/junio/2001	1/julio/2001

#### 2.4. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Desde inicios del siglo veinte los países sumaron esfuerzos para estandarizar y armonizar las formalidades aduaneras, para facilitar el comercio internacional de mercancías. Así, en 1923, los miembros de la Liga de las Naciones firmaron la Convención Internacional relativa a la Simplificación de Formalidades Aduaneras, mientras que diversos aspectos aduaneros se incluyeron en el GATT 47. Pero, no existía un organismo especializado en la materia aduanera.

Es el 12 de septiembre de 1947 que trece países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Turquía y Gran Bretaña), sientan las bases para crear este organismo con sede en Bruselas, creándose un grupo de estudio para la Unión Aduanera Europea.

Este grupo estableció un Comité de Aduanas, mismo que se encargaría de hacer un estudio comparativo de técnicas aduaneras en los países integrantes, adoptando una nomenclatura común y una definición de valor para fines aduaneros. Producto de lo anterior se firmaron, el 15 de diciembre de 1950, tres convenciones:

- La Convención que estableció un Consejo de Cooperación Aduanera, que entró en vigor el 4 de noviembre de 1952;
- La Convención sobre Valoración de las Mercancías para Propósitos Aduaneros, que entró en vigor el 28 de julio de 1953;
- La Convención sobre Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en las Tarifas Aduaneras, que entró en vigor el 11 de septiembre de 1959.

En 1994, el Consejo cambió su nombre por el de Organización Mundial de Aduanas, organismo internacional dedicado en exclusiva al desarrollo de las técnicas aduaneras. Nuestro país firmó su adhesión el 10 de diciembre de 1987 y se publicó en el DOF el 2 de mayo de 1988.

## 2.5. Estructura del sistema aduanero mexicano.

Para comenzar este punto es indispensable definir lo que es el sistema aduanero mexicano y después desarrollar su estructura. El maestro Pedro Trejo Vargas, al respecto, entiende el concepto de sistema de dos maneras<sup>17</sup>:

- a) Como el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
- b) Cosas que ordenadamente relacionadas de manera lógica contribuyen a determinado objeto.

En su primera acepción, el sistema aduanero es entendido como el conjunto de disposiciones jurídicas, racionalmente entrelazadas entre sí, cuyo objeto es regular la entrada de mercancías a un territorio aduanero o su salida del mismo. Con relación al marco jurídico del comercio exterior y derecho aduanal en nuestro país ya hicimos referencia en este trabajo en el apartado 2.3.

En su segunda acepción, el sistema aduanero es entendido como el conjunto de instituciones u organismos facultados legalmente para regular la entrada de mercancías a un territorio aduanero o su salida del mismo. Con base en lo anterior, podemos definir al sistema aduanero mexicano como el conjunto de disposiciones jurídicas y organismos que regulan la entrada de mercancías a nuestro país y su salida del mismo.

En México, corresponde al poder ejecutivo de la Federación, representado por el presidente de la República, y por delegación que le hace el poder legislativo, regular lo relacionado con el comercio exterior y la materia aduanal. Obviamente, resulta materialmente imposible que una sola persona realice estas y demás atribuciones que le señala la Constitución, por esta razón, este mismo ordenamiento legal lo faculta para designar a una serie de colaboradores directos, organizados en Secretarías y Departamentos (actualmente no existen departamentos administrativos), creados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se establece su competencia, descargando en ellos gran parte de sus funciones.

En materia de comercio exterior encontramos principalmente dos dependencias:

- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por las limitaciones propias de este trabajo, en esta parte solamente nos referiremos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ya que es a la que le corresponde realizar, a través de sus organismos, el cobro de los impuestos al comercio exterior, verificar y controlar la circulación, importación o exportación de las mercancías objeto de las operaciones de comercio exterior, es decir, le corresponde dirigir el servicio aduanal.

El artículo 144 de la Ley Aduanera establece, de manera específica, las facultades que tiene la SHCP en materia aduanera, independientemente de las que se encuentren establecidas en otros ordenamientos legales.

El 1 de julio de 1997 comenzó a funcionar el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT), es un órgano desconcentrado de la SHCP, con el carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones y facultades que le otorga la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su reglamento.

---

<sup>17</sup> Trejo Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México, pág. 19

El SAT es el encargado de determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos, productos y accesorios, necesarios para cubrir el gasto público. Para cumplir su objetivo debe observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera.

Respecto a nuestro tema el artículo 7 de la Ley del SAT establece las atribuciones del SAT:

Fracción I. "Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable".

Fracción II. "Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación".

Fracción IV. "Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal".

Fracción VII. "Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones".

Fracción VIII. "Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia."

Fracción X. "Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera".

Fracción XIII. "Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes".

Fracción XIV. "Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión".

Fracción XVI. "Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan".

Como se puede observar, en nuestro país, los servicios aduanales son dirigidos por este órgano desconcentrado de la SHCP, constituido como la autoridad en materia aduanera.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Aduanera, las funciones relativas a la entrada de mercancías de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras, mismas que dependen del SAT.

Este mismo artículo establece la obligación de las autoridades aduaneras mexicanas para colaborar con las autoridades extranjeras, en los términos de nuestras leyes y tratados internacionales de los que México sea parte.

Para entender como funciona el SAT como autoridad aduanera y quienes intervienen en esta actividad, es necesario referirnos a su estructura orgánica, misma que, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento Interior del SAT (RISAT), es la siguiente:

- 1) Jefe del SAT (anteriormente presidente)
- 2) Unidades Administrativas Centrales
  - Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera
  - Administración General de Tecnología de la Información
  - Administración General de Asistencia al Contribuyente
  - Administración General de Grandes Contribuyentes
  - Administración General de Recaudación
  - Administración General de Auditoría Fiscal Federal
  - Administración General Jurídica
  - Administración General de Aduanas
  - Administración General de Innovación y Calidad
  - Administración General de Evaluación
- 3) Unidades Administrativas Regionales
  - Administraciones Locales y Aduanas
  - Administraciones Regionales de Evaluación.

Los Administradores Generales y el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, conforme al artículo 11 del RISAT, además de las facultades inherentes a su cargo, tienen facultades generales encaminadas a la planeación, coordinación, certificación, cooperación, operación, coadyuvancia y representación, en el ámbito de su competencia, para alcanzar el objetivo del SAT.

En materia aduanera la Administración General de Aduanas es la encargada de regular el funcionamiento de las aduanas en nuestro país, pero antes de explicar con más detalle a este organismo, comentaremos la competencia, en materia aduanera, que tienen las demás administraciones.

**Administración General de Tecnología de la Información**, de conformidad con el artículo 13 del RISAT, tiene varias funciones dirigidas para que el SAT cuente con los medios informático, sistemas automatizados, equipo de telecomunicaciones y personal capacitado en estos sistemas, necesarios para conformar una base de datos confiable y actualizada.

**Administración General de Asistencia al Contribuyente**, tiene competencia, de acuerdo al artículo 14 del RISAT, para participar en la elaboración y validación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del SAT.

Asiste a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras.

Recibe de los particulares las declaraciones, avisos, requerimientos, solicitudes, manifestaciones, instrumentos autorizados y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y aduaneras, y que conforme a las mismas no deban presentarse ante otras unidades administrativas.

Propone y apoya a la SHCP en las campañas de difusión en materia aduanera, sugiriendo los medios de comunicación que deban utilizarse, también en las actividades de información y orientación de las aduanas.

*Administración General de Grandes Contribuyentes*, sus funciones se enumeran en el artículo 17 del RISAT destacando la de establecer los criterios de interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras en las materias de su competencia

Participa en la elaboración de los proyectos de las medidas y acciones que debe llevar a cabo el SAT para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal mediante la celebración de convenios, acuerdos y tratados en materia fiscal o aduanera internacional, y opina sobre los estudios y la formulación de las propuestas de reformas a la legislación federal en materia fiscal y aduanera internacional que corresponda elaborar a las unidades administrativas competentes de la SHCP.

Participa en la elaboración y validación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del SAT.

Además, ordena y practica visitas domiciliarias, verificaciones de origen, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, y en los acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal.

También solicita de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y, en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación verificar y en su caso, determinar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores.

Verifica la legal estancia de las mercancías de comercio exterior, vehículos, embarcaciones o aeronaves, y declara en el ejercicio de sus atribuciones, cuando procede que éstos pasen a propiedad del fisco federal.

Tramita y resuelve los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, y ordena en los casos que proceda, la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal.

Da a conocer a contribuyentes, responsables solidarios, productores, exportadores y demás obligados los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas



domiciliarias, verificaciones de origen que les practiquen y hace consta dichos hechos y omisiones en la resolución, oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante.

Determina conforme la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías de importación, o el valor comercial de las mercancías de exportación.

Determina los impuestos y accesorios de carácter federal; aplica las cuotas compensatorias y determina en cantidades líquidas el monto correspondiente, que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios, productores o exportadores y demás obligados.

Impone las sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales o aduaneras que rigen las materias de su competencia.

Autoriza la importación temporal de vehículos especialmente contruidos o transformados para realizar funciones distintas de transporte de personas o mercancías

Resuelve las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras en las materias de su competencia, así como las solicitudes respecto a las autorizaciones previstas en dichas disposiciones.

Ordena y practica actos de comprobación necesarios para la obtención de la información y documentación que resulten procedentes, para proporcionarlos a las autoridades de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera e imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos formulados.

Funge como autoridad competente en la interpretación y aplicación de los acuerdos, convenios o tratados de los que nuestro país sea parte en materia fiscal o aduanera y de intercambio de información.

Pone a disposición de la unidad administrativa competente del SAT, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que encontrándose sujeta a ese procedimiento se encuentre en los casos previstos en el artículo 157 de la Ley Aduanera (mercancías perecederas, de fácil deterioro, animales vivos, automóviles y camiones).

Autoriza a los almacenes generales de depósito para que presten el servicio de depósito fiscal, y para que en sus instalaciones se adhieran los marbetes o precintos a que se refiere la ley del impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Ordena el pago, ya sea en dinero o en bienes equivalentes del valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen o cuando por cualquier otra circunstancia no se pueden entregar o ya no se encuentren a disposición del SAT, coordinándose en su caso, con la unidad administrativa correspondiente.

Tramita y resuelve los recursos administrativos de su competencia; así como los recursos de revocación que se interpongan contra las resoluciones en materia de certificados de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas.

Certifica hechos y expide las constancias correspondientes, que se deban enviar a las autoridades fiscales de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera.

Participa en la formulación de los anteproyectos de convenios y tratados de carácter internacional en materia fiscal y aduanera, y en las negociaciones respectivas con las autoridades competentes de la SHCP.

Participa conjuntamente con las unidades administrativas competentes del SAT y de la SHCP, en el ámbito de su competencia, en los grupos de trabajo que se establezcan al amparo de los acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte en materia fiscal o aduanera internacional.

Mantiene comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países, para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con asuntos fiscales o aduaneros internacionales de su competencia.

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

Vigila la destrucción o donación de mercancías incluyendo las importadas temporalmente y los bienes de activo fijo, cuando se autorice previamente por la autoridad competente.

Verifica el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones; declara en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal.

Ordena y practica la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país; impone multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que se formulen; así como prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de la propia autoridad.

*Administración General de Recaudación*, le compete, de acuerdo con el artículo 20 del RISAT, integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes y demás registros y padrones previstos en las leyes fiscales y aduaneras.

Diseña y aprueba las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, y da instrucciones para su formulación por parte de los contribuyentes y demás obligados.

Establece los lineamientos en materia de devolución de pagos indebidos realizados mediante depósitos en cuenta aduanera, efectuados por contribuyentes ante instituciones de crédito y casa de bolsa autorizadas para estos efectos.

Ordena y practica visitas domiciliarias para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan.

Recauda directamente, o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, productos y aprovechamientos, incluyendo las cuotas compensatorias.

Lleva el Registro del despacho de Mercancías de las Empresas.

Lleva los padrones de importadores, exportadores sectorial y de importadores de los sectores específicos.

*Administración General de Auditoría Fiscal Federal*, en observancia a lo dispuesto por el artículo 23 del RISAT, establece la política y programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas,

así como las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, tratándose de: visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo las aduanales; embargo precautoria de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país; procedimientos aduaneros que se deriven de las facultades de comprobación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; inspección y vigilancia de los recintos fiscales o fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

Participa en el diseño de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del SAT.

Requiere los avisos, manifestaciones y demás documentación que, conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras.

Ordena y practica visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte; solicita de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior; la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, declarando, en el ejercicio de sus atribuciones, cuando pasan a propiedad del Fisco Federal; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

Ordena y practica la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior y sus medios de transporte, en los supuestos que establece la Ley Aduanera cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de

sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, así como, ordenar en los casos que proceda, el levantamiento del citado embargo y la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento aduanero.

Determina conforme la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías de importación, o el valor comercial de las mercancías de exportación.

Determina los impuestos y accesorios de carácter federal; aplica las cuotas compensatorias y determina en cantidades líquidas el monto correspondiente, que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios, productores o exportadores y demás obligados.

Impone las sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales o aduaneras que rigen las materias de su competencia.

Vigila la destrucción o donación de mercancías incluyendo las importadas temporalmente y los bienes de activo fijo, cuando se autorice previamente por la autoridad competente.

*Administración General Jurídica*, conforme al artículo 26 del RISAT, establece el criterio de interpretación que las unidades administrativas del SAT deberán seguir en la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras, en materia de contribuciones, aprovechamientos y accesorios de carácter federal, con excepción de los señalados como competencia de otra unidad administrativa de la SHCP.

Participa en la elaboración de las formas oficiales de los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del SAT.

Resuelve las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras, así como las solicitudes que presenten respecto a las autorizaciones previstas en dichas disposiciones, que no sean competencia de otras unidades administrativas del SAT.

Celebra contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones del SAT, así como otorgar autorizaciones para la prestación de servicios entre particulares previstos en la legislación fiscal y aduanera.

Ordena el pago del valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, o cuando por cualquier otra circunstancia no se puedan entregar o ya no se encuentren a disposición del SAT, coordinándose en su caso, con la unidad administrativa competente.

Inicia, tramita y resuelve los procedimientos de cancelación de patentes de agente aduanal, de autorizaciones de apoderados aduanales y de dictaminadores aduaneros, así como suspenderlos o declarar la extinción del derecho de ejercer la patente de agente aduanal, cuando proceda.

*Administración General de Innovación y Calidad*, el artículo 32 del RISAT establece que esta administración fija los lineamientos para la formulación de Manual de Organización General del SAT y para los manuales de organización específicos, de procedimientos y demás documentos administrativos.

Coadyuva con las unidades administrativas competentes en la preservación de las mercancías de procedencia extranjera que se encuentren sujetas a un procedimiento aduanero, hasta que sean puestas a disposición del SAT.

Coadyuva en la custodia, preservación y adjudicación o enajenación de los bienes embargados por las autoridades fiscales.

*Administración General de Evaluación*, atendiendo lo señalado en el artículo 34 del RISAT, practica investigaciones socioeconómicas para verificar la situación y antecedentes de los aspirantes a agentes aduanales o apoderados aduanales, o bien, de quienes ya se encuentren autorizados como tales.

*Administración General de Aduanas*, su principal función, de acuerdo al artículo 29 del RISAT, es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; coadyuvar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.

Aplica la legislación aduanera, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas.

Interviene en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior.

Da cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera.

Ordena y practica la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera.

Determina los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera. Establece la naturaleza, Estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

Representa al SAT en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos internacionales en materia aduanera y da cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia; además, dictamina mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior; ordena y practica visitas domiciliarias, actos de vigilancia, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior, de las reglas de origen contenidas en los tratados internacionales y las otras contribuciones y aprovechamientos que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte.

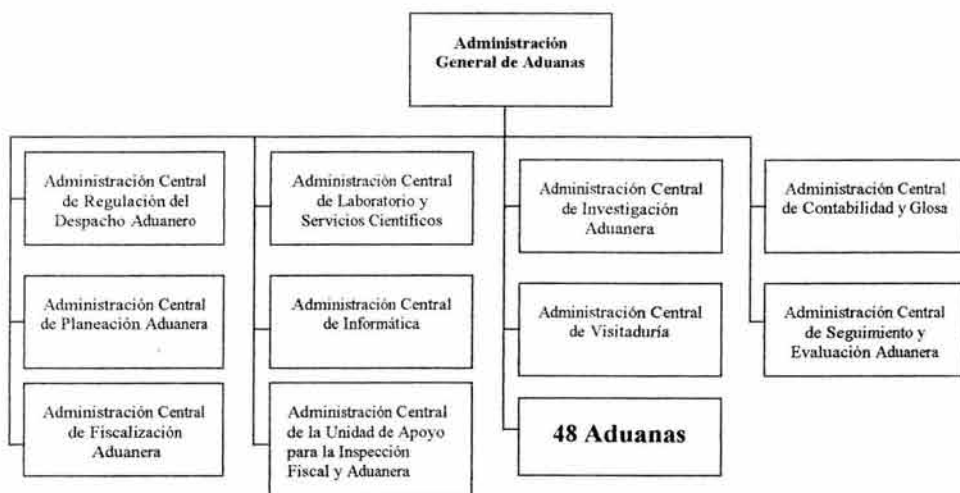
Solicita dictámenes al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito. Analiza, detecta y da seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior, en que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto el valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones.

La misión de la Administración General de Aduanas es controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales. Para alcanzar su misión se han establecido seis valores: servicio de calidad, honestidad, confianza, productividad, compromiso y principios éticos de los servidores públicos.

Dentro de los objetivos que tiene la Administración General de Aduanas tenemos tres principales:

- **Modernizar el sistema aduanero** al integrar procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial.
- **Combatir el contrabando** mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración nacional e internacional.
- **Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero** con la continua profesionalización del personal y la difusión de sus procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.

La Administración General de Aduanas, con el fin de llevar a cabo las tareas que le son encomendadas por la legislación nacional, está organizada de la siguiente manera:



## 2.6. La Aduana.

Una vez que tenemos una visión de los antecedentes, marco legal y estructura del sistema aduanero mexicano, procederemos a explicar el concepto de aduana, sus funciones y su estructura.

La aduana es la oficina pública establecida generalmente en las costas, fronteras y ciudades importantes del país, para registrar en el tráfico internacional las mercaderías que se importan o exportan, así como el cobro de los derechos que se adeudan. En otras palabras, son las unidades administrativas de la Administración Pública Centralizada, que dependen de la Administración General de Aduanas, y que tiene como funciones principales: controlar la entrada y salida de mercancías, así como de los medios en que éstas son transportadas; recaudar los impuestos, aprovechamientos y derechos al Comercio Exterior o derivados de esta actividad; ejecutar las políticas económicas y comerciales asignadas; y vigilar el cumplimiento de la normatividad de salud, migración y seguridad nacional que en su caso se les atribuya.

El artículo 31 del RISAT nos precisa las funciones y estructura de las aduanas en lo particular, para un mejor entendimiento de los objetivos y funciones de la aduana presentamos los siguientes cuadros:

<b>Objetivos de la Aduana</b>	
De carácter fiscal	Recauda las contribuciones y aprovechamientos producto de la importación o exportación.
De carácter económico	Protege o estimula a las industrias nacionales.
De carácter social	Impide la importación o exportación de determinados productos para asegurar el consumo nacional.
De higiene pública	Garantiza que no lleguen a nuestro país mercancías que pudieran generar infecciones o plagas.

<b>Funciones de la Aduana<sup>18</sup></b>	
Recaudación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los impuestos y derechos aduaneros</li> <li>• De las cuotas compensatorias</li> </ul>
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y NOM's</li> <li>• Del uso de las mercancías en los regimenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior</li> </ul>
Verificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los certificados de origen de mercancías</li> <li>• Del valor en aduana de las mercancías</li> <li>• Del cumplimiento de garantías</li> </ul>
Facilitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De las operaciones de comercio exterior</li> <li>• De los programas de fomento al comercio exterior</li> </ul>
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De las infracciones y delitos aduaneros</li> <li>• Del tráfico de drogas</li> <li>• De infecciones o plagas</li> </ul>
Estadística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del comercio exterior</li> </ul>

<sup>18</sup> Moreno Castellanos, Jorge, Moreno Valdés, Jorge y Trejo Vargas, Pedro. Ob. Cit., Pág. 26

Con relación a los aranceles que se pagan a la importación debemos apuntar dos cosas:

En primer lugar, tenemos un sistema complejo al ser un país con diferentes aranceles para una misma mercancía, producto de que hemos celebrado tantos tratados de libre comercio (además del arancel consolidado y el diferencial), y distintos periodos de desgravación. Esto complica las operaciones comerciales, pues los importadores y exportadores encuentran que para una misma mercancía tiene que pagar un arancel diferente atendiendo al país de procedencia, requiriendo certificados de origen los cuales muchas veces no son aceptados en la aduana mexicana por no cumplir con determinadas características, lo que retrasa el desaduanamiento de la mercancía.

En segundo lugar, la tendencia es que esta función desaparezca, por lo menos en relación con el impuesto a la importación, en virtud de que con los tratados de libre comercio se busca un arancel del 0%.

En cuanto al personal que labora en las aduanas tenemos:

- Administrador
- Subadministradores
- Jefes de Sala
- Jefes de Departamento
- Jefes de Sección
- Verificadores
- Notificadores
- Personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera
- Demás personal que se requiera.

De la página electrónica de aduanas tomamos el siguiente mapa que señala la ubicación de las cuarenta y ocho aduanas dentro del territorio nacional.<sup>19</sup>



<sup>19</sup> [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx)



<b>Aduanas mexicanas</b>			
<b>Frontera norte</b>	Colombia, Nuevo León	Querétaro	Acapulco, Guerrero
Tecate, Baja California	Matamoros, Tamaulipas	Aguascalientes	Coatzacoalcos
Tijuana, Baja California	Cd Miguel Alemán, Tam.	Guadalajara, Jalisco	Altamira, Tamaulipas
Mexicali, Baja California	Nuevo Laredo, Tam.	<b>Marítimas</b>	
Naco, Sonora	Cd. Reynosa, Tam.	Guaymas, Sonora	Dos Bocas, Tabasco
Nogales, Sonora	Cd. Camargo, Tam.	Ensenada, Baja California	Cd. de Carmen
San Luis Río Colorado	<b>Interiores</b>		Lázaro Cárdenas, Mich. Veracruz
Sonoyta, Sonora	Torreón, Coahuila	La Paz, B.C.S.	<b>Frontera sur</b>
Agua Prieta, Sonora	Chihuahua	Mazatlán, Sinaloa	Ciudad Hidalgo, Chiapas
Puerto Palomas, Chih.	Monterrey, Nuevo León	Tampico, Tamaulipas	Subteniente López, QRoo
Ciudad Juárez, Chih.	Toluca, Edo. Mex.	Tuxpan, Veracruz	
Ojinaga, Chih.	Aeropuerto Cd de México	Salina Cruz, Oaxaca	
Piedras Negras, Coahuila	Aduana de México	Manzanillo, Colima	
Ciudad Acuña, Coahuila	Puebla	Progreso, Yucatán	

A partir del año 2000 la "Aduana México" busca fortalecer su imagen y adoptar un papel de facilitador de las operaciones del comercio exterior a través de la modernización de equipos y tecnologías, utilización de medios electrónicos de información como INTERNET, estar en contacto permanente con las cámaras industriales para detectar oportunamente sus necesidades y delegar funciones a particulares mediante la privatización de diversos servicios.

Con relación ha esto último debemos recordar que el artículo 10 de la Ley Aduanera (L.A.) señala de forma expresa: "La entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil...", mientras que el artículo 7 del reglamento reconoce como lugares autorizados para realizar la entrada o salida de mercancías, maniobras y almacenamiento las aduanas, secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales.

Sin embargo, como en los últimos años el número de operaciones que se realizaban en la aduana superó las posibilidades de las autoridades para prestar los servicios de manera eficaz y eficiente, se han autorizado o concesionado diversos servicios a los particulares. Dentro de los servicios que se han privatizado tenemos:

- Manejo de recintos fiscalizados (arts. 14 y 14-A L.A).
- Servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en recinto fiscal (art. 14-C L.A.).
- Habilitación de inmuebles colindantes con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico (art. 14-D L.A.).
- Servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para realizar el despacho aduanero (art. 16 L.A.).
- Autorización a las confederaciones de agentes aduanales y a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos contenidos en los pedimentos (16-A L.A.).
- Servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores (art. 16-B L.A.)

Adicionalmente, los particulares que presten los servicios de prevalidación y procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores, pagarán un aprovechamiento mensual que se destinará a un "Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras", integrado por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, el Administrador General de Aduanas, el Administrador General de Tecnología de la Información, el Administrador General de Innovación y Calidad, un representante de la CAAAREM, de la CONCAMIN, de la CONCANACO, de la SERVYTUR, de la CNIME, de la CANACINTRA, de la COPARMEEX, de la CANACAR, y de la CONATRAM.

Una medida muy importante, adoptada por las reformas a la Ley Aduanera el 30 de enero de 2002, es la revisión única de mercancías por parte del personal de aduanas, generando mayor transparencia, agilidad y reduciendo costos en las aduanas.

Para concluir con este capítulo, haremos referencia a los diferentes instrumentos internacionales que ha firmado nuestro país en materia de cooperación aduanera, pues con estos se pretende que las operaciones aduaneras se realicen dentro de un sistema moderno y eficiente, capaz de combatir la comisión de delitos aduaneros. Si bien es cierto que los tratados de libre comercio, suscritos por nuestro país, tienen disposiciones en materia aduanera, existen convenios específicos que pueden clasificarse en bilaterales y multilaterales. A continuación listamos algunos de ellos:

#### Convenios bilaterales.

- Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (30 de septiembre de 1976)
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras (8 de febrero de 1982)
- Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa encaminado a la Prevención, la Investigación y la Represión de los Fraudes Aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos Países (11 de marzo de 1983)
- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Administración General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba (15 de diciembre de 1986)
- Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas (16 de marzo de 1990)
- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala (16 de julio de 1990)

- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica (27 de agosto de 1991)
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Asistencia Recíproca entre sus Administraciones de Aduanas (20 de septiembre de 1991)
- Acuerdo entre el Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros (21 de noviembre de 1996)
- Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua (27 de mayo de 1997)
- Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (modificado el 20 de junio de 2000)

#### Convenios multilaterales

- Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.
- Convenio por el que se crea el Consejo de Cooperación Aduanera
- Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
- Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC
- Convenio Aduanero para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA
- Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Científico
- Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Profesional
- Convenio Internacional para Facilitar la Importación de Muestras Comerciales y Material de Publicidad
- Convenio Aduanero relativo a las Facilidades para la Importación Temporal de Materiales para Ferias, Exhibiciones, Exposiciones y eventos similares

## CAPÍTULO TERCERO

### Integración económica

#### 3.1. Del GATT a la OMC.

En 1929 el mundo enfrentó una de las peores crisis económicas lo que provocó que, en la década de los 30, las naciones buscaran protegerse a través aplicar diversas medidas para obstaculizar el libre comercio.

“El surgimiento del nuevo proteccionismo y del nacionalismo, y las prácticas de arruinar al vecino, fueron elementos determinantes que condujeron al estallido de la Segunda Guerra Mundial. La preocupación por los problemas monetarios de la crisis mundial y el intervencionismo estatal surgido en el periodo de entreguerras (1920-1940) lleva a Roosevelt en 1941 proponer a Churchill incluir en la Carta del Atlántico la participación de todos los Estados en el comercio internacional.”<sup>20</sup>

Para alcanzar el desarrollo económico mundial se celebraron varias reuniones, destacando la Conferencia de Bretton Woods, de 1944, porque de esta surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) - también conocido como Banco Mundial -. Sin embargo, pronto se sintió la necesidad de crear un organismo que regulara la materia estrictamente comercial, por lo que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó, el 18 de febrero de 1946, a la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, misma que concluyó sus trabajos el 24 de marzo de 1948 en La Habana, y adoptó un documento, llamado La Carta de La Habana, con la que se intenta alcanzar el pleno empleo a través de fomentar el comercio internacional mediante:

- Desarrollo económico y reconstrucción.
- Acceso de los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, fuentes de aprovisionamiento y medios de producción.
- Reducción de los obstáculos al comercio.
- Creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC)
- Consultas y cooperación en el seno de la OIC.

Desafortunadamente la OIC no llegó a operar porque las naciones, influenciadas por los Estados Unidos de América - que en un principio fue un gran promotor -, no ratificaron la Carta de la Habana.

Sin embargo, paralelamente a la Carta, en 1947 los Estados Unidos encabezó las negociaciones arancelarias multilaterales con el objetivo de mostrar los beneficios de la Carta en esta materia. Así, 23 países decidieron reducir sus aranceles y firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el 30 de octubre de 1947, entrando en vigor el 1 de enero de 1948.

“Al fracasar la Carta de la Habana y su consecuente institución, la OIC, el GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) emerge como el único instrumento de regulación de los intercambios mundiales, cuya

---

<sup>20</sup> Moreno Castellanos, Jorge; Moreno Valdez, Hadar y Trejo Vargas, Pedro. Ob. Cit.. Pág. 171

filosofía pragmática se inclina a **propiciar intercambios libres de trabas y obstáculos**. Privilegiando las tarifas o aranceles son los únicos viables para la protección industrial".<sup>21</sup>

Podemos definir al GATT/47 como el acuerdo multilateral que tenía por objeto liberalizar el intercambio internacional de mercancías, a través de la observancia de cinco principios fundamentales:

- Cláusula de la nación más favorecida
- Reciprocidad
- No discriminación
- Igualdad formal entre Estados
- Las tarifas y aranceles son los únicos reguladores válidos del comercio internacional.

El GATT/47 se componía de 38 artículos, distribuidos en cuatro partes, y seis códigos de conducta que complementaban y actualizaban sus prescripciones.

Como todo instrumento jurídico el GATT/47 presentó tres fallas que provocaban se desvirtuaran sus principios:

- 1) La carencia de supranacionalidad y por ende de coercibilidad.
- 2) La actitud de las grandes potencias comerciales
- 3) La presencia poco significativa de los países en desarrollo

En la constante búsqueda para perfeccionar los mecanismos del GATT/47, desde sus inicios hasta su sustitución, se celebraron ocho rondas de negociación, que para efectos de una integral comprensión del tema presentamos en la siguiente tabla.

<b>Rondas de Negociación</b>		
Ginebra	1947	Formación del GATT y se trató la reducción de aranceles.
Annecey	1947	Reducción de aranceles
Torquay	1950-1951	Reducción de aranceles
Ginebra	1955-1956	Reducción de aranceles
Dillon	1960-1961	Reducción de aranceles
Kennedy	1964-1967	Reducción de aranceles y medidas antidumping
Tokio	1973-1979	Medidas arancelarias y no arancelarias, acuerdos plurilaterales
Uruguay	1986-1993	Medidas arancelarias y no arancelarias, normas, comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, establecimiento de la OMC.

Con la Ronda Uruguay se cierra el ciclo del GATT/47 para dar inicio con el de la Organización Mundial de Comercio, organismo rector del comercio internacional que adoptó los principios y objetivos del GATT, pero velando por la igualdad entre los países desarrollados y no desarrollados. Para concluir con esta parte, debemos tener conciencia que si bien el GATT dio paso a la OMC, no deben confundirse, por esto anotamos el siguiente cuadro con las diferencias entre uno y otro.

<sup>21</sup> Witker, Jorge y Hernández, Laura. Ob. Cit. Pág. 49

Diferencias	
GATT/47	OMC
Tiene partes contratantes	Tiene miembros
Acuerdo bilateral sin base institucional	Institución permanente con sus propios órganos
Su aplicación era provisional (aun cuando duró 40 años)	Los compromisos contraídos son absolutos y permanentes
Sus normas sólo se aplicaban al comercio de bienes	Abarca además los servicios y propiedad intelectual
Era fácil bloquear su sistema de solución de diferencias	Su sistema es más difícil de bloquear, es rápido

### 3.2. Multilateralismo Vs. Regionalismo.

A partir de la década de los noventa se registró un incremento en la celebración de acuerdos regionales de integración económica, mismos que coexisten con el sistema multilateral, encaminados a la constitución de bloques económicos y comerciales.

Las causas de este incremento fueron principalmente las siguientes:

- La preocupación de los países por las imperfecciones del GATT/47 y los posibles resultados de la Ronda Uruguay.
- El abandono de la postura, que tradicionalmente había adoptado los Estados Unidos, respecto a su participación en acuerdos regionales de integración.
- La posible aparición de tres grandes bloques comerciales concentrados en América del Norte, Europa Occidental y la región Asia – Pacífico.

Tanto los acuerdos multilaterales - auspiciados por la OMC -, como los regionales – reconocidos como la excepción a la Cláusula de la Nación más Favorecida en los términos del artículo XXIV del GATT -, tienen el objetivo común de alcanzar la reducción de las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio internacional.

Si bien es cierto que este tipo de cláusulas ya se pueden encontrar en varios tratados desde el siglo XVI, con su inclusión en el GATT se convirtió en una obligación multilateral, contribuyendo a la regularidad y ordenación esenciales de un sistema de comercio internacional basado en normas.

Sin embargo, resulta interesante reflexionar por qué si el GATT busca la implementación del sistema multilateral de comercio, como lo demuestra la inserción de la Cláusula de la Nación más Favorecida en el art. I, reconoce la opción de crear bloques comerciales - uniones aduanera y zonas de libre comercio - en el art. XXIV, convirtiéndose en excepciones a la obligación multilateral.

Para resolver esta cuestión se pueden hacer valer los siguientes argumentos:

- Los fundadores del GATT/47 reconocieron la larga historia de las uniones aduaneras por lo que muchos países no hubieran firmado un acuerdo que prohibiera estas formas de unión .

- Las uniones aduaneras y zonas de libre comercio son compatibles con el principio de no discriminación, por ser diferentes a las formas de discriminación registradas en el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales.
- Los acuerdos regionales y el sistema multilateral se complementan entre sí, toda vez que al tener como objetivo común la eliminación de los obstáculos al comercio internacional, se adoptan normas de ambos sistemas para sentar las bases de un comercio más abierto.

### 3.3. La globalización.

La caída del socialismo, la disolución de la Unión Soviética, los avances tecnológicos y el desarrollo de los grandes medios electrónicos de informática, que multiplicó la comunicación y el conocimiento entre las poblaciones de todo el mundo, aseguraron la hegemonía de los Estados Unidos de América y propiciaron la automatización de los diversos procesos productivos, lo que favoreció el desarrollo de la globalización, ya que las empresas de todo el mundo han utilizado estrategias que les han permitido aprovechar todas las fuerzas disponibles de competitividad, combinando sus recursos con los de localidades específicas.

Para entender que es la globalización se deben de eliminar dos grandes vicios “el doctrinarismo y el dogmatismo”, que han conducido a repetir una serie de frases no reflexionadas para etiquetarlas como ciertas, que no explican ha este fenómeno que se constituyó como una propuesta económica, política y social.

En primer lugar, se debe tener presente su antecedente inmediato, es decir, el liberalismo como corriente ideológica que llevó a la burguesía a tomar el poder bajo la consigna acuñada por la fisiocracia francesa “dejar hacer - dejar pasar”. Esta consigna pretende establecer el libre mercado, la libre competencia y la apropiación privada de los medios de producción

En la Edad Media, las ciudades comerciales reconocen su incapacidad para producir en el interior de su espacio urbano sus propios alimentos e insumos para sus talleres, además su poderío económico ya no era políticamente sostenible; por esto, desde el s. XVI los pueblos europeos buscaron la evolución histórica de ciudades a Estados Nacionales, que se constituyeron en las mejores herramientas para los liberales, pues regularon al libre mercado, aunque esto implicó reducir los derechos del hombre a los derechos del ciudadano.

La globalización de las economías ya se empezaba a vislumbrar en los 70, pero es en la década de los 80 cuando se popularizó gracias a la propaganda de los Estados Unidos; sus seguidores reclaman la liberación extrema del mercado, a través del adelgazamiento del Estado y las privatizaciones. Para ellos, el Estado liberal ha sido proteccionista, e incluso paternalista, lo que ha conducido al Estado a convertirse en un propietario de empresas que no sabe administrar y que son foco de corrupción. En virtud de esto, es prioritario reducir la capacidad proteccionista del Estado liberando a las empresas que antes formaban parte de él, para que ahora sean administradas por los empresarios.

La doctrina neoliberal negó y cuestionó la eficacia de la política fiscal y propuso utilizar la política monetaria sobre la base de que es el manejo de las tasas de interés, más que el gasto público, el instrumento idóneo para combatir la inflación y lograr la estabilidad monetaria.

El neoliberalismo se complementa con el proyecto de un orden mundial encomendado al Banco Mundial (BM), al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC), dominados por los intereses de los grandes consorcios transnacionales.

Se pretende que el capitalismo sea mundial, por eso, independientemente de las fronteras nacionales se requiere una organización regional y cada región tendrá a su cuidado ciertos proyectos de producción. La globalización puede ser considerada como el proceso que representa en su máxima expresión la teoría de las ventajas comparativas de las naciones – propuesta por Adam Smith -, debido a la especialización en la producción de los bienes de las naciones.

Nos enfrentamos a que, con los Estados Unidos, nos acercamos a la conclusión del prolongado ciclo histórico de las hegemonías nacionales de vocación universalista.

A manera de metáfora tenemos un cuerpo que sigue creciendo y multiplicando sus funciones, pero su cerebro ha dejado de crecer y se ve superado para continuar controlando de manera individual estas funciones. Ante esto, tenemos dos opciones la pérdida de coherencia sistemática o la formación de varios cerebros de menores dimensiones que asuman responsabilidades regionales. Esto es la regionalización, la creación de grandes polos de poder económico, comercial, tecnológico y financiero capaces de asegurar un mayor grado de coherencia regional y de estabilidad global. Los países consientes de la necesidad de estructurar y extender sus mercados para colocar sus productos y poder desarrollarse en un mundo donde opera el libre cambio, han intensificado los procesos de integración económica.

La globalización se ha constituido como un fenómeno irreversible e inevitable, con beneficios y efectos negativos para todo el mundo. Por un lado, permite una comunicación rápida y directa entre todas las personas de la sociedad (y no sólo entre gobernantes), lo que incrementa la posibilidad de encontrar remedios a los problemas mundiales e impulsar un progreso generalizado, debido a que se incrementa la actividad política y la búsqueda de la democracia como sistema de gobierno; por el otro lado, hasta ahora sólo forma parte del contexto en que ocurren los movimientos de mercancías, capitales, y tecnología, caracterizada por la formación de bloques geoeconómicos, la acción y multiplicación de las empresas transnacionales, el flujo de capitales que sobrepasa al comercio de bienes, la desregulación financiera y las privatizaciones, acentuando como característica de este proceso una creciente interdependencia y desigualdad, pues se ha expresado de manera parcial y no incluyente.

Así podemos ver que al inicio de la década de los 80 se propuso sustituir la política fiscal por una política monetaria, sobre la base de que el manejo de las tasas de interés era el instrumento idóneo para combatir la inflación y lograr la estabilidad monetaria; bajo esta percepción se elevaron las tasas de interés internacionales para frenar la inflación, pero los países menos desarrollados sufrieron un efecto recesivo en sus economías, ya que tenían créditos del exterior cuyas tasas se dispararon lo que provocó que cayeran en una crisis de pago; para tratar de hacer frente a su problema aceptaron los programas de ajuste propuestos por el Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, la pobreza cubre cada vez a un mayor número de personas, en buena medida porque la globalización de las economías ha provocado crecientes niveles de desempleo y una mayor concentración de la riqueza.



Según estimaciones del Banco Mundial, en América Latina existían en el año dos mil 3000 millones de personas con un ingreso inferior a dos dólares diarios y 1200 millones de personas en pobreza extrema que perciben menos de un dólar. Ante este panorama los nuevos proyectos del FMI y el BM no satisfacen las necesidades de progreso de estos países y sólo buscan reducir la inestabilidad externa. En otras palabras, las ganancias especulativas acumuladas y la absoluta libertad en el flujo de capitales no han mejorado la calidad de vida de los pueblos ni ha reducido la desigualdad.

El continuo empobrecimiento de los países, también está afectando de manera significativa el medio ambiente, en particular las áreas rurales ya resultan insuficientes para dar empleo a poblaciones con un dinámico crecimiento demográfico lo que ha ocasionado la erosión de las tierras de cultivo.

Si bien es cierto que los jefes de Estado de todo el mundo y los organismos internacionales han manifestado su preocupación y han organizado varias cumbres mundiales, generalmente no existen consensos en los planes de acción y terminan en la firma de compromisos que la mayoría de las veces no se cumplen ya que sólo son un gran listado de buenas intenciones.

A la población ya no le basta que los gobiernos fomenten expectativas de bienestar social, sino que se tomen medidas reales para ayudar a los grupos que no tienen adecuado acceso a los mercados y facilitando su adaptación a las condiciones de mayor competitividad, aprovechando las ventajas de una globalización incluyente y total. Para lograrlo es necesario que el poder hegemónico de una nación se modere con el peso de otras regiones para potenciar el desarrollo y el bienestar de todas las naciones.

Una nueva visión de la globalización requiere la reestructuración de los actuales organismos internacionales y regionales, modificando la estructura del poder mundial con la actuación de una sociedad civil organizada que represente los intereses de trabajadores, ambientalistas, indígenas, marginados y excluidos.

Para lograr estos objetivos diversos sectores han propuesto:

- 1.- Crear un Consejo de Seguridad Económica que sustituya al Consejo Económico y Social, cuya función sería analizar la sustentabilidad del desarrollo, la disminución de la desigualdad y la estabilidad financiera.
- 2.- Reformar las instituciones de Bretton Woods, con el objeto de canalizar la creciente liquidez hacia el área productiva, disminuir la especulación financiera y la desigualdad, fortalecer la democracia y los derechos humanos.
- 3.- Introducir en la OMC una cláusula social que, reconociendo las diferencias de desarrollo entre las regiones, permita la aplicación de medidas selectivas a favor del sector agropecuario y el área social para disminuir las asimetrías, utilizar los recursos naturales de manera sustentable y los recursos humanos de manera racional.
- 4.- Condicionar la globalidad a los objetivos del proyecto nacional de cada país con objeto de que sirva al desarrollo.
- 5.- Fomentar la integración regional para romper con la hegemonía de las naciones desarrolladas

Mientras a las naciones se les olvide que estamos viviendo un proceso histórico inevitable, pero que debe orientarse para que el mundo entero se beneficie de la globalización (y no sólo unos cuantos), que debe de ser

incluyente bajo la consigna del respeto a los derechos fundamentales del hombre y de los pueblos: existirán las críticas y las acciones (incluso violentas) en contra de este fenómeno, generando miseria entre los pueblos menos desarrollados y atentando contra los recursos naturales en perjuicio de nuestras futuras generaciones. Nuestro país debe buscar una dinámica más vigorosa en su mercado interno a través de esquemas que entre otras alternativas, permitan una utilización creciente de su abundante mano de obra, y que en última instancia podrían favorecer una mayor equidad del nuevo modelo globalizador.

#### **3.4. Integración económica.**

En los últimos cincuenta años se ha intensificado, en todos los continentes del orbe, los llamados procesos de integración, originados por consideraciones de tipo económico y, en algunos casos, por consideraciones de tipo político. La dependencia económica de un país con respecto al exterior se ve condicionada por tres elementos:

- Estructura del mercado nacional (capitales, mano de obra y recursos naturales)
- Extensión del mercado nacional (poder adquisitivo de la población, determinada por la densidad geográfica y el nivel de ingresos)
- Especialización de la producción nacional.

Antes de continuar con el desarrollo de este tema, es necesario definir la palabra integración, así vemos que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua considera la integración como “acción y efecto de integrar”. Por otra parte, la palabra integrar se entiende como “componer un todo con sus partes integrantes” o “reunión de partes para formar un todo coherente”. De estas dos definiciones podemos señalar dos situaciones opuestas:

1. La existencia de una unidad descompuesta en varias partes y que se pretende lograr su cohesión.
2. La creación de una unidad, que no existía anteriormente, a través de la reunión de partes.

Atendiendo al objeto de los procesos de integración, destacamos la siguiente clasificación:

- Integración económica
- Integración social
- Integración cultural
- Integración jurídica
- Integración militar
- Integración política

La integración económica actúa en la totalidad o en parte de los factores que determinan la vida económica de los países que pretenden realizarla. Puede comprender aspectos comerciales, industriales, agrícolas, aduaneros, tributarios, entre otros.

La integración social pretende enfrentar los problemas de este tipo.

La integración jurídica esta presente en todos los procesos de integración, debido a la necesidad de armonizar el marco legal de los países, para facilitar los procesos integradores.

La integración militar se refleja en los procesos defensivos y estratégicos, desarrollándose de manera importante como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

La integración política admite diversos grados que pueden ir desde la creación de órganos supranacionales hasta la conformación de Estados unitarios o federales.

Es importante señalar, que estos tipos de integraciones se encuentran estrechamente vinculadas entre si y se complementan, siendo parte de un proceso más amplio (económico o político).

Diversos autores se han preocupado por elaborar una definición de integración económica, a continuación transcribiremos algunas:

Bela Balassa

Considera a la integración económica de dos maneras “como proceso incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos Estados nacionales; considerada como un Estado de cosas, puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales”.

Ramón Tamames

“A través de la integración económica dos o más mercados nacionales, previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado de una dimensión más idónea”.

Banco Interamericano de Desarrollo

“La integración económica, propiamente dicha, es el status jurídico mediante los cuales los Estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas con el fin de crear un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato los bienes, los servicios, los capitales y las personas, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una dirección supranacional”.

Myrdal

“Es un proceso económico y social que destruye barreras económicas entre los participantes en la actividad económica.

Robert Triffin

“Forma de cooperación internacional, esto es considerada como una forma de integración aduanera”.

Trinbergen

“Establecimiento de una estructura más deseable en la economía internacional mediante la supresión de obstáculos artificiales, al financiamiento óptimo y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación o unificación”.

De las anteriores definiciones, podemos destacar tres elementos comunes en los procesos de integración económica:

- Libre circulación de los factores de la producción (bienes, servicios, capitales y personas).
- Armonización de las políticas nacionales.
- Transferencia de las competencias estatales, en las materias propias de la integración, a un órgano o sistema institucional “supranacional” o “comunitario”.

Desde el punto de vista de la extensión o alcance de la integración económica, señala el maestro Máximo Carvajal, podemos observar las siguientes modalidades:

- a) Integración económica, en dos vertientes
  - vertical, parcial o sectorial (cuando se refiere sólo a ciertos rubros o factores económicos pero no la totalidad de la economía).
  - horizontal, total o general (cuando se refiere a diversas economías en su totalidad o conjunto).
- b) Integración económica nacional, regional, subregional e internacional.

La integración económica nacional tiene por objeto superar las diferencias o desequilibrios sustanciales en el campo económico entre las regiones de un mismo país para vincularlos.

La integración económica regional se realiza entre diversos países de interés afín.

El carácter subregional dependerá del ámbito regional general que se pretenda integrar. Por ejemplo, si el objeto es la integración de todos los países del continente americano, el TLCAN, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano, se vuelven formas subregionales de integración. En cambio, si el objetivo es integrar a los países sudamericanos por un lado y a los centroamericanos por el otro, ambos procesos son formas regionales de integración.

La integración económica internacional se refiere a la mayor intensidad de las relaciones económicas entre todas las naciones y el mayor grado de libertad en que se desenvuelve.

### **3.5. Formas de integración económica.**

Debido a los importantes efectos causados en los países por las medidas económicas, se concibieron diversos procedimientos para atenuar el impacto originado por su aplicación, facilitando el avance gradual hacia la unificación económica y configurando las formas que adopta la integración.

No existe un consenso uniforme entre los autores acerca de las diversas formas de integración económica, principalmente, porque las etapas iniciales de la integración se asemejan a la cooperación internacional. Podemos anotar las siguientes formas de integración:

- 1) Formas elementales
  - Cooperación
  - Integración transfronteriza
  - Preferencias aduaneras
  - Zona de libre comercio
  - Unión aduanera
- 2) Formas avanzadas
  - Mercado común
  - Unión económica

Por nuestra parte, siguiendo el criterio del Dr. Carvajal Contreras, consideramos cinco formas de integración:

- Sistema generalizado de preferencias
- Zona de libre comercio
- Unión aduanera
- Mercado común
- Unión económica

#### 3.5.1. Sistema generalizado de preferencias.

Esta forma de integración la podemos definir como "un conjunto de territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de ventajas, no extensibles a terceros".<sup>22</sup>

Si bien constituyen un estímulo al comercio no produce efectos integradores entre los mercados, el único elemento que se manifiesta es la libre circulación de mercancías, aunque de manera restringida y parcial, generalmente reducida a productos específicos. El ejemplo más claro es el Commonwealth Británico.

#### 3.5.2. Zonas de libre comercio.

En esta forma de integración se plantea la eliminación paulatina y negociada de todas las trabas comerciales que inhiben la libre circulación de bienes, servicios, capitales e ideas (no se incluye a la mano de obra), en las naciones que la conforman, pero los miembros mantienen sus aranceles frente a terceros y su particular régimen de comercio.

---

<sup>22</sup> Carvajal Contreras, Máximo. Ob Cit. Pág. 39

De este concepto se desprende la gran importancia que tienen las reglas para determinar el origen de las mercancías, en virtud de que la libertad otorgada en esta zona, sólo busca beneficiar a los productos que califiquen de originarios de la misma, en caso contrario, esta forma de integración carecería de sentido.

Será la voluntad de los Estados que decidan integrarse de esta manera y las adecuaciones que hagan a sus sistemas económicos, culturales y sociales, los que marquen la pauta para establecer los tiempos de desgravación y los mecanismos de evaluación de las ventajas y desventajas generadas al interior de las economías nacionales.

Como ejemplos de esta forma de integración podemos mencionar a la EFTA o el TLCAN.

### 3.5.3. Uniones aduaneras.

Etapas de profundización en los mecanismos integracionistas, toda vez que no solo comprende la consolidación de una zona de libre comercio, sino también la adopción de una política comercial común respecto a terceros países (arancel común externo), el ejemplo más claro lo tenemos en el BENELUX.

### 3.5.4. Mercados comunes.

Se plantea no sólo la consolidación de las uniones aduaneras sino también comprende la libre circulación de los factores de la producción, incluyendo a la mano de obra, y la armonización de las políticas y leyes comerciales, fiscales, laborales, financieras y ambientales.

En palabras del Lic. Juan Antonio Pérez Viderique "...esta etapa supone la demolición de los atavismos estructurales en los ámbitos políticos y económicos de las naciones, con los siguientes objetivos:

- Mayor y mejor aprovechamiento de economías de escala.
- Desarrollo de nuevas actividades que demandan grandes inversiones, además de mercados amplios para su realización.
- Incrementar el poder de negociación en la esfera de las relaciones internacionales.
- Acelerar el ritmo de desarrollo a partir de la consolidación de estructuras productivas más eficientes y competitivas".

### 3.5.5. Unión económica.

Con relación a las características fundamentales de esta forma de integración los autores discrepan, pues para unos es el acuerdo de varios países para unificar sus instituciones económicas, mientras que para otros es la última fase de un proceso de integración económica, finalmente, existen autores que la consideran un mercado común regido por el principio de la armonización de las políticas económicas de los Estados que la conforman.

Para no entrar en discusiones, afirmamos que, de manera general, la unión económica comprende las características de las formas de integración anteriores más la creación de una legislación regional y de órganos supranacionales.

A continuación presentamos una tabla para que de manera gráfica se comprendan las características de estas formas de integración económica.

	ELIMINACIÓN O REDUCCIÓN DE ARANCELES	LIBERACION DE BARRERAS AL COMERCIO EXTERIOR	ARANCEL EXTERNO COMUN	LIBRE MOVIMIENTO DE TODOS LOS FACTORES DE LA PRODUCCION	CREACION DE INSTITUCIONES SUPRANACIONALES
PREFERENCIA ARANCELARIA	X				
ZONA DE LIBRE COMERCIO	X	X			
UNION ADUANERA	X	X	X		
MERCADO COMUN	X	X	X	X	
UNION ECONOMICA	X	X	X	X	X

### 3.6. México ante los procesos de integración económica.

En el capítulo primero de este trabajo se comentó como nuestro país paso del nacionalismo económico, mismo que adoptó el sistema de sustitución de importaciones, a un proceso librecambista iniciado con el presidente Miguel de La Madrid y la adhesión al GATT. Aunque, es importante destacar que el verdadero impulsor del cambio en la política comercial fue Carlos Salinas de Gortari, primero como secretario de programación y presupuesto y después como presidente de la república.

“Bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el proceso de cambio estructural se ha profundizado y complementado con un programa de desregulación económica, la simplificación y readecuación del marco jurídico que regula la inversión extranjera, promoción de exportaciones, el fomento a la actividad productiva de los particulares y la promoción de los intereses en el exterior”.<sup>23</sup>

Cuando se trató el tema del marco jurídico del comercio exterior y el derecho aduanal, comentamos que los tratados internacionales forman parte de este marco, incluso por arriba de las leyes federales (pero por debajo del la Constitución). Asimismo, elaboramos una tabla donde se listaban los acuerdos y tratados, que en materia de comercio internacional, ha firmado nuestro país, teniendo como primer instrumento el que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

<sup>23</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Las relaciones comerciales de México con el mundo: desafíos y oportunidades. Pág. 2

La ALADI encuentra su antecedente directo en la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), esta última creada el 18 de febrero de 1960 a través del Tratado de Montevideo y que fue firmado por siete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y la posterior adhesión de Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

EL ALALC tenía como finalidad “promover la cooperación económica entre los países latinoamericanos, mediante el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano”<sup>24</sup>

Afirma el maestro Seara Vázquez que “desde que empezó a funcionar, la organización había adoptado, principalmente a través de la Conferencia, una gran cantidad de resoluciones que constituyen ya una fuente interesante de un incipiente derecho de la integración latinoamericana: definición de tráfico fronterizo, dumping, comercio regional entre zonas limítrofes, calificación de origen para las mercancías, uniformización de estadísticas de comercio exterior, inversiones extranjeras, etc.”<sup>25</sup>

Después de veinte años de experiencia en materia de integración, y vista las limitaciones que tenía el ALALC, los países miembros suscribieron el Tratado de Montevideo, el 12 de agosto de 1980, con el cual se transforma la ALALC en la ALADI.

De acuerdo con los tres primeros artículos del Tratado de Montevideo de 1980, que instituye a la Asociación Latinoamericana de Asociación, los compromisos asumidos por los países miembros de ALADI son los siguientes:

- Continuar con el proceso de integración económica hasta consolidar un mercado común latinoamericano.
- Otorgar condiciones favorables a los miembros de menor desarrollo económico relativo.
- Otorgar a los países miembros las preferencias que se concedan a países no miembros.

Asimismo, este acuerdo faculta a los países miembro para:

- Establecer regímenes de asociación o vinculación multilateral con otros países o áreas de la región.
- Celebrar acuerdos comerciales y de complementación económica sectorial con otros países o áreas de integración económica latinoamericanas, y otros países en desarrollo fuera de la región.

Los mecanismos para otorgar preferencias entre los miembros del tratado son:

- Acuerdos de Alcance Parcial (AAP).- reducen aranceles y/o restricciones cuantitativas entre un subconjunto de países miembros.
- Preferencia Arancelaria Regional (PAR).- reduce los aranceles para un conjunto de productos entre los países miembros.
- Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC).- cada país se compromete a otorgar una desgravación arancelaria sólo para un reducido número de productos en función inversa a su grado de desarrollo.

<sup>24</sup> Seara Vazquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Pág. 185

<sup>25</sup> Ibidem. Pág. 186



- Nóminas de Apertura de Mercados - cada país se compromete a liberar las importaciones originarias de los países de menor desarrollo económico.

El proceso de integración planteado por ALADI no se ha logrado por las siguientes razones:

- El endeudamiento externo de cada país.
- Altas tasas arancelarias.
- Adopción generalizada de restricciones no arancelarias.
- Falta de cumplimiento de los compromisos establecidos

En el caso de México, durante la década de los ochenta, su mayor preocupación era reactivar su economía para alcanzar la estabilidad económica, política y social, pero América Latina no brindaba en ese momento soluciones a los problemas nacionales, principalmente porque toda Latinoamérica enfrentaba una recesión económica.

Por lo anterior, se buscó alternativas para alcanzar el crecimiento económico y la opción más viable era liberalizar nuestro comercio y abrirnos al exterior en el marco multilateral del GATT. El protocolo de adhesión estaba listo para el 17 de julio de 1986 y fue ratificado por el senado el 6 de noviembre de ese mismo año.

La adhesión se realizó en observancia de los siguientes principios:

- Reconocimiento de que por arriba del protocolo de adhesión se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Se reconoce la situación de México como país en desarrollo siendo beneficiario de un trato más favorable y diferenciado.
- Respeto a la soberanía nacional sobre los recursos naturales.
- Se reconoce el carácter prioritario del sector agropecuario.

Por su parte, nuestro país asumió los siguientes compromisos:

- Consolidación de la Tarifa del Impuesto General de Importación, a un arancel ad valorem máximo de 50%.
- Eliminación de los precios oficiales utilizados como base gravable para el impuesto a la importación.
- Eliminar los permisos previos de importación.
- La adhesión a cuatro códigos de conducta: antidumping, valoración aduanera, licencias de importación y obstáculos técnicos al comercio.

Ante la nueva política comercial y gracias a la escasez de otras opciones para consumar una integración con efectos positivos para México, se inició un acercamiento con el gobierno de los Estados Unidos.

Durante la década de los ochenta, y principios de los noventa, los gobiernos de México y de Estados Unidos iniciaron el acercamiento que culminaría con la celebración del Tratado de libre Comercio de América del Norte, entre las causas que permitieron este acercamiento tenemos:

- La culminación de la guerra fría y la caída de la URSS.
- La desaparición del temor de los Estados Unidos a la influencia socialista que pudiera tener Cuba o la URSS sobre México.
- El término de los conflictos en Centroamérica relajó las relaciones entre nuestro país y los vecinos del norte, pues durante estos conflictos México criticó y estaba en franca oposición a las pretensiones norteamericanas.
- La falta de opciones como posibles socios comerciales de México ante la nueva postura asumida de apertura comercial.
- El lento avance de la Ronda Uruguay del GATT llevó al gobierno norteamericano a concluir que un tratado de libre comercio serviría para acelerar la liberalización comercial, además, complementaría los alcances logrados del acuerdo de libre comercio que había suscrito con Canadá.
- La ascensión al gobierno mexicano de jóvenes economistas formados en las universidades de Estados Unidos.
- Estados Unidos abandonó su postura a favor del multilateralismo al concertar un acuerdo de libre comercio con Canadá (CUFTA), durante 1989, este documento serviría, posteriormente, como modelo para el TLCAN.
- Nuestro país dependía del mercado estadounidense (durante 1990 el 70% de las exportaciones mexicanas llegaron al mercado norteamericano, mientras que el 65 % de las importaciones provenían de allá).

En agosto de 1990 los presidentes Carlos Salinas de Gortari de México, George Bush de los Estados Unidos y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney anunciaron su intención de negociar un tratado de libre comercio entre las tres naciones, con el objetivo de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias de los bienes, servicios e inversiones y establecer nuevas reglas en las áreas de adquisiciones gubernamentales, propiedad intelectual y solución de controversias. En realidad las negociaciones del TLCAN sirvieron a los Estados Unidos y Canadá para renegociar algunos puntos del CUFTA y México sólo se adhirió al proceso iniciado en 1989.

En mayo de 1991 se le extiende al presidente Bush la facultad para negociar, a través del fast track, el tratado de libre comercio y es hasta el 12 junio de ese mismo año, en Toronto, que los Secretarios de Comercio de México y Canadá (Jaime Serra y Michael Wilson, respectivamente) y la representante comercial de los Estados Unidos (Carla Hills), inician formalmente las negociaciones del tratado.

La preocupación de los tres países era que este documento quedara listo a finales de 1991 o a más tardar a principios de 1992, antes de la campaña presidencial de los Estados Unidos. Sin embargo, este objetivo no se alcanzó por que previamente había que acordar los temas a tratar y la posición que adoptarían, por lo que realmente los trabajos comenzaron hasta 1992.

El 12 de agosto de 1992 culminaron los trabajos al alcanzarse el tratado de libre comercio tan esperado. Desafortunadamente, por la proximidad de las elecciones en Estados Unidos, era tarde para someterlo al Congreso por lo que se tuvo que esperar que quedara establecido el nuevo presidente y Congreso norteamericano.

La llegada de Bill Clinton a la presidencia de los Estados Unidos puso sobre la mesa de las negociaciones los acuerdos paralelos en el área, laboral, medio ambiente y sobre incremento imprevisto en las importaciones, iniciando la negociación de estos acuerdos en marzo de 1993 y que concluyeron el 12 de agosto de ese mismo año.

Con la aprobación del Congreso norteamericano en noviembre de 1993, estaba listo el camino para que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entrara en vigor el 1 de enero de 1994.

Mucho se ha discutido acerca de los beneficios y perjuicios originados con el TLCAN, un primero punto general de consenso, es que el tratado ha incrementado el comercio como las inversiones directas entre los tres países.

Al analizar la balanza comercial que, de manera general, tiene México con la región de Norteamérica notamos que en los últimos diez años, ésta ha mostrado un constante crecimiento. Sin embargo, al analizarla de manera particular con cada miembro llama la atención que nuestra relación comercial es con Estados Unidos, pues con relación ha Canadá ésta ha sido deficitaria.

Pais	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 /p
NORTEAMERICA	-2,050.5	-3,283.2	13,057.4	13,466.4	12,370.6	8,894.3	14,568.0	19,487.6	25,364.4	34,731.5	6,009.2
Estados Unidos	-2,443.8	-3,145.4	12,444.2	13,037.9	12,182.6	9,665.6	15,125.5	20,151.1	26,529.7	36,399.3	6,140.7
Canadá	393.3	-137.8	613.1	428.4	188.1	-771.3	-557.5	-663.5	-1,165.3	-1,667.7	-131.5

Actualmente somos el tercer proveedor de bienes y servicios de Estados Unidos y el segundo mercado más importante de las exportaciones estadounidenses. Respecto a la generación de empleos, en los primeros cinco años de vigencia del TLCAN se crearon en México 2.2 millones de empleos. "En suma, una revisión fría de las cifras de comercio, inversión y empleo durante los primeros cinco años del TLCAN es evidente que arroja un saldo favorable...".<sup>26</sup>

Sin embargo, resta mucho por hacer para consolidar la integración económica entre los tres países principalmente para reducir la enorme asimetría entre los Estados miembros, además ni el TLCAN, ni cualquier otro tratado de libre comercio, por si mismo son el remedio para todos los males del país, ya que solo son un instrumento más y por lo mismo debe ser capaz de adaptarse a la realidad. De acuerdo con el estudio "México y China en la competitividad mundial" elaborado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, dependiente del Consejo Coordinador Empresarial, el TLCAN muestra signos de debilitamiento, ya que los productos de nuestro país están siendo desplazados de la economía estadounidense. "El organismo de análisis privado resalta que a partir de la entrada en vigor del TLCAN -1 de enero de 1994- el crecimiento promedio de las exportaciones mexicanas al vecino del norte fue de 12 por ciento, mientras que las de China lo hicieron a una tasa promedio de 14 por ciento".<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Borja Tamayo, Arturo; Mariscal Judith y Valverde, Miguel Angel. Para Evaluar el TLCAN, Pág. 459

<sup>27</sup> Cfr. "Signos de agotamiento en el tratado trilateral" publicado en el periódico El Financiero de fecha lunes 16 de febrero de 2004. Pág. 32.

Por otro lado, afirma Antonio Ortiz Mena, especialista en comercio exterior del CIDE, que apostarle a una ampliación del TLCAN y añadirle un plus sin objetivos concretos es equivocado, porque ofrece la impresión de que la relación bilateral de México con Estados Unidos se circunscribe a lo puramente comercial. Por su parte, el Dr. Ruperto Patiño Manffer señala que en el TLCAN pesa el aspecto comercial pero este tratado es mucho más que eso: “La zona de libre comercio es sólo un primer peldaño para ir a estadios más elevados y complejos, la relación trilateral – incluido Canadá, el socio silencioso – empieza a tener ya un grado de madurez suficiente como para iniciar la discusión para dar el siguiente paso que conduzca a la unión aduanera y permita posteriormente arribar a una integración similar a la Unión Europea, con libre tránsito de personas, mercancías y una moneda común... Al TLCAN, como está ahora, se le puede ir incorporando otros temas que interesan a las partes, como serían los de seguridad, derechos humanos, democracia, derechos aduaneros, entre otros posibles.”<sup>28</sup>

Con relación a los demás países con los que tenemos suscrito algún tratado de libre comercio resulta significativo que realmente no trasciende el intercambio comercial que tenemos con ellos. No hay que olvidar que más del 90% de las operaciones de comercio internacional, realizadas al año, se hace con los Estados Unidos.

Para finalizar este capítulo me referiré al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proceso iniciado en la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami, donde los mandatarios de 34 países de la región, incluyendo el de México, acordaron establecer un área de libre comercio de las Américas y concluir las negociaciones para el acuerdo antes del año 2005.

El ALCA integraría en una gran región a los miembros del TLCAN, del Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino, el MERCOSUR y los de CARIFTA.

Entre los principales objetivos del ALCA destacan:

- Lograr el libre comercio y la inversión en bienes y servicios basados en reforzadas y disciplinarias reglas comerciales.
- Las negociaciones del ALCA incluirán, a la vez, temas tales como: un régimen común de inversiones, compras al sector público y políticas de competencia, que no se encuentran actualmente consideradas bajo el marco de la OMC y que aún no forman parte de los acuerdos existentes entre gran número de países.
- Examinar la relación que existe entre ciertos temas clave, como agricultura y acceso a mercados, servicios e inversión, políticas de competencia y subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, entre otros, para tener la certeza de que el resultado de las negociaciones sea lo más eficiente posible y permita una mayor liberalización comercial.

---

<sup>28</sup> Cfr. “México debe someter a debate interno el TLCAN plus” publicado en el periódico El Financiero de fecha jueves 19 de febrero de 2004. Pág. 24

Durante la fase preparatoria del proceso del ALCA se realizaron cuatro reuniones ministeriales:

- Denver (junio de 1995)
- Cartagena (marzo de 1996)
- Belo Horizonte (mayo de 1997)
- San José (marzo de 1998)

En la última reunión ministerial, durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago, Chile (abril de 1999), se buscó institucionalizar la cumbre como un proceso de integración económica y marca el inicio formal de las negociaciones para el ALCA.

En este marco se celebró en Toronto (noviembre de 1999), la quinta reunión ministerial, con la que se inician propiamente las negociaciones, mismas que continuaron en la sexta reunión ministerial. “En la Sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires y en la Tercera Cumbre de las Américas, en Québec, Canadá en abril de 2001, se adoptaron una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA. Los grupos de negociación sometieron a los Ministros un borrador de acuerdo ALCA y, en una decisión sin precedentes, los Ministros recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno hacer público el borrador del acuerdo para aumentar la transparencia del proceso. El 3 de Julio de 2001 se publicó el borrador del Acuerdo ALCA en los cuatro idiomas oficiales. Los Ministros también destacaron la necesidad de incrementar el diálogo con la sociedad civil. En este sentido, se acordó publicar en el sitio oficial del ALCA los resúmenes de las aportaciones de la sociedad civil presentados en la segunda invitación pública. También destacaron la importancia de la asistencia técnica a las economías más pequeñas para facilitar su participación en el ALCA.”<sup>29</sup>

Los principios rectores de las negociaciones del ALCA son:

- Adopción de decisiones por consenso.
- Transparencia de las negociaciones.
- Congruencia con las reglas de la OMC.
- El ALCA constituye un compromiso único.
- La coexistencia del ALCA con otros acuerdos bilaterales o multilaterales.
- Trato diferenciado a las economías más pequeñas.

---

<sup>29</sup> [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)

En la séptima reunión ministerial (noviembre de 2002), celebrada en Quito, se examinaron los avances de las negociaciones con objeto de establecer las directrices para la próxima etapa que es la entrada en vigor del ALCA, a más tardar en diciembre de 2005. Sin embargo, a la fecha se han realizado 17 reuniones ministeriales, la última en la ciudad de Puebla del 2 al 6 de febrero, sin que hayan avances concretos en las negociaciones para que funcione la zona de libre comercio en el continente americano. Los temas de agricultura, acceso a mercados, inversión y servicios, han dividido a los países en dos bloques, por un lado los integrantes del Mercosur (Uruguay, Paraguay, Brasil y Argentina), y por el otro el Grupo de los 14 (G-14) encabezado por Estados Unidos, Canadá, México y Chile

Una vez que tenemos claro el panorama con relación a los procesos de integración económica y a las funciones de la aduana, en el siguiente capítulo profundizaremos en el tema central de esta investigación, es decir, el papel que desempeña actualmente la aduana mexicana como impulsor u obstáculo de los procesos de integración en los que participa nuestro país.

## CAPÍTULO CUARTO

### El papel de la aduana en los procesos de integración económica

#### 4.1. La obligación aduanera.

Para explicar en detalle la obligación aduanera debemos recordar previamente nuestras lecciones de teoría de las obligaciones y el concepto genérico de obligación, para estar en posibilidades de comprender, de manera más sencilla, a la obligación aduanera.

Tradicionalmente la obligación es definida como el vínculo jurídico por el cual una persona, denominada deudor, se constriñe jurídicamente a realizar una conducta consistente en un dar, un hacer o un no hacer, a favor de otra persona llamada acreedor.

Las definiciones modernas han sustituido los términos vínculo jurídico por el de relación jurídica; acreedor por el de sujeto activo y el de deudor por el de sujeto pasivo.

Con base en lo anterior, podemos definir obligación como la relación jurídica por la cual el sujeto pasivo se constriñe jurídicamente a realizar, a favor del sujeto activo, una conducta de hacer, no hacer o de tolerar.

Con relación a nuestro tema encontramos que la legislación aduanera establece obligaciones que deberán ser acatadas por las personas que pretendan ingresar mercancías al territorio nacional, extraerlas del mismo o para permitirles realicen su tránsito. La obligación aduanera nace de la ley por lo que deberá sujetarse al principio de legalidad.

Es importante mencionar que la obligación aduanera "no consiste en el pago de las contribuciones a las importaciones y a las exportaciones (materia de la obligación tributaria) ni tampoco consiste en el establecimiento de los diversos permisos administrativos a que se sujetan dichas operaciones (materia de la obligación administrativa) sino en establecer y hacer cumplir diversas conductas de hacer, no hacer y tolerar que permitan proveer al exacto cumplimiento de las leyes nacionales, es decir, la obligación aduanera es adjetiva de esas otras leyes sustantivas, pero sin que se pueda llegar a confundirse con ellas".<sup>30</sup>

Dentro de las conductas de hacer podemos mencionar las siguientes:

- La introducción o extracción de mercancías sólo por lugares autorizados.
- Realizar las operaciones aduaneras en días y horas hábiles.
- Presentar la mercancía ante la autoridad en el momento de su ingreso o salida.
- Cumplir con las formalidades del despacho aduanero.
- Obtener y exhibir los permisos requeridos por otras leyes.
- Presentar pedimentos y documentos que amparen la mercancía
- Utilizar los servicios de un agente o apoderado aduanal.

Dentro de las obligaciones de no hacer tenemos por ejemplo:

- Las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo fiscal no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio.

<sup>30</sup> Rohde Ponce, Andrés. Ob. cit. Pág. 91

- Si por accidente se destruyen mercancías sometidas a alguno de los regímenes temporales de importación o de exportación, depósito fiscal o tránsito, no se exigirá el pago de los impuestos al comercio exterior, ni de las cuotas compensatorias.
- Los agentes aduanales no pueden ser autorizados para efectuar despachos en más de tres aduanas distintas a la de su adscripción.
- Los agentes aduanales no deben retribuir de cualquier forma a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido.

Finalmente, la autoridad aduanera está facultada para realizar actos de verificación y cumplimiento de las obligaciones de hacer y no hacer, por lo que la persona que pretenda introducir o extraer mercancías del territorio nacional tiene que tolerar se realicen estos actos de verificación, ya que es parte de las facultades que el Estado delega a sus órganos por el uso de su *Ius Imperium*.

#### **4.2. Los sujetos de la obligación aduanera.**

Conforme a lo anterior dentro de la obligación aduanera se crea, por disposición de la ley, una relación jurídica entre un sujeto activo y un sujeto pasivo. Indudablemente, el sujeto activo de esta relación será el Estado, pues es a él a quien se le ha conferido la potestad aduanera para que salvaguarde la integridad de la población y del territorio, siendo el único que puede establecer, dentro del territorio nacional, los lugares autorizados para que las mercancías ingresen, salgan o transiten por el mismo; exigir el cumplimiento de las obligaciones y formalidades que deben observar las personas que intervengan en la introducción, extracción o tránsito de mercancías, finalmente, fija y vigila los mecanismos de control sobre las mercancías objeto de una operación de comercio internacional.

Por otro lado, el sujeto pasivo de la obligación aduanera es quien debe acatar las disposiciones en esta área y conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 52 y 53 de la Ley Aduanera, podemos señalar como sujetos pasivos los siguientes:

- 1) **Importador.**- aquella persona física o moral que introduce mercancías al territorio nacional, en virtud de un interés jurídico sobre las mercancías (propietario, poseedor, tenedor, consignatario o destinatario), o un interés jurídico sobre la operación de su importación (agente o apoderado aduanal, transportista, almacenes autorizados).
- 2) **Exportador.**- aquella persona que extrae mercancías del territorio nacional en virtud de un interés jurídico sobre las mercancías (propietario, poseedor, tenedor, remitente) o sobre la operación de la exportación misma.
- 3) **Mandatarios, apoderados y agentes aduanales.**- respecto a los mandatarios la ley sólo les atribuye responsabilidad solidaria por los actos que personalmente realicen conforme al mandato. Por otro lado, los apoderados y agentes aduanales son sujetos que intervienen en las operaciones



aduaneras con la calidad de representantes de los importadores o exportadores, realizando su actuación por cuenta de ellos.

- 4) Transportistas.- empresas o personas que actúan como prestadores del servicio público de transporte, teniendo las obligaciones de vigilancia, colaboración y control, siendo responsables solidarios. (art. 20 L.A)
- 5) Almacenes autorizados.- aquellos que cuenten con autorización de la autoridad para prestar este servicio, en los términos de los artículos 14 al 15 de la ley.
- 6) Infractores.- El artículo 1 de la Ley Aduanera establece un sujeto genérico para encuadrar a la persona que realice cualquiera de las conductas descritas en este numeral y, en caso de no cumplir sus obligaciones, podrá ser sujeto de sanciones en los términos del capítulo de infracciones (art. 176 L.A.)

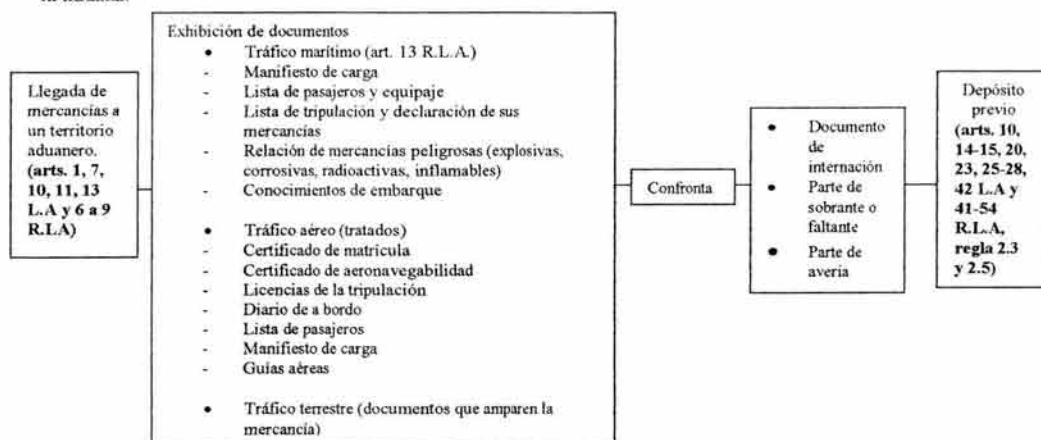
#### 4.3. Fases de la actividad aduanera

Como ya vimos, el Estado controla, custodia y vigila la entrada o salidas de mercancías del país para salvaguardar la integridad de la población y del territorio, ha esto se le conoce como la actividad aduanera. A continuación me referiré al proceso al que se someten las mercancías desde su llegada al territorio nacional, sujetándose al procedimiento aduanero, hasta su despacho aduanero e internación al territorio nacional.

Es importante mencionar que las dos primeras fases son realizadas por los particulares, transportistas o mandatarios, y es hasta la tercera fase donde interviene la autoridad aduanera.

##### 4.3.1. Primera fase.

La primera fase abarca desde la llegada de la mercancía al territorio nacional hasta que queda en depósito ante la aduana.



##### 4.3.1.1. Territorio nacional.

Es común en los diferentes instrumentos internacionales que regulan nuestra materia se emplee el término territorio aduanero, para referirse al espacio sobre el cual se aplican las leyes y disposiciones aduanera.

Precisar este termino es necesario porque en la práctica internacional han existido y existen casos donde las leyes de un país se aplican en otros territorios que no corresponden a sus propios territorios políticos, y por ende, el concepto de territorio aduanero será aquel en donde aplican su potestad aduanera o sus leyes aduaneras y comerciales, aunque no sea su territorio político.

La Ley Aduanera, en su artículo 1 primer párrafo, establece que las disposiciones aduaneras regulan la entrada o salida del "TERRITORIO NACIONAL" de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y demás actos derivados. Asimismo, afirma la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación.

El territorio es "el elemento o espacio físico en el que el Estado ejerce su soberanía", y con base en lo ya anotado, para saber que se considera territorio nacional en la legislación fiscal, acudimos al artículo 8 del C.F.F. que establece: "Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos integra al territorio nacional y la zona económica exclusiva...". Aunque la Constitución no propone un concepto, si señala de manera enunciativa las partes que lo integran en su artículo 42 y hace referencia a la zona económica exclusiva en el artículo 27.

#### 4.3.1.2. Mercancías

Por mercancía se entiende todo objeto físico, transportable y vendible, que se puede clasificar en: materias primas y manufacturas.

Las materias primas se identifican con los recursos naturales, minerales, animales o vegetales, que se comercializan sin mayores procesos de transformación y generalmente se utilizan para iniciar cadenas productivas dando origen a nuevos productos.

Las manufacturas se identifican con productos que sufrieron un proceso de transformación y que incorporan trabajo socialmente necesario, en otras palabras, son materias primas con un valor agregado a través de procesos productivos. En el concepto amplio de manufacturas se ubican insumos, bienes de capital, maquinarias, equipos y productos finales de diversos usos y destinos.

Para efectos de alcanzar una integración económica, el concepto mercancía es entendido de manera más amplia, es decir, como un producto valorable en dinero y susceptible de constituirse como el objeto de una transacción comercial, independientemente si es tangible o intangible. Dentro de este concepto incluimos cualquier producto, independientemente de su naturaleza y valor comercial, esto es, comprende a los bienes de consumo y a los bienes culturales y artísticas. Sin embargo, para efectos de la legislación aduanera mercancía se entiende de manera restringida como un bien tangible, lo cual se demuestra con lo dispuesto en el artículo 2 fr. III de la Ley Aduanera: "Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otro bien, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular".

Es importante mencionar que es muy común en la práctica, doctrina e incluso en algunas resoluciones de las autoridades, se utilice para hacer referencia a las mercancías los términos: nacionales, extranjeras y nacionalizadas. Lo anterior resulta no del todo correcto, pues debemos tener presente que la nacionalidad es un atributo jurídico de las personas (físicas y morales) que establece una serie de obligaciones y derechos

entre éstas y el Estado. Asimismo, se les reconoce una nacionalidad auténtica impropia a las embarcaciones y aeronaves.

Para evitar confusiones y debido a la necesidad de diferenciar las mercancías producidas en un país o región de las que no, lo correcto es hablar de origen, procedencia y legalización. “A fin de evitar que los acuerdos preferenciales celebrados entre los países produzcan beneficios a terceros países no participantes de dichos acuerdos o con el objetivo de evitar fraudes a la ley que impone ciertas restricciones a los productos de determinados países (como en materia de prácticas desleales), es que la ley regula además del origen también la procedencia de las mercancías”.<sup>31</sup>

Ahora bien, las mercancías se desplazan de un lugar empleando diferentes medios de transporte, sin ellos las industrias estarían limitadas a elaborar sus productos con materias primas locales y venderlos dentro de su mismo mercado, pudiendo presentarse escasez o aumento en el valor de las mercancías.

#### 4.3.1.3. Transporte

El transporte es el movimiento de personas, propiedades o productos desde el punto donde se localizan, producen o cultivan, hasta el lugar en que se consumen, distribuyen o almacenan. Tratándose del transporte de mercancías existen cuatro principios en materia aduanera aplicables a los medios de transporte:

- Los medios de transporte empleados para la introducción o extracción de mercancías al o para el territorio nacional, están sometidas a la potestad aduanera.
- Este sometimiento tiene la finalidad de vigilar y controlar las mercancías por ellos conducidas y no restringir su actividad o impedir el comercio internacional.
- En caso de no cumplir con las obligaciones que les fijan las leyes los transportistas serán considerados responsables solidarios de las contribuciones causadas con relación a las operaciones de comercio exterior.
- Asimismo, en caso de incumplimiento de un crédito fiscal originado por la no observancia de sus obligaciones establecidas en la legislación aduanera, el medio de transporte estará afecto al pago del crédito fiscal.

El tránsito internacional de mercancías se lleva a cabo por diverso tráfico, a través de un contrato de transporte entendido como el acto jurídico que implica el acuerdo de voluntades entre una persona llamada transportista y otra llamada embarcador, remitente, cargador, expedidor, para llevar cosas ajenas a cambio del pago de un precio, culminando con la entrega al consignatario o destinatario.

El transportista emite un documento de transporte que es un título representativo de las mercancías y contiene las condiciones generales del embarque. Dependiendo del medio de transporte que se utiliza, este documento se denomina:

- Guía aérea (airway bill)
- Conocimiento de embarque (bill of lading)

---

<sup>31</sup> Ibidem, Pág. 102

- Carta de porte (autotransporte)
- Talón de embarque (ferrocarril)

La descripción, embalaje y cantidades que aparecen en este documento deben coincidir con lo descrito en la factura y lista de empaque.

Adicionalmente, debemos comentar que, por disposición de la regla 1.1.1 (relacionada con la 2.6.2), los conocimientos de embarque expedidos por las empresas navieras sirven como comprobantes fiscales, siempre que estén revalidados por el agente naviero, sin que tengan que cumplir con los requisitos para los comprobantes fiscales previstos en los artículos 29 y 29-A del C.F.F y la Resolución Miscelánea, bastando solamente que contenga:

- Los puertos de salida y de destino
- Nombre y matrícula del buque
- Número de orden del conocimiento de embarque
- Nombre y domicilio de la persona a cuya orden se expide el conocimiento de embarque
- Descripción de la mercancía (naturaleza, calidad, marcas, cantidad, etc.)
- Nombre, domicilio y firma del transportista
- Nombre y domicilio del embarcador.
- Tarifas aplicables sobre fletes y gastos de transporte (indicando si fueron pagadas en origen o se cobrarán en destino).

Asimismo, la Resolución Miscelánea Fiscal, en la regla 2.4.6, establece que las copias de boletos de pasajeros, guías aéreas de carga, órdenes de cargos misceláneos y comprobantes de cargo por exceso de equipaje, expedidos por líneas aéreas en formatos aprobados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o por la IATA, servirán como comprobantes fiscales.

#### Clasificación de transporte (art. 11 LA)

##### 1) Marítimo

Uno de los medios transportes más usados en el comercio internacional es el marítimo, debido a que es más económico que el aéreo y que puede transportar grandes pesos y volúmenes (debe considerarse que el tiempo de travesía es mayor con respecto a los demás tipos de transporte). El art. 11 R.L.A. clasifica al tráfico marítimo en tres tipos: de altura, de cabotaje y mixto

##### 2) Aéreo

El transporte por avión ha venido a ocupar un lugar importante en el intercambio comercial de mercancías, lo anterior se debe principalmente a la rapidez con que llegan las mercancías, aunque el flete es mayor en comparación con los fletes de los otros medios de transporte.

Otra ventaja del transporte aéreo es que la documentación necesaria es más simple que el transporte marítimo; de hecho, sólo es necesario el conocimiento de embarque aéreo (guía aérea), que es el documento internacional uniforme, impreso en inglés y en el idioma de la compañía aérea, aceptados por todos los

miembros de la IATA (organismo internacional que regula, negocia, fija y vigila las tarifas aéreas; asimismo, señala los procedimientos de la industria).

### 3) Terrestre

El autotransporte, aunque tiene una menor capacidad de arrastre y es más caro que el ferrocarril, cada día se utiliza más para el desplazamiento de mercancías. Por otro lado, el ferrocarril está perfectamente adaptado para largos recorridos y ofrece varios servicios. desafortunadamente, la realidad demuestra que este medio de transporte está siendo desplazado, debido principalmente a su inflexibilidad, es decir, que la mercancía sólo podrá ser transportada hasta donde lleguen las vías.

### 4) Conducción por tuberías, ductos, cables y otros medios

Si bien es cierto que estos no son propiamente medios de transporte, ya que están fijos y lo que se traslada es la mercancía, el art. 31 del RLA permite solicitar autorización previa a la SHCP para utilizarlos en la translación de líquidos o energía eléctrica.

### 5) Vía postal

También se pueden utilizar los servicios del Servicio Postal Mexicano para introducir o extraer mercancías sujetándose a las obligaciones señaladas en los artículos 28 al 30 del RLA

Mención especial merecen los agentes de carga, quienes proporcionan servicios en materia de planeación, coordinación, control y dirección en todas las operaciones necesarias para efectuar el traslado nacional e internacional de la carga, así como los servicios complementarios al mismo (custodia, seguros, certificados, embalaje, etc.). Entre sus funciones principales podemos anotar:

- Asesorar a los importadores y exportadores
- Ser representantes en el país de agentes de carga extranjeros
- Coordinar el itinerario más adecuado, el embalaje indicado, tramitación de certificados, seguros.
- Emitir los documentos homologados internacionalmente.
- Consolidación de mercancías

Al ser descargada la mercancía del medio de transporte que la trajo al territorio se realiza la confronta, que consiste en poner frente a frente los datos documentales con la carga y de la que se derivan tres documentos: el de internación, parte de sobrante o faltante y parte de avería. La autoridad aduanera determina, como un paso previo al despacho, que las mercancías de objeto de comercio internacional sean depositadas en recintos fiscales o fiscalizados, para que la autoridad pueda asegurar anticipadamente el control y seguridad de las mercancías antes de que se efectúe el despacho (art. 23 L.A.)

#### 4.3.1.4 Recinto fiscal y Recinto fiscalizado.

Por recinto fiscal entendemos aquel lugar en donde, directamente, las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio, así como el despacho aduanero de las mismas. (art. 14 pf. II LA)

Por otra parte, definimos recintos fiscalizados como los inmuebles de particulares, ubicados dentro de los recintos fiscales, a los cuales el SAT les otorga una concesión, o los inmuebles de particulares, colindantes con un recinto fiscal o recinto portuario, a los cuales el SAT les otorga autorización, para que presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior (art. 14 pf. III y 14-A LA). No podemos dejar pasar la oportunidad para comentar que, de la redacción del artículo 14 pf. III, la concesión para operar como recinto fiscalizado debe otorgarse a través de una licitación, cuyo procedimiento debería estar establecido en el reglamento de la ley. Sin embargo, dentro de éste no aparece dicho procedimiento y nos tenemos que remitir a las reglas, en particular a la regla 2.3.1., que hacen referencia al proceso de licitación.

Siguiendo con el análisis del artículo 14 pf. III de la ley, observamos que esta concesión se otorga a las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas que acrediten solvencia moral y económica, capacidad técnica, administrativa y financiera, experiencia de los accionistas en los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Para efectos de acreditar lo anterior deberán acompañar a su solicitud el programa de inversión y demás documentos que establezca el reglamento, el problema es que de nueva cuenta el reglamento no tiene referencia alguna a estos documentos y tenemos que remitirnos a la regla 2.3.1.

La vigencia de la concesión y de la autorización es de 20 años, pudiéndose prorrogar por un plazo igual, y en el caso de la concesión, al término de dicho plazo el recinto pasa a propiedad del gobierno federal sin necesidad de entregar pago alguno al concesionario.

Los particulares que tengan la concesión o autorización para actuar como recintos fiscalizados tienen las siguientes obligaciones (arts. 14-B, 15 y 26 L.A., regla 2.3.2, 2.3.3 y 2.3.4):

- Mantener los medios de control que señale el SAT mediante reglas (actualmente las reglas no señalan de manera expresa cuáles son estos medios de control).
- Garantizar anualmente el interés fiscal en una cantidad equivalente al valor promedio de las mercancías almacenadas durante el año de calendario anterior, a través de las formas de garantía reconocidas en el artículo 141 del C.F.F., o contratar un seguro que cubra dicho valor y que el beneficiario principal sea la SHCP.
- Destinar instalaciones para el reconocimiento aduanero de mercancías, a las que únicamente tendrá acceso el personal autorizado por las autoridades aduaneras.
- Contar con sistemas de circuito cerrado y sistemas electrónicos que permitan el enlace con el SAT para efectos de control de inventarios mediante un registro simultáneo de las operaciones realizadas así como de las mercancías que hubieran causado abandono.
- Prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías embargadas por las autoridades aduaneras o las que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, sin que en caso alguno el espacio que ocupen estas mercancías exceda del 20% de la capacidad volumétrica de almacenaje.
- Permitir el almacenamiento gratuito de las mercancías, pagando sólo los servicios de manejo y maniobras para el reconocimiento previo, de conformidad con lo siguiente:

En mercancías de importación, dos días, excepto en los recintos en aduanas de tráfico marítimo en cuyo caso el plazo será de cinco días. Tratándose de importaciones por vía marítima o aérea, el plazo se computará a partir del día en que el consignatario reciba la comunicación de que las mercancías han entrado al almacén.

En mercancías de exportación, quince días, excepto minerales en cuyo caso el plazo será de treinta días. Los plazos se computarán en días hábiles a partir del día siguiente a aquél en que el almacén reciba las mercancías.

El almacenista deberá comunicar al consignatario o destinatario de las mercancías el ingreso de las mismas al recinto fiscalizado. Cuando el consignatario sea un agente aduanal, consolidador o desconsolidador, la comunicación se hará en el domicilio de la aduana de despacho. La comunicación deberá efectuarse personalmente, por telegrama, por correo registrado con acuse de recibo o por empresas de mensajería con acuse de recibo certificado. En caso de que no se cuente con los datos necesarios para llevar a cabo la comunicación ésta se efectuará por estrados. (En este punto debe destacarse que no se señala que pasaría en caso de incumplir con este comunicado, lo cual resulta grave por las consecuencias que sufriría el consignatario de las mercancías. Asimismo, este comunicado debería sujetarse a las formalidades de las notificaciones en los términos del C.F.F.).

- Permitir la transferencia de las mercancías de un almacén a otro cuando exista previa solicitud por escrito, se hayan liquidado los cargos correspondientes al transportista y el almacén que va a recibir las mercancías haya aceptado.
- Pagar dentro de los primeros quince días del mes siguiente un aprovechamiento del 5% de la totalidad de los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías en el mes inmediato anterior, sin deducción alguna.
- Guardar absoluta reserva de la información relativa a las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana y sólo la podrá proporcionar a las autoridades aduaneras.
- Recibir, almacenar y custodiar las mercancías que les envíe la aduana.
- Permitir a las autoridades competentes para que, mediante orden escrita, supervise las labores del almacén.
- Aplicar las medidas que las autoridades aduaneras señalen.
- Mantener los instrumentos de seguridad puestos por las autoridades en departamentos del almacén o en los bultos almacenados.
- Devolver los contenedores que contengan mercancías que hayan causado abandono a favor del Fisco sin que pueda exigirse pago alguno por concepto de almacenaje.
- Entregar las mercancías embargadas o que hayan pasado a propiedad del Fisco que se encuentren bajo su custodia.
- Entregar las mercancías previa verificación de la autenticidad de los datos asentados en los pedimentos que se presenten para su retiro y del pago de las cantidades consignadas en los mismos.

- Avisar inmediatamente a las autoridades cuando de la verificación de los datos asentados en los pedimentos no coinciden o que no fueron pagados.

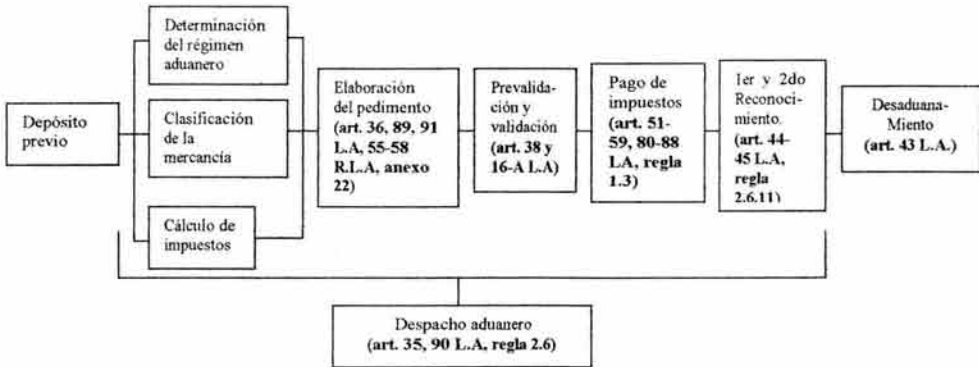
En cuanto la mercancía entra en depósito previo cuando cesa la responsabilidad del transportista y la asume el almacenista, teniendo que responder el fisco federal en caso de extravío de las mercancías en recintos fiscales, por el valor de las mismas más el importe de los créditos fiscales que se hubieren pagado (art. 28 pf. I LA, 50 RLA). Si la mercancía se extravía en un recinto fiscalizado éste será responsable directo ante el fisco por el importe de los créditos fiscales correspondientes, y ante los particulares por el valor de dichas mercancías. (art. 28 pf. III).

Durante el tiempo que las mercancías estén en depósito previo se pueden realizar los siguientes actos, siempre y cuando no se altere la naturaleza de las mercancías (art. 25 LA):

- almacenaje
- manejo
- custodia
- análisis de laboratorio
- vigilancia
- etiquetado
- marcado
- reconocimiento previo (art. 42LA)
- conservación (art. 43 RLA)
- exámenes y tomas de muestras (art. 42 RLA y 25 pf. I LA)

#### 4.3.2. Segunda fase.

La segunda fase comprende desde que la mercancía está en depósito ante la aduana, seguida por los trámites del despacho aduanal, hasta su desaduanamiento.





#### 4.3.2.1. Despacho aduanero

La Ley Aduanera, en el artículo 35, define despacho aduanero como el conjunto de actos y formalidades relativo a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo a los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en la ley, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Cabe destacar que en México, sólo los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán realizar el despacho de mercancías y tendrán que elaborar y presentar ante la autoridad aduanera un pedimento.

El despacho se inicia "cuando el interesado presenta las mercancías con el pedimento ante las autoridades aduaneras y se activa el mecanismo de selección automatizado"<sup>32</sup>

Antes de hablar de los actos y formalidades propias del despacho nos referiremos a los agentes y apoderados aduanales, así como a los actos previos que realizan antes del despacho.

#### 4.3.2.2 Agente aduanal

"Los agentes de aduanas surgen hoy en día, no con aquellas limitadas funciones de presentar únicamente los documentos necesarios para el despacho de las mercaderías de sus mandantes o como meros tramitadores. El campo de su actuación y conocimiento se ha ampliado ante diversos organismos y unidades administrativas que tiene relación directa o indirecta con el comercio internacional, así como por la necesidad de brindar servicios adecuados, eficientes e integrales que deben prestar antes, durante y después del despacho, de tal manera que también se hacen indispensables para la autoridad, al tener más controlados a éstos, como a los importadores o exportadores"<sup>33</sup>

El agente aduanal es la persona física autorizada por la SHCP, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros y dentro de la aduana de adscripción. a continuación presentamos la siguiente tesis y un esquema con las características del agente aduanal:

*Octava Época*

**Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989**

**Página: 52**

**AGENTES ADUANALES, REGIMEN JURIDICO DE LOS.** *Desde el punto de vista histórico y doctrinal, la actividad de los agentes aduanales ha sido configurada como un oficio sometido a un régimen de derecho público, en el cual la intervención estatal se ha manifestado, gracias a una copiosa reglamentación existente en esta materia, en la imposición de diversos deberes a cargo de aquellos, tales como los de prestar la*

<sup>32</sup> Rohde Ponce, Andrés. Regímenes, Contribuciones y Procedimientos Aduaneros. Pág. 387

<sup>33</sup> Trejo Vargas, Pedro. Ob. Cit. Pág 437.

*función de manera ininterrumpida, personalmente y conforme a las tarifas señaladas por las autoridades hacendarias, de llevar registros y archivos siempre a disposición de éstas, así como de caucionar su manejo. La sumisión de este oficio al régimen descrito ha obedecido a la necesidad de asegurar, más que la percepción oportuna de los ingresos tributarios derivados de estas operaciones, que los servicios relacionados con el despacho aduanal se presten por una persona cuya capacidad técnica y profesional esté respaldada por una patente expedida por el Estado, la cual haga presumir que su titular conoce en toda su complejidad los trámites y procedimientos a observar en cada caso.*

Concepto de  
Agente  
aduanal  
(Art. 159 LA)

- Requisitos personales del agente aduanal (art. 159 LA):
- 1) Ser mexicano por nacimiento
  - 2) No haber sido condenado por delito doloso
  - 3) Si fue agente o apoderado aduanal que su patente o autorización no haya sido cancelada
  - 4) Gozar de buena reputación
  - 5) No ser servidor público, salvo los cargos de elección popular, o militar en activo
  - 6) No ser pariente del administrador de la aduana de adscripción:
    - Línea recta sin límite de grado
    - Línea colateral hasta cuarto grado
    - Afinidad
  - 7) Tener título profesional
  - 8) Experiencia de tres años en el área
  - 9) Inscrito en el RFC
  - 10) Aprobar examen

- Requisitos operativos del agente aduanal (art. 160 LA):
- 1) Realizar mensualmente el despacho a cinco personas con actividades empresariales
  - 2) Presentar en medios magnéticos, a la autoridad aduanera, la información estadística de los pedimentos que elabore
  - 3) Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción (161 pf II)
  - 4) Informar a la autoridad aduanera
    - domicilio (o cambio de domicilio)
    - nombre de sus empleados y mandatarios (ver fr. V)
  - 5) Usar gafete en las instalaciones de la aduana
  - 6) Atender habitual y personalmente sus asuntos (firmar el 35% de los pedimentos)
  - 7) Emplear sistema y firma electrónica que le asigne el SAT
  - 8) Contar con equipo electrónico
  - 9) Ocuparse por lo menos del 15% de las operaciones con un valor inferior a los \$3000 USD (regla 2.13.1)
  - 10) Utilizar candados oficiales (regla 2.14)

- Obligaciones del agente aduanal (art. 162 LA)
- Actuar con su carácter de agente aduanal
  - Descargar electrónicamente las RNA
  - Rendir dictámenes técnicos cuando la autoridad se los solicite.
  - Cumplir encargo conferido (fr. VII inciso g y art. 59 Fr. III pf. II)
  - No burlar la suspensión decretada a otro agente aduanal
  - Declarar, bajo protesta de decir verdad, los datos de la operación de comercio exterior en que intervengan (fr. VI, art. 81 y 91 LA)
    - Datos fiscales del destinatario o remitente
    - RFC del agente aduanal
    - Naturaleza y características de la mercancía
    - Origen de las mercancías
    - Valor en aduana, método de valoración y la existencia de vinculación
    - Clasificación arancelaria
    - Monto de las contribuciones y cuotas compensatorias
    - Régimen aduanero
    - Demás datos relativos a la operación
  - Llevar un archivo de la documentación de sus operaciones por un plazo de cinco años
    - Pedimentos
    - Documentos anexos
  - Presentar la garantía de precios estimados
  - Aceptar las visitas de la autoridad aduanera
  - Solicitar autorización para suspender actividades
  - Anotar el número de candado oficial
  - Avisar al SAT cuando constituya una sociedad en los términos de la Fr. II del art. 163.

- Derechos del agente aduanal (art. 163 LA)
- Ejercer la patente
  - Constituir sociedades para la prestación del servicio
  - Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta
    - 2 años de ejercicio ininterrumpido
    - conclusión de los despachos iniciados
  - Designar mandatarios
    - Pueden suscribir pedimentos y tramitar el despacho
    - Tres si realiza un máximo de 300 operaciones mensuales, si excede podrá nombrar cinco
    - Los mandatarios deben tener poder notarial, experiencia de dos años y aprobar examen (art. 160 fr. VI y regla 2.13.11)
  - Cobrar sus honorarios
  - Suspender actividades
  - Designar por una vez o remover al agente aduanal sustituto

En el año 2002 se autorizó a los agentes aduanales designar a una persona física como agente aduanal sustituto, teniendo que ratificarse personalmente el cargo ante el SAT, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario lo sustituya, obteniendo su patente aduanal para actuar en la aduana de adscripción original y las tres adicionales que en su caso le hubieran autorizado, debiendo para ello, cumplir con los requisitos para operar del artículo 160 de la Ley Aduanera y no podrá a su vez designar a otra persona que los sustituya.

Con esta figura se subsana una grave omisión por parte de la Ley Aduanera, pues en caso de fallecimiento del titular de la patente de agente aduanal, no había quien se hiciera responsable de los despachos iniciados, por que la patentes es personal e intransferible, además, se tenía que cerrar la agencia afectando a todos los empleados de la misma que laboraban para el agente aduanal.

Resulta interesante la obligación de los agentes aduanales para no burlar una suspensión decretada a otro agente aduanal, consignada en el artículo 162 fracción V de la Ley Aduanera en los siguientes términos:

“Art. 162. Son obligaciones del agente aduanal:

V. Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o éste relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la persona moral aludida...”.

El no observar esta obligación será causal para la cancelación de la patente de agente aduanal (art. 165 fr. IV L.A.).

Considero que esto restringe la libertad de ejercer una profesión lícita y se priva del derecho ya que los demás agentes aduanales tienen que investigar a una persona moral que le transfiera clientes para averiguar si no existe entre socios, accionistas, empleados, asesores, etc., algún agente suspendido, toda vez que la redacción del artículo es muy amplia al decir “o éste relacionado de cualquier otra forma”, pues en caso de no hacerlo corre el riesgo de perder su patente generando inseguridad jurídica.

#### 4.3.2.4 Apoderado aduanal

La otra persona que esta autorizada para realizar de manera exclusiva las actividades y formalidades del despacho aduanal es el apoderado aduanal, figura regulada por primera vez en la Ley Aduanera de 1995, como un medio alternativo para los importadores y exportadores.

El apoderado es una persona física designada por otra persona, física o moral, para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.

Concepto de  
apoderado  
aduanal  
(art. 168 LA)

Clases de apoderado aduanal

- 1) Unipersonal.- este es el caso general, su ámbito de actuación se limita a representar a una sola empresa ante una sola aduana  
La empresa debe acreditar (191RLA):
  - Haber realizado operaciones de comercio exterior durante un año
  - Estar inscrita en el padrón de importadores
  - Otorgar poder notarial
- 2) Unipersonal nacional.- modalidad del anterior y que tiene dos vertientes (art. 170 LA y 192 RLA):
  - la autoridad autoriza al apoderado para actuar en aduanas distintas a la que le corresponde.
  - la autoridad autoriza al poderdante a nombrar apoderados que actúen ante dos o más aduanas distintas.
- 3) Común.- representa no a una sino a varias empresas (art. 171 LA)
- 4) Colectivo.- las personas morales que se enlistan podrán despachar mercancías de sus clientes a través de un apoderado aduanal (art. 172 LA):
  - Empresas de mensajería y paquetería
  - Almacenes generales de depósito
  - Las asociaciones que cumplan con los requisitos del art. 194 RLA, cámaras y confederaciones.

Requisitos personales (art. 168 LA y regla 2.13.6)

- No haber sido sentenciado por delito doloso
- Que no le hayan cancelado anteriormente la autorización de apoderado aduanal
- Tener relación laboral con el poderdante
- Tener poder notarial
- Gozar de buena reputación
- No ser servidor público o militar en activo
- No ser pariente del administrador de la aduana de adscripción:
  - Línea recta sin límite de grado
  - Línea colateral hasta cuarto grado
  - Afinidad

- Inscripción en el RFC
- Aprobar examen

Adicionalmente, al apoderado aduanal común, se le requiere título profesional y experiencia de tres años.

Requisitos operativos (art. 169 LA)

- Presentar en medios magnéticos, a la autoridad aduanera, la información estadística de los pedimentos que elabore
- Atender habitual y personalmente sus asuntos (firmar sus pedimentos)
- Emplear sistema electrónico y número confidencial que le asigne el SAT
- Utilizar candados oficiales
- Informar a la autoridad los nombres de sus empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo
- Usar gafete en los recintos fiscales

Obligaciones del apoderado aduanal (art. 169 último pf. LA)

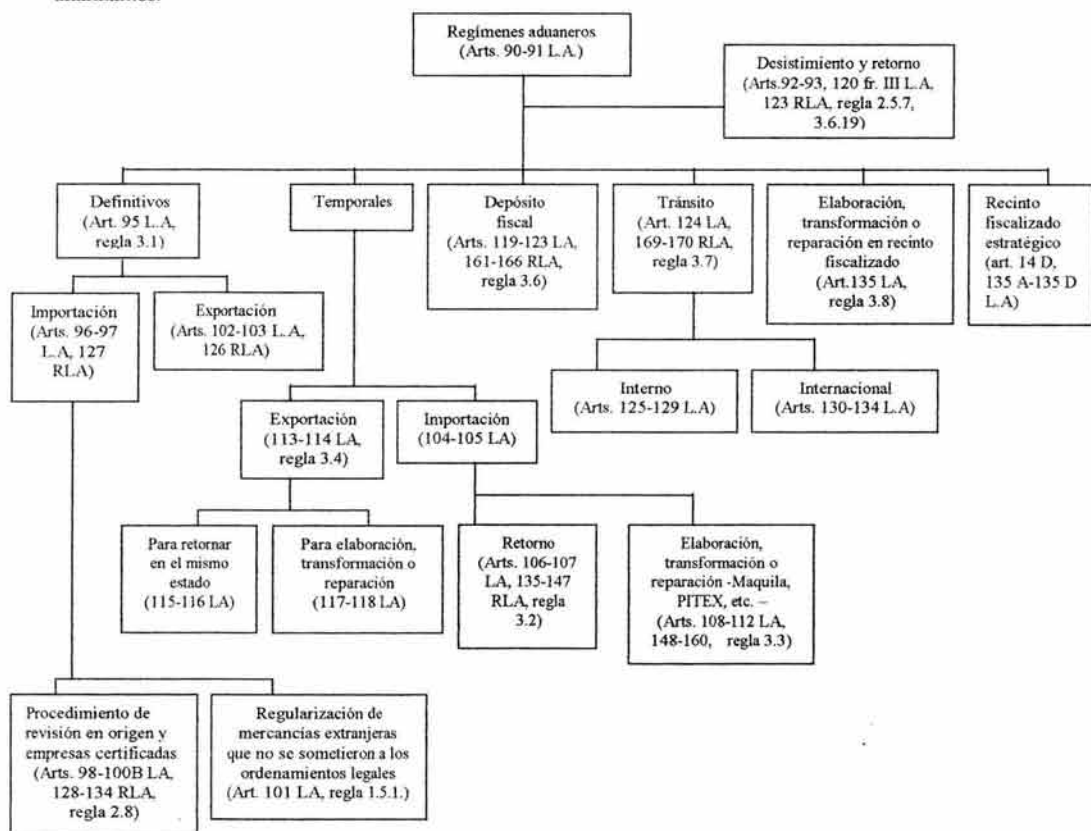
- Descargar electrónicamente las RNA
- Cumplir personalmente el encargo conferido
- Declarar, bajo protesta de decir verdad, los datos de la operación de comercio exterior en que intervengan
  - Datos fiscales del destinatario o remitente
  - RFC personal
  - Naturaleza y características de la mercancía
  - Origen de las mercancías
  - Valor en aduana, método de valoración y la existencia de vinculación
  - Clasificación arancelaria
  - Monto de las contribuciones y cuotas compensatorias
  - Régimen aduanero
  - Demás datos relativos a la operación
- Llevar un archivo de la documentación de sus operaciones por un plazo de cinco años
  - Pedimentos
  - Documentos anexos
- Presentar la garantía de precios estimados
- Aceptar las visitas de la autoridad aduanera
- Anotar el número de candado oficial

En la segunda fase, correspondiente al despacho aduanero, se realizan las siguientes actividades:

- Designación del régimen aduanero
- Obtención de las restricciones y regulaciones no arancelarias
- Elaboración del pedimento
- Transmisión y validación electrónica
- Pago de impuestos y derechos

#### 4.3.2.4 Regímenes aduaneros (art. 90 L.A.)

Un régimen aduanero es el destino o finalidad de las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo. Salir de los lineamientos del régimen indicado en el pedimento es igual a que la mercancía esté de manera ilegal en el país, por lo que sus propietarios o poseedores podrán ser objeto de las sanciones contempladas por la Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación. A continuación presentamos un diagrama con los regímenes reconocidos dentro de la legislación aduanera mexicana y los analizamos.



## Regímenes definitivos.

La característica principal de estos regímenes es la definitividad, referida al lapso de tiempo que la mercancía va a permanecer en el país o en el extranjero. De acuerdo a lo anterior en estos regímenes la mercancía se va a destinar a permanecer en un territorio aduanero por tiempo ilimitado, debiéndose de pagar los impuestos al comercio exterior, y en su caso, las cuotas compensatorias, asimismo se deben de cumplir con todas las regulaciones en materia de restricciones no arancelarias

### I. Importación definitiva (art. 96 L.A.)

La importación definitiva consiste en la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. Se puede afirmar que la definitividad trae como consecuencia la legalización de la mercancía, pues implica que se cubrieron los impuestos y requisitos legales, permitiendo la libre disposición de la mercancía por parte de su propietario.

#### a) Retorno de mercancías defectuosas o distintas (art. 97 LA)

La ley permite retornar mercancías importadas que presenten defectos o con especificaciones distintas, con la finalidad de que sean sustituidas, siempre y cuando, dicho retorno se haga como máximo dentro de los tres meses siguientes al despacho y se compruebe a la autoridad aduanera las causas que motivan esta acción. La sustitución deberá realizarse dentro del plazo de seis meses pudiendo prorrogarse este plazo a solicitud del interesado, pero la prórroga es una facultad discrecional de la autoridad (art. 3 y 127 RLA)

Si se comprueba que las mercancías sustitutas no son equivalentes o llegan fuera de plazo se deberá pagar íntegramente el impuesto a la importación y se aplicarán las sanciones correspondientes.

#### b) Obligaciones especiales que deberán cumplir quienes importen mercancías (art. 59 LA)

- Llevar sistema de control de inventarios distinguiendo las mercancías nacionales de las extranjeras. Están relevado de esta obligación quienes realicen operaciones con el público en general y cuenten con máquina registradores de comprobación fiscal o equipo electrónico de registro fiscal autorizado por la secretaría (art. 69 RLA).

Para efectos fiscales, se entiende que la enajenación, prestación de servicios u otorgamiento del uso o goce temporal de bienes se realiza con el público en general, cuando los comprobantes que se expidan por la actividad que se trate, no se traslade en forma expresa y por separado el IVA causado con motivo de dicha operación. Los comprobantes deberán reunir los requisitos señalados en los artículos 29 y 29-A del CFF relacionados con los arts. 37-38 RCFF.

- Obtener la información, documentación y demás medios de prueba para comprobar el origen y procedencia de las mercancías.
- Proporcionar al agente o apoderado aduanal que realice el despacho la manifestación del valor en aduana de las mercancías (regla 2.11.1 y anexo 5)
- Padrón de importadores (art. 71-79 RLA, regla 2.2.)

Para solicitar la inscripción deberá enviarse por mensajería la solicitud, en original y dos copias, de la forma oficial señala en el anexo 1 de las reglas de comercio exterior, anexando copia legible de:

- Comprobante de domicilio fiscal
- Cédula fiscal
- Aviso o constancia de inscripción en el RFC
- Declaraciones de ISR de los últimos cuatro ejercicios
- Declaraciones de pagos provisionales de ISR e IVA por las cuales todavía no este obligado a presentar declaración anual

No requerirán inscribirse al padrón de importadores las importaciones realizadas por pasajeros, la importación de aparatos ortopédicos o prótesis de personas con discapacidad que obtengan autorización, la importación de medicamentos con recetas médicas, los menajes de casa, los efectuados por misiones diplomáticas o consulares, libros, esculturas, pinturas, materiales que importen las empresas extranjeras de la industria cinematográfica que se vayan a consumir o destruir durante la filmación y siempre que se trate de materiales para las cámaras o aparatos para el grabado y reproducción de sonido, efectos especiales, decoración, construcción, edición y de oficina, maquillaje, vestuario, alimentación filmica y utilería, entre otros (regla 2.2.2)

Las personas que quieran importar las mercancías de las fracciones arancelarias listadas en el anexo 10 de las reglas requieren, además del padrón de importadores, estar inscritos en el padrón sectorial. Sin embargo, las personas que carezcan de padrón sectorial podrán importar estos productos mediante solicitud escrita y que se encuentren en los siguientes supuestos: por única ocasión o este en trámite su inscripción en el padrón sectorial (2.2.7)

#### c) Revisión en origen (art. 98 L.A)

La ley aduanera permite importar definitivamente mercancías por medio del procedimiento de revisión en origen, que consiste en verificar y asumir como ciertos los datos de las mercancías que proporciona el proveedor y manifestarlos al agente o apoderado aduanal, registrado ante el SAT, para que realice el despacho. El agente o apoderado asentará fielmente en el pedimento los datos proporcionados y quedará liberado de cualquier responsabilidad.

Este procedimiento sólo podrá ser utilizado por las empresas inscritas en el Registro del Despacho de las Empresas a cargo de la Secretaría.

#### d) Empresas certificadas (art. 100-A L.A.)

El SAT puede autorizar la inscripción en el Registro de Empresas Certificadas a las personas morales de nacionalidad mexicana que así lo soliciten y que reúnan los siguientes requisitos:

- Estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales
- Hayan dictaminado sus estados financieros, a través de un contador público autorizado, durante los últimos cinco años.
- Demuestren el nivel de cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

- Designen a sus agentes o apoderados aduanales para promover sus operaciones de comercio exterior.
- Designen a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de las mercancías de comercio exterior, señalando sus datos fiscales.

Con relación a los requisitos debemos comentar que las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior (RGMCE), establecen más requisitos que los señalados en la ley, generando inseguridad jurídica como lo comentaremos más adelante al analizar a fondo estas reglas.

En cuanto a los beneficios que reciben estas empresas consisten en diversas facilidades administrativas para el despacho aduanero de las mercancías:

- Optar por promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana.
- El despacho a domicilio a la exportación
- Inscripción y ampliación en los padrones de sectores específicos.
- Considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideren obsoletos.
- Los relativos a la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera, reducción de multas y cumplimiento espontáneo de sus obligaciones derivadas del despacho.
- Los que establezca el SAT mediante reglas.

Desafortunadamente, por todos los requisitos establecidos en reglas, este certificado está fuera del alcance de todos los pequeños y medianos importadores.

## II. Exportación definitiva (art. 102 L.A.)

Es la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado, una vez que se han pagado las contribuciones y se han cumplido con la normatividad, quedando sujetas a la normatividad aplicable en el país de destino.

Ahora bien, siempre que la mercancía no haya sido modificada y no haya transcurrido más de un año, podrá retornar a territorio nacional sin el pago del impuesto general de importación, pudiendo prorrogarse este término siempre y cuando sea solicitado por el interesado antes del vencimiento y exista causa justificada a criterio de la autoridad.

Si la causa del retorno es porque la mercancía tiene especificaciones distintas o es defectuosa, se devolverá, en su caso, el impuesto general de exportación pagado. Por su parte el interesado, deberá acreditar el reintegro de los beneficios fiscales recibidos.

### Regímenes temporales

La mercancía sujeta a un régimen temporal sólo permanecerá en el país o en el extranjero por tiempo limitado, debido a que tiene una finalidad específica. En estos casos, no se pagarán los impuestos y cuotas compensatorias, pero si se tienen que cumplir con las RNA.



### III. Importación temporal (art. 104 – 105 L.A)

La propiedad o el uso de las mercancías destinadas al régimen de importación temporal no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, empresas con programas de exportación o empresas de comercio exterior.

#### a) Para retornar al extranjero en el mismo estado. (art. 106 L.A.)

Consiste en la introducción de mercancías con la finalidad específica, que una vez que es realizada, obliga al importador a retornarla sin modificación alguna. La ley contempla diferentes plazos para realizar el retorno de la mercancía importada bajo este régimen:

- Un mes para remolques y semirremolques (art. 135 RLA)
- Seis meses los envases que contengan mercancías, muestras y muestrarios, mercancías para uso o relación laboral de los residentes en el extranjero (excepto vehículos) debiendo cumplir con los requisitos del art. 136 del reglamento y observando lo dispuesto por la regla 3.2.2, vehículos de misiones diplomáticas y consulares en franquicia diplomática, los vehículos de mexicanos residentes en el extranjero.
- Un año las mercancías destinadas a convenciones y congresos internacionales o eventos culturales o deportivos, utilería y equipo de producciones cinematográficas extranjeras y vehículos de prueba
- Diez años los contenedores, aviones y helicópteros, embarcaciones, casa rodantes, carros de ferrocarril
- Tratándose de vehículos y menajes de casa de extranjeros podrán estar en el territorio nacional por el plazo que dure su calidad migratoria.

En general y con excepción de los plazos a un mes y a veinte años, en el pedimento se señalará la finalidad a que se destinarán las mercancías, y en su caso, el lugar donde se mantendrán y será cumplida

No se requiere elaborar pedimento y utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, y sólo utilizar una forma oficial tratándose de la importación temporal de remolques y semirremolques, vehículos de misiones diplomáticas y consulares, vehículos de mexicanos residentes en el extranjero, los vehículos de extranjeros, aviones y helicópteros, casas rodantes.

#### b) Para transformación, elaboración o reparación de programas de maquila o exportación (art. 108 - 109 L.A.)

Son las importaciones temporales que realizan las maquiladoras y empresas con programas de fomento a la exportación para producir sus artículos que serán exportados, debiendo proporcionar a la autoridad, mediante declaración, la información de la mercancía que retorna, mencionando las mermas y desperdicios.

Estas empresas pueden cambiar el régimen temporal a definitivo liquidando las contribuciones actualizadas.

De acuerdo con lo establecido en el párrafo cuarto del art. 109 de la Ley Aduanera las empresas con programas de maquila o fomento a la exportación, pueden transferir los desperdicios de las mercancías que importaron temporalmente para que otra maquiladora o empresa con programa de exportación lleven a cabo los procesos de elaboración, transformación, reparación o retornarlas, tramitando un pedimento de

exportación a nombre de la empresa que realice la transferencia y un pedimento de importación temporal a nombre de la empresa que los recibe.

También pueden, en los términos del art. 112 de la ley, transferir las mercancías que importaron temporalmente para que otra maquiladora o empresa con programa de exportación tramitando un pedimento de exportación a nombre de la empresa que realice la transferencia y un pedimento de importación temporal a nombre de la empresa que recibe las mercancías.

Por los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación, se pagará el impuesto general de exportación determinado de acuerdo al peso y valor del producto en el porcentaje que corresponda a las materias primas nacionales o nacionalizadas que se incorporaron al producto.

Si las mercancías no son transformadas, elaboradas o reparadas, podrán ser retornadas sin el pago del impuesto, una vez que las empresas comprueben las causas de este hecho.

#### IV. Exportación temporal. (art. 113 L.A)

##### a) Para retornar mercancía al país en el mismo estado

Es la salida de mercancías de origen mexicano o legalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado, con una finalidad específica y con la condición de retornar sin ninguna modificación (art. 115 LA)

Si las exportaciones no son retomadas dentro de los plazos señalados en el artículo 116 LA, se considerarán exportadas en forma definitiva y pagarán el impuesto general de exportación (si lo hubiere) actualizado desde la fecha en que se realizó la operación hasta que el mismo concluya.

- Tres meses: remolques y semirremolques
- Seis meses: envases, muestras y muestrarios, utería y equipo cinematográfico de producciones nacionales en el extranjero, aquellas realizadas por los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero.
- Un año: para exposiciones, convenciones, congresos internacionales, eventos culturales o deportivos.
- Periodos especiales cuando lo determine la SHCP previa opinión de la SE.

Los plazos anteriores pueden prorrogarse por un periodo igual mediante rectificación en el pedimento, siempre y cuando se haga antes de que concluya el plazo original.

##### b) Para transformación, elaboración o reparación. (art. 117 L.A.)

Tratándose de mercancías que sufrirán algunos de estos procesos se otorgan dos años de plazo para el retorno, el cual podrá ampliarse por un tiempo igual mediante rectificación al pedimento, o por un plazo mayor previa autorización.

Cuando se retornen las mercancías se deberán cubrir las contribuciones generadas por el valor de las mercancías o materiales incorporados, así como por el precio de los servicios prestados en el extranjero de acuerdo a la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.

Las mermas no causarán el impuesto general de exportación pero si los desperdicios a menos que se demuestre que fueron destruidos o retornados al país (art. 118 LA)

## V. Depósito fiscal

Es el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que prestan este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y están autorizados por la autoridad aduanera (art. 119 L.A.).

Asimismo, como excepción a lo dispuesto por el artículo 119, la Secretaría de Hacienda podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales en los siguientes casos (art. 121 L.A.):

- Tratándose de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura para exhibición y venta, que pertenezcan a personas morales constituidas conforme a la legislación nacional, que otorguen garantía, paguen el 5% de aprovechamiento y cumplan los demás requisitos señalados en el art. 164 del reglamento y las reglas 3.6.14. (para tiendas duty free) y 3.6.18 (para misiones diplomáticas y consulares)).

En este caso, las mercancías no estarán sujetas al pago de contribuciones al comercio exterior y cuotas compensatorias siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero.

- Temporalmente, para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías, entendidas éstas como aquellas demostraciones o exhibiciones, privadas o públicas, que organizan personas con la finalidad de vender los productos o servicios (arts. 165-166 R.L.A. y regla 3.6.13).
- Para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos, a empresas de la industria automotriz terminal (regla 3.6.21).

Este régimen termina:

- Por destrucción accidental o fortuita de las mercancías o disposición fundada del almacén (arts. 161-162 R.L.A, reglas 3.6.11, 3.6.15 y 3.6.16, art. 287 L.G.T.O.C).
- Por retirar o extraer la mercancía para importarla definitivamente, exportarla definitivamente, retornarla al extranjero, reincorporarla al mercado nacional o por ser importada temporalmente por maquiladoras o pitex. La mercancía puede ser retirada total o parcialmente debiendo ser cubiertos los impuestos y derechos actualizados, así como las cuotas compensatorias (art. 120 L.A, reglas 3.6.8, 3.6.12, arts. 241 y 285 L.G.T.O.C).

En este régimen aduanero la figura del almacén general de depósito es muy importante, entendida como la organización auxiliar de crédito, autorizada por la Secretaría de Hacienda, que tiene por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de mercancías (que no estén exentas de este régimen), y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda (arts. 281-284 L.G.T.O.C, 123 L.A y regla 3.6.17).

Para destinar una mercancía al régimen de depósito fiscal es necesario cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen, así como acompañar el pedimento con la carta de cupo expedida por el almacén general de depósito o por el titular del local destinado a exposiciones internacionales a que se refiere la fracción III del artículo 121 de la Ley Aduanera, misma que será transmitida al SAAI por medios electrónicos. La carta contendrá los datos del apoderado o agente aduanal que promueve el despacho, folio, nombre y RFC del importador, clave de la aduana de despacho y de

la circunscripción, descripción de la mercancía, clave de las unidades de medida, cantidad de la mercancía en los términos de la factura comercial. (art. 119 fr. II pf. III L.A., regla 3.6.4).

La cancelación de la carta de cupo deberá realizarla el almacén o el titular del local destinado a exposiciones que la haya expedido, comunicándolo a la autoridad aduanera dentro de los cinco días siguientes al de su cancelación.

#### VI. Tránsito de mercancías

Dentro de la legislación aduanera vigente el tránsito de mercancías es entendido como “el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra” (art. 124 L.A.). Asimismo, encontramos dos modalidades: el tránsito interno de mercancías y el tránsito internacional de mercancías.

##### a) Tránsito interno (arts. 125-129 L.A., 160 R.L.A., reglas 3.7.1 a la 3.7.6)

El artículo 125 de la Ley Aduanera establece que el tránsito interno de mercancías puede presentarse en los siguientes casos:

- Cuando la aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que realizará la importación.
- Cuando la aduana de despacho envía las mercancías nacionales o nacionalizadas, a la aduana que realizará la exportación.
- Cuando la aduana de despacho envía a la aduana de salida las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o exportación, para su retorno al extranjero.
- El tránsito interno de bienes de consumo final para su importación se realizará por tren, el cual hará viaje directo, sin escalas y el importador requiere padrón de importadores.

Este régimen lo promueve el agente o apoderado aduanal y será considerado responsable solidario al igual que la empresa transportista.

Para la exportación se requiere pedimento, pago de contribuciones y cumplir con las RNA's y si la mercancía no arriba a la aduana de salida en el plazo señalado, no se considerará exportada o retornada y se reintegrarán los beneficios fiscales

Para la importación se requiere pedimento, determinar y pagar las contribuciones, cumplir con las RNA's, depósito en cuenta aduanera y usar los servicios de empresas inscritas en el registro de empresas transportistas. Si la mercancía no arriba a la aduana de despacho en el plazo señalado la determinación provisional de contribuciones y cuotas se vuelve definitiva

##### b) Tránsito internacional (arts. 131-134 L.A., 169 R.L.A. y reglas 3.7.9 y 3.7.10)

El artículo 131 de la Ley Aduanera nos señala los dos casos en que puede configurarse el tránsito internacional:

- La aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera que se internen al país con destino al extranjero.

- Se trasladan en territorio extranjero mercancías nacionales o nacionalizadas para su retorno al territorio nacional.

Este régimen lo promueve el agente aduanal quien elaborará pedimento y determinará provisionalmente las contribuciones y cuotas compensatorias.

El tránsito debe efectuarse por las aduanas autorizadas y por las rutas fiscales que la SHCP autorice en reglas y utilizando los servicios de empresas inscritas en el registro de empresas transportistas

Si la mercancía no arriba en la aduana de salida en tiempo la determinación provisional de las contribuciones y cuotas compensatorias se consideran definitivas.

Si el retraso se debe por caso fortuito o fuerza mayor, deberá presentarse aviso por escrito a las autoridades, pudiendo permitirse el arribo extemporáneo o el desistimiento teniendo que presentar la mercancía en la aduana de entrada

#### VII. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado (art. 135 LA, regla 3.8.1, anexo 20)

Este régimen consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales a un recinto fiscalizado, para que se les realice cualquiera de estas operaciones, para ser retornadas o exportadas.

Las particularidades de este régimen son:

- Retorno o exportación obligatorios
- Recinto fiscalizado autorizado
- Las mermas no causan contribuciones y los desperdicios tampoco si se retornan o destruyen
- Cuando se introducen mercancías nacionales al recinto fiscalizado el exportador deberá presentar el pedimento de exportación y el titular del recinto mediante el cual se destinan las mercancías a este régimen y cumplir con todas las formalidades del despacho
- Este régimen se parece al depósito fiscal pero se distingue de este porque en él se pueden hacer actos de modificación o transformación sobre las mercancías

#### VIII. Recinto fiscalizado estratégico

Este régimen pretende funcionar como una especie de zona franca, existentes en varios países latinoamericanos y cuyo origen está en los mercados asiáticos, pues las mercancías que ingresen a un recinto fiscalizado estratégico no pagará los impuestos al comercio exterior ni cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras que entren a territorio nacional bajo un programa de diferimiento o devolución de aranceles (reglas 2.8.1, 3.1.1, 3.3.27, 3.3.30), ni tampoco tendrán que cumplir con la regulaciones y restricciones no arancelarias y NOM's, excepto con las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.

El antecedente de este nuevo régimen lo encontramos en el régimen de depósito industrial, derogado en 1990, por el cual las empresas (principalmente las armadoras de vehículos) contaban con el permiso para mantener sus propios recintos fiscalizados y manipular los bienes para su posterior exportación. Para ayudar a las empresas el Subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz, emitió una autorización particular con una

vigencia de cinco años, para que pudieran continuar con el régimen de depósito fiscal y bajo las condiciones del depósito industrial.

Al término del plazo se creó el régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscal o fiscalizado, para que sustituyera al extinto depósito industrial y permitiera la creación de grandes complejos industriales, comerciales y de servicios, pero este régimen tuvo poco éxito por lo que ahora se está impulsando este nuevo régimen de recinto fiscalizado estratégico.

De la exposición de motivos para la creación de este nuevo régimen aduanero se desprende la preocupación gubernamental para modernizar el sistema aduanero mexicano, promoviendo inversión en proyectos que otorguen ventajas competitivas a nuestro país. Para tales efectos, se autoriza al SAT para que habilite inmuebles dentro de zonas, que por sus características permitan considerarlas como zonas estratégicas, sin detrimento del control de la autoridad aduanera, en los que se establezcan empresas que lleven a cabo operaciones de importación y exportación de mercancías, así como procesos de elaboración, transformación, reparación y comercialización respecto de las mismas, sujeto a beneficios en materia de impuestos, cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y facilidades administrativas.

Para tales efectos se adicionaron a la Ley Aduanera los siguientes artículos:

El art. 14-D establece que las personas que tengan el uso o goce de inmuebles colindantes con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, podrán solicitar la habilitación de dicho inmueble para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico.

El art. 135-A señala los requisitos para que los particulares que tengan el uso de inmuebles colindantes a un recinto fiscal o portuario, o dentro de este último, puedan solicitar al SAT la habilitación de dichos inmuebles, la introducción de mercancías bajo este régimen.

El art. 135-B explica que el régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción en estos recintos, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación.

El art. 135-C señala que las mercancías extranjeras permanecerán en estos recintos por un tiempo limitado de hasta dos años, excepto en los siguientes casos en los que el plazo será no mayor al previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta:

- Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo;
- Equipos y aparatos para el control de la contaminación, para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes objeto de elaboración, transformación o reparación y otros vinculados con el proceso productivo.
- Equipo para el desarrollo administrativo.

El art. 135 D establece que las mercancías que se introduzcan a este régimen podrán retirarse del recinto fiscalizado para importarse o exportarse definitivamente, retornarse al extranjero por desistimiento,

reincorporarse al mercado nacional por desistimiento, importarse temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación o destinarse al régimen de depósito fiscal.

Este régimen resulta una mezcla entre los recintos fiscalizados y el régimen de depósito fiscal, cuya implementación es prácticamente mediante reglas generales y, por lo mismo, puede generar inseguridad jurídica ya que estas reglas se publican anualmente y se modifican a lo largo de todo el año.

#### 4.3.2.5. Esquemas de fomento a las exportaciones

Los esquemas de fomento a la exportación se crearon para otorgar facilidades y apoyos administrativos y/o fiscales para incentivar las exportaciones de empresas nacionales. Estos programas se pueden clasificar, por el tipo de actividad, en:

- Productores
- Comercializadoras
- Servicios
- Mecanismos auxiliares

El programa de fomento más antiguo es el de la Industria Maquiladora, creado dentro del Programa de Industrialización de la Frontera Norte, en 1965, seguido por el de Empresas de Comercio Exterior (ECEX), creado en 1975. Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se crea el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el Acuerdo de apoyo a las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).

Con el PITEX se permite a los productores de mercancías para la exportación, residentes en el país, importar temporalmente bienes y materias primas necesarios para la elaboración de los productos que pretenden exportar, sin pagar los impuestos de importación, IVA y cuotas compensatorias. Con este programa se pretende incentivar y promover la exportación por parte de empresas mexicanas, permitiéndoles acceder a mercados internacionales, y estimular la modernización de la infraestructura productiva del país.

La maquiladora es una persona moral que, en los términos del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, que cuenta con un programa de operación de maquila, para transformar, elaborar o reparar mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior. Este programa busca promover y regular la operación de empresas, residentes en el país, dedicadas a realizar actividades de maquila, a través de mecanismos ágiles que le otorguen facilidades para operar de manera eficiente. La mayor parte de las exportaciones las hace la industria maquiladora en donde se concentran casi 50% del total.

Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), surgen como un instrumento dirigido a personas morales, residentes en el país, productoras de determinadas mercancías, para importar con arancel ad valorem preferencial diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

Adicionalmente, al PROSEC, se puede utilizar la regla octava de las Reglas Complementarias de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación para que empresas que cuenten con registro de empresa fabricante, importen, a través de permisos y previa autorización de la Secretaría de Economía, en una o más remesas o por una o varias aduanas, los artículos desmontados o que no hayan sido montados, que correspondan a artículos completos o terminados o considerados como tales y que serán utilizados exclusivamente para cumplir con la fabricación a que se refiere esta regla, ya sea para ampliar una planta industrial, reponer equipo o integrar un artículo fabricado o ensamblado en México

Las empresas productoras ALTEX participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales, gozando de diversos beneficios como: inscripción en el programa de devolución inmediata para contribuyentes ALTEX, exención del requisito de segunda revisión de mercancías exportadas siempre que éstas hayan sido despachadas en una aduana interior, posibilidad de nombrar un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, acceso a apoyos financieros de BANCOMEXT.

Las comercializadoras se pueden constituir como ECEX y adoptar cualquiera de las siguientes dos modalidades: a) Empresas de Comercio exterior consolidadora de exportación o b) Empresas de Comercio Exterior promotora de exportación..

Los beneficios que pueden obtener éstas empresas son: conseguir constancia ALTEX, inscripción al PITEX por proyecto específico (condicionada a exportar la totalidad de su producción), expedir constancias de exportación, enajenación a adquisición de mercancías con el beneficio de tasa 0% de IVA, capacitación y asistencia por parte de NAFINSA.

El DRAW BACK o devolución de impuestos de importación a los exportadores es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se le reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustible, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retoman al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas.

De acuerdo a un artículo publicado en el periódico "El Financiero", de fecha 16 de febrero de 2004, página 32, actualmente la actividad exportadora está concentrada en 500 empresas, las cuales tienen en su poder más del 75 % de las exportaciones. "Casi el 70% de las actividades realizadas en el comercio exterior del país – importación y exportación – se hace por medio de compañías transnacionales de las cuales 80 por ciento son de origen estadounidense. Cifras oficiales señalan que existen alrededor de 30 mil empresas de los sectores servicios, comercial e industrial que exportan, pero sólo dos mil 483 empresas son consideradas Altamente Exportadoras (ALTEX), y en ese selecto grupo se concentra alrededor de 50 por ciento de las exportaciones totales"

#### 4.3.2.6. Impuestos al comercio exterior

El agente aduanal o el apoderado aduanal deberán clasificar arancelariamente la mercancía, es decir, deben ubicarla en alguna fracción arancelaria prevista en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, para saber el arancel a pagar por concepto de impuestos al comercio exterior.



En caso de desconocerse las características de las mercancías, la Ley Aduanera (art. 42), permite examinarlas mientras estás se encuentran en depósito ante la aduana, ha esto se le conoce como previo.

Los impuestos al comercio exterior son las contribuciones que percibe el Estado por la importación o exportación de mercancías de un territorio aduanero (art. 51 LA). Se puede señalar que el propósito esencial de los tributos al comercio exterior no es fiscal: su aspecto principal es económico, social y de salud pública

Los elementos de los impuestos al comercio exterior son:

- 1) Sujetos
  - Activo.- el Estado que impone la obligación tributaria
  - Pasivo.- la persona física o moral que debe pagar el impuesto (art. 52 LA)
- 2) Objeto
  - Es la importación o la exportación de mercancías
- 3) Hecho generador
  - El acto de introducir o extraer mercancías de un territorio aduanero, de acuerdo con el régimen aduanero a que se sujeta la mercancía. El art. 56 LA establece el momento en que nace la obligación tributaria
- 4) Base gravable
  - Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto
- 5) Tasa o cuota
  - También conocido como ad valorem por reflejarse en porcentajes

Los impuestos al comercio exterior se pagarán al presentar el pedimento para su trámite en las oficinas autorizadas, antes de que se active el mecanismo de selección automatizado (art. 83 LA)

Además de los impuestos generales de importación o exportación, podrán causarse las siguientes contribuciones: IVA, IEPS, ISAN, DTA, así como cuotas compensatorias que tienen el carácter de aprovechamientos.

#### 4.3.2.7 Valoración aduanera

Para el cálculo de los impuestos al comercio exterior primero se tiene que determinar la base gravable, es decir, cual será el valor en aduana de la mercancía y para determinarlo recurrimos a la valoración aduanera.

El tema de la valoración aduanera presenta una gran importancia debido al efecto que ocasiona en el pago de las contribuciones al comercio exterior y a la complejidad que los propios sistemas de valoración presentan.

Los dos sistemas de valoración de mercancías más conocidos son los contenidos en la definición del valor de Bruselas (DVB) y en el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII de la Organización Mundial de Comercio (sin embargo, la mayoría de los países ha optado por este último). Ambos sistemas tienen como finalidad establecer normas legales aceptadas internacionalmente para determinar uniformemente el valor en aduana o base gravable de los impuestos al comercio exterior y demás gravámenes exigibles para importar mercancías.

El 20 de julio de 1992, la Ley Aduanera fue reformada para incorporar en su articulado (artículos 48 al 55-E) las disposiciones referentes al nuevo sistema de valoración derivado del GATT, entrando en vigor el 1 de enero de 1993. Se considera que el principal método de valoración es el valor de transacción; posteriormente, una reforma al artículo 48, dejó abierta la posibilidad para que la propia ley establezca otra base gravable, se expidió una resolución que establece precios estimados (D.O.F. 28 de febrero de 1994), donde se enlistan precios para determinados productos que para efectos de la base gravable deben respetarse, vía garantía en cuenta aduanera. Con motivo de la expedición de la nueva Ley Aduanera en vigor a partir del 1 de abril de 1996, la numeración de los artículos referentes a la valoración aduanera cambiaron para quedar regulada ahora 64 al 78-C, estableciendo los siguientes métodos de valoración de aplicación estrictamente sucesiva:

- Valor de transacción de las mercancías importadas (artículos 64-70)
- Valor de transacción de mercancías idénticas (artículo 72)
- Valor de transacción de mercancías similares (artículo 73)
- Valor de precio unitario de ventas o reventa de mercancías en el mercado interior (artículos 74-75)
- Valor reconstruido (artículo 77)
- Valor de criterio razonable o último recurso (artículo 78)

Una vez determinado el valor en aduana de la mercancía se tiene que aplicar el arancel que le corresponde, de acuerdo a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, de acuerdo a la fracción arancelaria.

Paralelamente al cálculo de los impuestos a pagar, el agente o apoderado aduanal deben verificar que las mercancías cumplen con las restricciones y regulaciones no arancelarias, en caso contrario, no deberá realizarse el despacho, de intentarse y ser detectado por la autoridad aduanera, la mercancía será embargada precautoriamente y se iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Calculado los impuestos a pagar y verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias se elaborará el pedimento.

#### 4.3.2.8 Pedimento

El pedimento es una especie de declaración fiscal relativa al cumplimiento de las obligaciones tributarias en materia de comercio exterior, por medio del cual sea el importador o el exportador manifiestan a la autoridad aduanera, en forma escrita, y a través de un agente o apoderado aduanal, la mercancía a introducir o a enviar fuera del territorio nacional, la clasificación arancelaria, el valor normal o comercial, los impuestos a pagar, y el régimen aduanero al que se destinarán las mercancías. Este criterio ha sido sostenido por nuestro máximo tribunal en la siguiente tesis:

*Novena Epoca*  
*Instancia: Segunda Sala*  
*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
*Tomo: VIII, Septiembre de 1998*  
*Tesis: 2a./J. 62/98*  
*Página: 365*

**PEDIMENTO. ES UNA ESPECIE DE DECLARACIÓN FISCAL, RELATIVA A OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.** *El término declaración fiscal constituye cualquier expresión escrita relativa al cumplimiento de una obligación tributaria que realiza el sujeto pasivo ante la autoridad hacendaria, mientras que el pedimento es una especie de declaración fiscal relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias en materia de comercio exterior, por medio del cual sea el importador o el exportador manifiestan a la autoridad aduanera, en forma escrita, la mercancía a introducir o a enviar fuera del territorio nacional, la clasificación arancelaria, el valor normal o comercial, los impuestos a pagar, y el régimen aduanero al que se destinarán las mercancías. Por consiguiente, debe aceptarse que dentro del contexto de declaraciones en materia de impuestos federales, se encuentran los pedimentos.*

“No obstante, la mera elaboración y suscripción del pedimento no es un acto o formalidad que forme parte del despacho aduanero, por cuanto no ha sido presentado ante las autoridades aduaneras y mientras ello no ocurra no podrá surtir efectos jurídicos, ya que para la ley tiene la naturaleza de una declaración o solicitud. Por ende, el pedimento elaborado y suscrito que no ha sido presentado ante la autoridad aduanera no puede ser considerado sino como un acto propio y privado del agente o apoderado aduanal sin efectos para terceros, menos para la autoridad”.<sup>34</sup>

La prevalidación es el conjunto de actos realizados con el objeto de comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio. (art. 16-A pf. II L.A.)

Con relación a la prevalidación resulta interesante comentar que el SAT puede autorizar a las confederaciones de agentes aduanales y a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica, estando obligadas a pagar mensualmente, dentro de los primeros 12 días del mes siguiente a aquél al que corresponda al pago, un aprovechamiento de \$125.00 pesos por cada pedimento que prevaliden y que posteriormente sea presentado ante la autoridad aduanera para su despacho. Sin embargo, en virtud de la regla 1.3.7 la cantidad que se debe pagar por concepto de prevalidación es de \$140.00 pesos más IVA, esto se traduce en que la regla excede lo dispuesto por la Ley Aduanera.

---

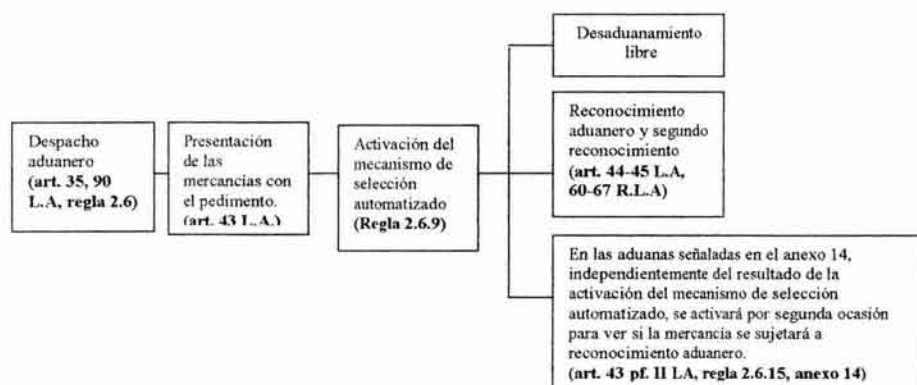
<sup>34</sup> Ibidem. Pág. 389

En caso de que los datos del pedimento presenten errores se producirá un reporte de error, en caso contrario, se le transmitirá al agente o apoderado aduanal una firma electrónica que deberá imprimirse en el pedimento y con la cual se comprueba la validación del pedimento.

Con el pedimento validado el agente lo firmará y realizará el pago de las contribuciones, de manera física o electrónica.

#### 4.3.3. Tercera fase

En esta tercera fase ya interviene la autoridad aduanera y es aquí donde se realizan los actos propios del despacho aduanero y culmina con el desaduanamiento de la mercancía.



De conformidad con el artículo 43 de la Ley aduanera: “Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento aduanero”.

##### 4.3.3.1 Reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento (arts. 43-44 L.A.)

El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento son el conjunto de actos dirigidos al examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento respecto de las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías; y los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

El reconocimiento aduanero es realizado por la autoridad aduanera a través de un reconocedor o verificador, quien, por regla general, cuenta con tres horas para elaborar su dictamen. Mientras que, el segundo reconocimiento, es practicado por empresas particulares autorizadas por la SHCP, en los términos del art. 16 de la L.A. a través de los dictaminadores aduaneros.

Un dictaminador es una persona física que debe reunir los requisitos establecidos por el artículo 174 de la L.A. y que es autorizada por la autoridad para elaborar dictámenes con motivo del segundo reconocimiento de las mercancías de importación o exportación así como de sus muestras respecto de los siguientes conceptos: los datos que permitan cuantificar la mercancía; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías y los datos que permitan su identificación, en su caso.

El desaduanamiento libre consiste en que el sistema señala que la mercancía no será sometida a una verificación física por parte de la autoridad entregándole al transportista varios tantos del pedimento.

#### 4.3.3.2 Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI)

Hasta la década de los ochenta los despachos aduaneros se llevaban a cabo de manera manual, pero a finales de esa década y principios de la siguiente se introdujo en el reconocimiento aduanero de las mercancías la figura del sistema automatizado, llamado comúnmente como "semáforo fiscal", aprovechando y poniendo la tecnología al servicio de las autoridades para realizar su trabajo de manera más eficiente.

El antecedente del sistema automatizado lo encontramos en el sistema CADEPA (Captura Desconcentrada de Pedimento Aduanal) y el Sistema de Selección Aleatoria Independiente.

El CADEPA consistía en entregar la información de los pedimentos en discos magnéticos para ser sometidos a un proceso de validación. Por su parte, el Sistema de Selección Aleatoria Independiente determinaba al azar a que pedimentos se les efectuaría reconocimiento aduanero.

El SAAI permite a la autoridad aduanera seleccionar los pedimentos objeto de reconocimiento para verificar que lo declarado sea la verdad jurídica, formular las actualizaciones y recopilar la información de cada aduana del país para llevar un control estadístico, pero otorgando cierto grado de confiabilidad a lo autodeclarado por los agentes y apoderados aduanales. Para efectos estadísticos la información del SAAI no sólo es entregada a las autoridades hacendarias, si no también se entrega al Banco de México, al INEGI y a a secretaría de Economía

Este sistema automatizado consta de cuatro subsistemas:

- validación
- sistemas periféricos de soporte
- control de despacho aduanero
- explotación de la información.

En este punto me permito citar la opinión del Dr. Máximo Carvajal Contreras, al expresar su preocupación con relación a los sistemas automatizados: "En mi concepto esto es una contrareforma a la agilización que tenía el Comercio Exterior y el combate a la corrupción que desde 1990, venía dándose. Al no ser aleatorio el

sistema, la autoridad podrá a su libre arbitrio fijar los rojos operativos y revisar si así lo decide el 100 % de las importaciones que se introduzcan al territorio nacional”.<sup>35</sup>

En una posición contraria encontramos al maestro Pedro Trejo Vargas, quien en su libro “El Sistema Aduanero de México”, manifiesta su aceptación ha estos sistemas: “La aplicación estratégica de la modernización tecnológica de la información, específicamente a partir del nuevo milenio 2000, ha permitido a la Administración General de Aduanas la redefinición radical de los procesos de la operación y administración aduanal, así como facilitar el alcance de los objetivos planteados con la instrumentación del nuevo SAAI M3, con el fin de:

- a) Eficientar y agilizar las operaciones de comercio exterior, incorporando al esquema de intercambio electrónico de información a todos los actores.
- b) Incrementar controle utilizando tecnología de punta.
- c) Contar con información robusta y completa de las operaciones de Comercio exterior, logrando una explotación ágil y eficiente para toma de decisiones.
- d) Contar en el siguiente milenio con un sistema vanguardista en el ámbito mundial.
- e) Y disminuir la corrupción mediante la utilización de esquemas informáticos”.

Adicionalmente, se han implementado diversos sistemas informáticos, que forman parte del SAAI, destacando:

- Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias (SIRESI)
- Sistema de Toma de Muestras
- Identificación de órdenes de embargo a través del SAAI M3
- Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet

Como estamos hablando de sistemas automatizados no podemos dejar escapar la oportunidad de hablar de las reformas la C.F.F., vigentes a partir de este año, que introduce al Título I un nuevo capítulo llamado “De los Medios Electrónicos”, donde se introducen las experiencias y reglas administrativas que se han aplicado en la práctica, elevando al rango de ley diferentes casos antes no contemplados, tales como el carácter probatorio de las operaciones electrónicas via INTERNET.

Los documentos fiscales que se presenten deberán ser digitales y contener la firma electrónica avanzada (FEA) del autor amparada por un certificado expedido por el SAT o por una empresa certificadora autorizada, la cual sustituirá a la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento y tendrá los mismos efectos que la ley le otorga a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

Se entiende por documento digital todo mensaje de datos que contiene información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

---

<sup>35</sup> Carvajal Contreras, Máximo. Ob. Cit. Pág. 370

Bajo este tenor, las promociones que se dirijan a la autoridad deberán presentarse por medios digitales y conteniendo la FEA, enviadas a través de los medios electrónicos que autorice el SAT a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe.

Otra innovación en esta área son los sellos electrónicos, es decir, los acuse de recibo de un documento digital remitidos a las autoridades fiscales e identifica a la dependencia que los recibe. Acredita que un documento digital fue recibido por la autoridad en la fecha y hora que consigne.

Una de las reformas que podrían impactar fuertemente en la materia aduanera es la posibilidad de expedir comprobantes fiscales digitalizados, hasta este momento no se han señalado los criterios, por parte de la Administración General de Aduanas, para conocer su utilización.

#### **4.4. Críticas al actual Sistema Aduanero Mexicano**

Una vez que se expuso de manera general las fases a las que se someten las mercancías para su introducción al territorio nacional y darnos cuenta de que la aduana es un ente multicontrolador que administra diversas disposiciones de comercio exterior, iniciaremos las críticas a la actual estructura aduanera. Si bien es cierto que la aduana ha pasado por un proceso de modernización, todavía queda mucho por hacer para convertirla en un verdadero impulsor de las operaciones de comercio exterior y no en un obstáculo para los importadores o exportadores.

En el capítulo segundo comentamos que el SAT es el órgano desconcentrado de la SHCP, con el carácter de autoridad fiscal y es el encargado de determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos, productos y accesorios, necesarios para cubrir el gasto público. Asimismo, debe observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera. A continuación transcribimos la siguiente tesis jurisprudencial:

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Septiembre de 2000*

*Tesis: P. CXLIII/2000*

*Página: 44*

**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.** *El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras facultades, las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, funciones que había venido desempeñando desde el treinta y uno de enero de mil novecientos cincuenta y nueve a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la que se creó el Servicio de Administración Tributaria, al que le fueron otorgadas las facultades que desempeñaba la Subsecretaría de Ingresos, debiendo considerarse que ese nuevo órgano tiene, en cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican dentro de la desconcentración administrativa. Ello es así, en primer lugar,*

*porque el artículo 1o. de la ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada; de igual manera, no goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, como lo establece el artículo 3o. de la citada ley, de donde se infiere que tiene un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que releva a su titular de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos; asimismo, carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garantizan la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos; por último, la ley le atribuye una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de la administración centralizada. Por tanto, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que sea óbice a lo anterior que algunas de sus características sugieran, por su diseño, los marcos legales comunes a los organismos descentralizados, pues apreciadas en su integridad permiten concluir que dada su escasa trascendencia, no alcanzan a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado.*

Recordando nuestras lecciones de Derecho Administrativo la Administración Pública se organiza de manera centralizada y descentralizada.

En la centralización, el servicio público es atendido directamente por el estado, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y los funcionarios respectivos son nombrados por el poder público formando parte de la administración pública.

En la descentralización el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas para que éstas realicen determinadas actividades en forma independiente, pero sujetos en múltiples aspectos a la autoridad, dirección y orientación de la administración pública centralizada. Un elemento esencial que distingue a estas organizaciones es que cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propios.

Sin embargo, en nuestro país existen organismos colocados en una posición intermedia, toda vez que carecen de personalidad y patrimonio propio, ligados a la Administración Pública, pero contando con cierta independencia o autonomía de actuación. Esto es lo que se conoce con el nombre de desconcentración, creado para evitar el congestionamiento funcional de un órgano centralizado.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13, relacionado con el artículo 16, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que una Secretaría de Estado pueda delegar sus funciones en un órgano desconcentrado, éste debe ser contemplado en el reglamento interior de la Secretaría. Desafortunadamente, el Servicio de Administración Tributaria no está contemplado dentro del Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que, conforme a lo ya expuesto, existe un vicio de origen en la creación del SAT careciendo jurídicamente de personalidad.



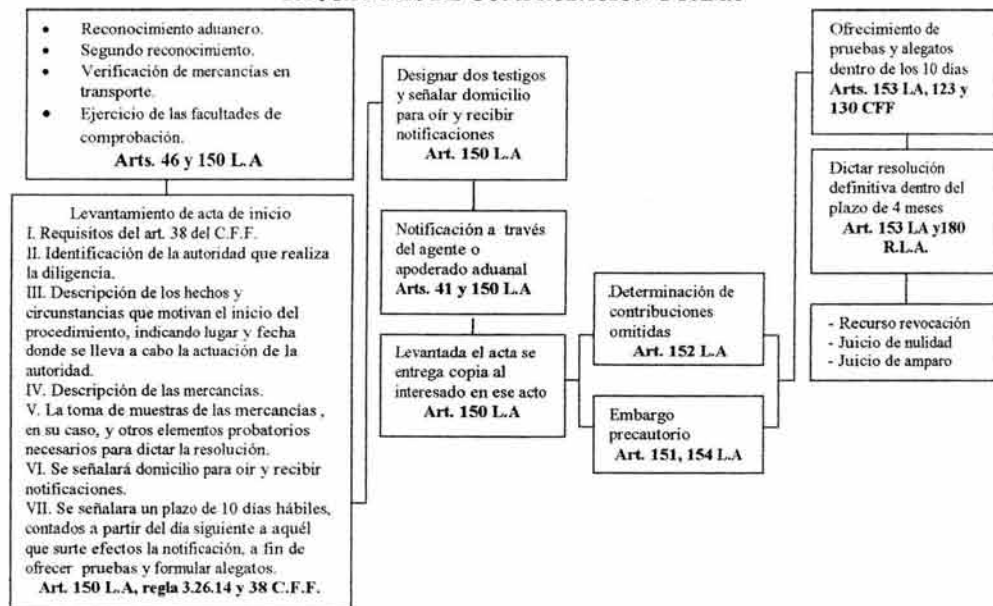
En el mundo real no se puede desconocer la existencia del SAT como el órgano ejecutor de la SHCP, pero deberían realizar modificaciones para darle un sustento jurídico a su creación.

Ahora bien, en la exposición realizada en el capítulo segundo, el SAT es la autoridad en materia aduanera pero dentro de su estructura orgánica observamos que la función aduanera, además de realizarla la Administración General de Aduanas, está también dispersa entre otras administraciones que cuentan con sus áreas de comercio exterior, lo que origina confusión y diversidad de opiniones por parte de la misma autoridad, con relación a un mismo tema. Aunado a esto, varias administraciones carecen de experiencia en materia aduanera pero por disposición del RISAT tienen que intervenir.

Ejemplo de esto lo podemos observar con la operación de los acuerdos internacionales, de los que México es parte, esta diluida en diversas unidades administrativas (clasificación arancelaria lo opera la Administración General Jurídica mientras que el de reglas de origen lo opera la Administración General de Grandes Contribuyentes).

Otra crítica que se puede formular a nuestras instituciones aduaneras recae en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), donde también observamos la intervención de varias autoridades aduaneras, pues inicia en la aduana, se puede substanciar por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (art. 23 fr. XIII RISAT) o por la Administración General de Aduanas (art. 29 fr. XIII RISAT), y es defendido en los tribunales por la Administración General Jurídica y la Administración General de Grandes Contribuyentes. Además, dentro del PAMA, se pueden resaltar varias cuestiones que se traducen en afectación a los importadores, por lo que nos detendremos en este procedimiento para comentarlo y anexamos el siguiente esquema:

#### FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y PAMA



Dentro de la Administración Pública existe la costumbre de emitir manuales que regulan la actuación de las autoridades y en materia aduanera existe el Manual de Operación Aduanera; en este instrumento el término procedimiento administrativo en materia aduanera se emplea "para hacer referencia a todos los procedimientos que la autoridad aduanera sigue para determinar la omisión de contribuciones, o fincar otros créditos fiscales derivados de las distintas infracciones que prevé la Ley Aduanera; sin embargo, para efectos legales, la expresión procedimiento administrativo en materia aduanera no es tan amplia, pues con base a los artículos 150 y 151 de la misma ley, únicamente tiene cabida, si se actualizan los supuestos previstos en esos preceptos de ley; esto es, desde el punto de vista jurídico, sólo se puede hablar de un procedimiento administrativo en materia aduanera, si procede el embargo precautorio de mercancías de origen o procedencia extranjera, y por las causales numeradas en el artículo 151 de la Ley Aduanera".<sup>36</sup>

El PAMA inicia con el levantamiento de una acta circunstanciada por parte de las autoridades aduaneras, al detectar irregularidades resultantes de cualquiera de los casos que a continuación se anotan:

- Del reconocimiento aduanero,
- Del segundo reconocimiento,
- De la verificación de mercancías en transporte, o
- Al ejercitar sus facultades de comprobación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 151 de la Ley Aduanera procederá el embargo precautorio de las mercancías y de los medios de transporte en los siguientes casos:

- Cuando las mercancías ingresen al territorio nacional por un lugar no autorizado, o si tratándose de mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvían de las rutas fiscales o son transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a las regulaciones y restricciones no arancelarias contempladas en la fr. II art. 176 L.A y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.
- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

---

<sup>36</sup> Cocom Carrillo, José Gabriel, Análisis legal del PAMA, tomado de la revista Defensa Fiscal, Núm. 50. Pág. 52

- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.
- Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.
- Cuando en el pedimento o la factura el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador sean falsos o inexistentes, no sea posible localizar al proveedor en el domicilio fiscal señalado o la factura sea falsa.
- Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares, salvo que se haya otorgado garantía en cuenta aduanera.

En los casos señalados en las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el Administrador General o el Administrador Central de Investigación Aduanera de la Administración General de Aduanas del SAT, para que proceda el embargo precautorio. En todos los casos, salvo el señalado en la fracción V, el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal.

Por otra parte, tratándose de empresas maquiladoras o con programas de exportación que se encuentren en la hipótesis de la fracción III o IV, sólo se embargará el excedente permitiéndose la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

En la práctica la autoridad aduanera al realizar el reconocimiento, y no coincidir con los criterios de clasificación arancelaria seguidos por el agente aduanal inicia el PAMA y procede al embargo, lo cual puede afectar a las industrias que importan al tener parada la producción por la falta de las materias primas objeto del embargo, más aun por que la tendencia ya no es tener materias primas en inventario sino traerla conforme la van necesitando e ingresándolas de inmediato al proceso productivo, por lo que no cuentan con el tiempo para litigar un asunto que en muchas ocasiones sólo implica una diferencia de criterios. Para solucionar este problema la Ley Aduanera contempla en el artículo 154 la posibilidad de sustituir el embargo por una garantía. Una tercera crítica que merece ser comentada es la formulación del las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior (RCGMCE), debido a que en muchas ocasiones conllevan a un estado de inseguridad jurídica. Las actuales RCGMCE, publicadas en el DOF el jueves 17 de abril del 2003, se integran por 299 reglas y 27 anexos, de las cuales 10 son nueva, 95 fueron reformadas y sólo se han publicado 10 anexos.

De conformidad con el artículo 33 Fracción I inciso a) del C.F.F las autoridades fiscales publicarán anualmente las resoluciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes. Relacionando esta disposición con el artículo 35 del mismo ordenamiento en comento, desprendemos que una circular podrá conceder solamente derechos a los particulares cuando éstas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Con este fundamento legal se emiten la Miscelánea Fiscal y las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior, además, según criterios adoptados por los tribunales en varias tesis, éstas reglas son de carácter obligatorio.

*Novena Epoca*  
*Instancia: Pleno*  
*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
*Tomo: XV, Abril de 2002*  
*Tesis: P. XV/2002*  
*Página: 6*

**REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.** De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XV/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de dos mil dos.

*Novena Epoca*  
*Instancia: Pleno*  
*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
*Tomo: XV, Abril de 2002*  
*Tesis: P. XIII/2002*  
*Página: 5*

**REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA EXPEDIRLAS EN MATERIA DE IMPORTACIÓN, NO CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 89, FRACCIÓN I, Y 92 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Al establecer el artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, vigente en mil novecientos noventa y seis, la autorización al secretario de Hacienda y Crédito Público para expedir reglas generales que sirvan para precisar los requisitos y datos que deben reunir las facturas comerciales de

*las mercancías que se importan a territorio nacional, cuando su valor en aduana se determine conforme al valor de la transacción y la cuantía de dichas mercancías exceda de la cantidad que también precisarán esas reglas, no contraviene lo dispuesto en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, pues con exclusión de las facultades conferidas al presidente de la República en los mencionados dispositivos constitucionales, el Congreso de la Unión puede expedir leyes donde autorice a los secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia; esto es, mientras el mencionado órgano legislativo no interfiera en la formación de los decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes, que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, puede otorgar directamente a las secretarías de Estado la atribución de emitir reglas operativas de observancia general dentro del campo de una ley específica.*

Estas posturas resultan bastante criticable pues recordemos que la facultad reglamentaria del ejecutivo federal se desprende de nuestra Constitución en el artículo 89 fracción I y estas reglas muchas veces exceden lo dispuesto por los reglamentos y leyes, e incluso los contradicen, lo que resulta peligroso al dejar al contribuyente en un estado de inseguridad jurídica pues es frecuente que la autoridad constantemente realice modificaciones a estas reglas. En materia de comercio exterior el importador prefiere observar lo dispuesto por las reglas para evitarse problemas y que pudieran terminar con el embargo de sus mercancías.

Considero que el Congreso de Unión debe rescatar sus facultades legislativas para brindar certeza y seguridad tan necesarias en la materia fiscal.

Una cuarta crítica que podemos formular es sobre las visitas domiciliarias en comercio exterior, si bien es cierto que la autoridad puede ejercitar sus facultades de comprobación para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, y entre éstas se encuentra la posibilidad de realizar visitas domiciliarias para comprobar la legal estancia y tenencia de mercancías de procedencia extranjera (art. 42 C.F.F. y 155 L.A.) en la práctica la autoridad al detectar este tipo de mercancía en el domicilio del contribuyente, procede al embargo precautorio, olvidando cuatro cinco importantes:

- 1.- Si la vista se practica en sucursales de los contribuyentes éstos no están obligados a tener su contabilidad y comprobantes allí, ya que la contabilidad debe permanecer en su domicilio fiscal (art. 10, 28 y 30 C.F.F.)
- 2.- Adicionalmente, en materia fiscal la autoridad tiene que entenderse directamente con el contribuyente o su representante legal ya que en los términos del artículo 19 del C.F.F. no se permite la gestión de negocios (relacionado con el artículo 44 fracción II del C.F.F.)
- 3.- Si durante el embargo el contribuyente presenta los documentos que acrediten la legal estancia en el país de esa mercancía, estos deberán ser considerada por lo que las autoridades deben regresar la mercancía.
- 4.- Tratándose de maquinaria y equipo de procedencia extranjera el contribuyente deberá quedar como depositario de estos bienes si está al corriente con sus obligaciones fiscales (art. 157 fr. IV y 153 C.F.F.)
- 5.- Cuando se extrae la mercancía del contribuyente se realiza de manera desordenada y se introducen personas que no están autorizadas en la orden de visita (art. 43 fr. II C.F.F.).

Una quinta crítica la ubicamos en el campo de los delitos fiscales, de manera particular en el delito de contrabando. No podemos dejar de reconocer que este delito es altamente perjudicial para la economía

nacional al provocar el cierre de empresas y desempleo y, por lo mismo, debe atacarse de manera frontal para desalentar su práctica.

El contrabando constituye sucesiva o simultáneamente una falta administrativa (art. 176 L.A.) y/o un delito fiscal (art. 102-103 C.F.F.), y aunque esto parecería violatorio del artículo 23 constitucional, toda vez que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, esto no es así ya que se regulan por dos ordenamientos legales diferentes y son resueltos en procesos de diversa naturaleza jurídica (administrativa y judicial), :

*Quinta Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Apéndice de 1995*

*Tomo: Tomo II, Parte HO*

*Tesis: 844*

*Página: 543*

*CONTRABANDO. Los procedimientos seguidos por las autoridades judiciales, son completamente distintos de los que siguen las autoridades administrativas, en los casos de contrabando; en cada una de esas actuaciones, existen inculpados, por responsabilidades de distinto género: unas, de carácter penal, y otras, de orden meramente administrativo, por el pago de los derechos fiscales.*

Para proceder penalmente contra los delitos fiscales, el artículo 92 del C.F.F. señala como requisitos de procedibilidad: querrela, denuncia, declaración de perjuicio y declaración de contrabando. De manera específica, para proceder penalmente por el delito de contrabando, la SHCP deberá previamente formular declaración de perjuicio y declaración de contrabando, solicitando la intervención de la PGR para que inicie la averiguación previa. Sin embargo, los artículos 16 constitucional y 195 del Código Federal de Procedimientos Federales, este último de aplicación supletoria, exigen como requisito previo para girar orden de aprehensión una denuncia o querrela, por consiguiente es factible que se niegue el libramiento de dicha orden, y si se llegara a girar, es posible la interposición del juicio de amparo.

En los términos del artículo 102 del C.F.F. “comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deben cubrirse.
- II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- III. De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que les hayan sido entregadas legalmente..”.

En materia penal se sigue el principio “nullum crimen sine lege”, es decir, “no existe delito que no esté previsto en ley”, recogido en el artículo 14 constitucional. Adicionalmente, la jurisprudencia de la SCJN ha establecido que todos los elementos que integren una figura delictiva deben estar contenidos en una ley. Con base en esto, resulta que el artículo 102 introduce conceptos no previstos en alguna ley, como son las cuotas compensatorias y los permiso, ya que estos los fija la Secretaría de Economía, mientras que la prohibición al

tráfico de mercancías la establece el ejecutivo federal a través de decretos. En este punto nos adherimos a la opinión del Lic. Arturo Millán González para considerar al delito de contrabando como inconstitucional.

Otra crítica, relacionada con el punto anterior, recae en la facultad de la autoridad fiscal para comprobar la comisión de delitos fiscales, establecida en el art. 42 fr. VIII del C.F.F., que señala:

Art. 42 ...

Fr. VIII "Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales...".

Consideramos esta facultad viola lo dispuesto por el artículo 21 constitucional toda vez que el ministerio público es el único que puede investigar y perseguir los delitos.

#### **4.5. El Servicio Aduanero Mexicano y proyecto de reformas a la Ley Aduanera.**

"No hay duda que uno de los principales factores de éxito y promoción de las inversiones extranjeras directas en cada país, es la certidumbre jurídica y económica que los gobiernos nacionales deben imprimir a sus políticas y quehaceres políticos... existe un gran cáncer jurídico que otorga a quien opera en el comercio exterior una posición indefensa cuando se enfrenta a la discrecionalidad que poseen las autoridades para resolver asuntos, para otorgar derechos o negar algún tipo de situación en el procedimiento aduanero".<sup>37</sup>

Durante el 2003 se presentó en el Congreso de la Unión una iniciativa de ley para crear al Servicio Aduanero Mexicano (SAM), que desafortunadamente no fue aprobada, y con la cual se pretendía modernizar a la aduana mexicana haciéndola de calidad "clase mundial", contando con un mayor presupuesto, con personal especializado, pero sobre todo con mayores facultades de fiscalización y coordinación con otras dependencias de la Administración Pública para combatir el contrabando y el fraude aduanero por triangulación o por el uso de documentación falsa.

Con las reformas se buscaba:

- Sustituir a la actual Administración General de Aduanas, dependiente del Servicio de Administración Tributaria, por un nuevo organismo denominado Servicio Aduanero Mexicano (SAM).
- Otorgar al SAM el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), investido de autoridad fiscal y aduanera, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con autonomía técnica, de gestión y presupuestal. (Con relación a este punto podemos hacer la crítica que un órgano desconcentrado no puede tener personalidad y patrimonio propios, pues estos corresponderían a un órgano descentralizado).
- Crear una nueva integración administrativa del SAM con:
  - La Junta de Gobierno, sería encabezada por el titular de la SHCP y con representación del SAT, de la SRE, la SCT y un representante del sector industrial y comercial del país.
  - El Jefe del Servicio Aduanero Mexicano, sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

---

<sup>37</sup> Levi-Dabbah, Simón. Globalización Económica 2003. Pág. 43.

- Contaría con las Unidades Administrativas Centrales que establezca su Reglamento.
- Crear el Instituto Aduanero de Carrera, dirigido por un Secretario Ejecutivo, encargado del servicio civil de carrera del SAM.
- Facultar al SAM para operar, conjuntamente con las instancias federales de seguridad, un sistema de información para prevenir la delincuencia organizada en las aduanas.

Esperemos que este proyecto pronto sea retomado y perfeccionado para que nuestro país cuente con los mecanismos aduaneros necesarios para facilitar la integración económica.

Dentro de las reformas a la Ley Aduanera que se esperaban fueran aprobadas para el año de 2004, existe un proyecto presentado por la CAAAREM y los diputados de la fracción parlamentaria del PRI, que consiste en:

- 1.- Establecer un procedimiento sumario de cinco días en embargos precautorios de mercancías, para no esperar cuatro meses la resolución del procedimiento, lo que genera retrasos y daños a los importadores.
- 2.- Reformar el artículo 154 de la Ley para permitir que en el embargo precautorio de las mercancías pueda ser sustituido por alguna de las garantías que recoge el C.F.F., cuando se cumplan con las restricciones y regulaciones no arancelarias.
- 3.- Permitir al agente aduanal que actué como vigilante y revisor de los contribuyentes, desempeñando un papel activo en la prevención de ilícitos aduaneros al reportar operaciones que considere sospechosas. A cambio, si derivado de su actuación genera un crédito fiscal menor a \$750,000.00 pesos, no se tipificará como causal de cancelación de patente. Con la misma intención se pretende facultar a los transportistas en materia de prevención de irregularidades en el transporte de mercancías.
- 4.- Se propone la generación de bases de datos que establezcan los valores promedio de las mercancías para que las entidades prevalidadoras cuenten con patrones de conducta y se evite la tramitación de operaciones subvaluadas o sobre valoradas que dañen el interés fiscal.
- 5.- Ampliar de dos a tres ocasiones para la rectificación de pedimentos una vez activado el SAAI. Asimismo, se propone que no exista limitantes en la rectificación de los datos contenidos en los pedimentos de empresas certificadas en los términos del art. 100- A de la ley, siempre y cuando la rectificación se realice de manera espontánea.
- 6.- Se propone que las pequeñas importaciones queden exentas del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de estar inscritos en el padrón del sector específico.
- 7.- Se propone que las empresas PITEY y maquila que formulen consultas sobre la clasificación arancelaria, no estén sujetas a ninguna sanción derivada de la incorrecta clasificación.

Por su parte, el grupo parlamentario del PAN elaboró una propuesta con la que se pretende que las mercancías de contrabando que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal sean enajenadas para su exportación, de esta manera no de dañaría a la industria nacional, estableciendo que el monto de los recursos obtenidos sea destinado a la compra de ropa, calzado y electrodomésticos a empresas mexicanas, con lo cual se ayudaría a la industria y se repararía el daño causado con el contrabando. Los bienes adquiridos con estos recursos se donarían a comunidades marginadas, indígenas o aquellas que hayan sufrido un desastre natural.



### Conclusiones

**PRIMERA.** La globalización puede ser considerada como el proceso que representa en su máxima expresión la teoría de las ventajas comparativas de las naciones, y se ha constituido como un fenómeno irreversible e inevitable, con beneficios y efectos negativos para todo el mundo. Por un lado, permite una comunicación rápida y directa entre todas las personas de la sociedad (y no sólo entre gobernantes), lo que incrementa la posibilidad de encontrar remedios a los problemas mundiales e impulsar un progreso generalizado, debido a que se incrementa la actividad política y la búsqueda de la democracia como sistema de gobierno; por el otro lado, hasta ahora sólo forma parte del contexto en que ocurren los movimientos de mercancías, capitales, y tecnología, caracterizada por la formación de bloques geoeconómicos, la acción y multiplicación de las empresas transnacionales, el flujo de capitales que sobrepasa al comercio de bienes, la desregulación financiera y las privatizaciones, acentuando como característica de este proceso una creciente interdependencia y desigualdad, pues se ha expresado de manera parcial y no incluyente.

**SEGUNDA.** A la población ya no le basta que los gobiernos fomenten expectativas de bienestar social, sino que se tomen medidas reales para ayudar a los grupos que no tienen adecuado acceso a los mercados y facilitando su adaptación a las condiciones de mayor competitividad, aprovechando las ventajas de una globalización incluyente y total. Para lograrlo es necesario que el poder hegemónico de una nación se modere con el peso de otras regiones para potenciar el desarrollo y el bienestar de todas las naciones.

**TERCERA.** Una nueva visión de la globalización requiere la reestructuración de los actuales organismos internacionales y regionales, modificando la estructura del poder mundial con la actuación de una sociedad civil organizada que represente los intereses de trabajadores, ambientalistas, indígenas, marginados y excluidos.

**CUARTA.** Nuestro país debe buscar una dinámica más vigorosa en su mercado interno a través de esquemas que, entre otras alternativas, permitan una utilización creciente de su abundante mano de obra, y que en última instancia podrían favorecer una mayor equidad del nuevo modelo globalizador.

**QUINTA.** Nuestro país no ha escapado de los procesos de integración económica, durante la década de los ochenta, su mayor preocupación era reactivar su economía para alcanzar la estabilidad económica, política y social, pero América Latina no brindaba en ese momento soluciones a los problemas nacionales, principalmente porque toda Latinoamérica enfrentaba una recesión económica. Por lo anterior, se buscó alternativas para alcanzar el crecimiento económico y la opción más viable era liberalizar nuestro comercio y abrimos al exterior, primero en el marco multilateral del GATT y después a través de la firma de tratados de libre comercio con varios países.

**SEXTA.** Durante la década de los ochenta, y principios de los noventa, los gobiernos de México y de Estados Unidos iniciaron el acercamiento que culminaría con la celebración del Tratado de libre Comercio de América del Norte, entre las causas que permitieron este acercamiento tenemos:

- La culminación de la guerra fría y la caída de la URSS.
- La desaparición del temor de los Estados Unidos a la influencia socialista que pudiera tener Cuba o la URSS sobre México.
- El término de los conflictos en Centroamérica relajó las relaciones entre nuestro país y los vecinos del norte, pues durante estos conflictos México criticó y estaba en franca oposición a las pretensiones norteamericanas.
- La falta de opciones como posibles socios comerciales de México ante la nueva postura asumida de apertura comercial.
- El lento avance de la Ronda Uruguay del GATT llevó al gobierno norteamericano a concluir que un tratado de libre comercio serviría para acelerar la liberalización comercial, además, complementaría los alcances logrados del acuerdo de libre comercio que había suscrito con Canadá.
- La ascensión al gobierno mexicano de jóvenes economistas formados en las universidades de Estados Unidos.
- Estados Unidos abandonó su postura a favor del multilateralismo al concertar un acuerdo de libre comercio con Canadá durante 1989 (este documento serviría, posteriormente, como modelo para el TLCAN).
- Nuestro país dependía del mercado estadounidense (durante 1990 el 70% de las exportaciones mexicanas llegaron al mercado norteamericano, mientras que el 65 % de las importaciones provenían de allá).

**SEPTIMA.** Hemos ido más allá en estos procesos integradores, buscando constituir una región que comprenda a los miembros del TLCAN, del Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino, el MERCOSUR y los de CARIFTA, esta nueva región lleva por nombre ALCA.

Sin embargo, la actitud proteccionista que siempre ha caracterizado a los Estados Unidos, y que se ha acentuado con los ataques terroristas del 11 de septiembre, las crisis económicas en la mayoría de los países del continente y la postura intransigente del G-14 y el MERCOSUR sobre los temas de agricultura, acceso a mercados, inversión y servicios, han provocado que no hayan avances concretos en las negociaciones para que funcione la zona de libre comercio en el continente americano en el plazo estipulado.

**OCTAVA.** Ante la apertura comercial es necesario agilizar los trámites aduaneros y administrativos, modernizando la legislación e infraestructura aduanera para mejorar el servicio e impulsar el crecimiento de nuestro país. Mientras sigamos con disposiciones fiscales y aduaneras que sólo buscan una mayor recaudación, pero que resultan confusas, complejas, contradictorias, e incluso, violatorias de la Constitución, solo se fomenta las prácticas ilegales como el contrabando y nos deja sin posibilidades de competir en los mercados mundiales.

**NOVENA.** La actividad macroeconómica que realiza el Estado pretende conseguir el aumento de la producción, la generación de empleo, estabilizar los precios y lograr un equilibrio con el exterior; para conseguir estas metas cada país implementa sus políticas fiscales, monetarias, de precios y comerciales. En el caso de México, los artículos 25, 26, 27, 28 y 131 de nuestra Constitución Política recogen los principios rectores de la actividad económica que realiza el Estado de manera exclusiva.

**DÉCIMA.** En la medida que el Estado utilice los mecanismos arancelarios y no arancelarios podrá ser reconocida su política comercial como proteccionista o de libre cambio. Nuestro país transitó de un sistema proteccionista, que se mantuvo hasta los años ochenta, ha un sistema de libre comercio, cuando ingresamos al sistema multilateral de comercio de GATT y que se reafirmó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Es importante destacar que el verdadero impulsor del cambio en la política comercial fue Carlos Salinas de Gortari, primero como secretario de programación y presupuesto del presidente Miguel de la Madrid y después como presidente de la república.

**DÉCIMA PRIMERA.** Nuestra balanza comercial muestra dos cosas importantes, por un lado, la excesiva dependencia de nuestro país al mercado de los Estados Unidos, aunque estamos siendo desplazados por China de este mercado. Por otro lado, considerando el total de las exportaciones e importaciones que realizamos, seguimos teniendo un déficit comercial.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Conforme a los artículos 73, 131, 124, 117 y 118 de nuestra ley fundamental, la regulación del comercio exterior es una facultad exclusiva de la federación. Sin embargo, es posible detectar una posible contradicción entre estos ya que legislar en materia comercial es una facultad federal, como se desprende de la lectura de los artículos 73, 131 y 117, pero el artículo 118 contempla la posibilidad de que las entidades federativas puedan imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones si cuentan con la autorización expresa del Congreso de la Unión.

**DÉCIMA TERCERA.** Corresponde al poder ejecutivo de la federación, representado por el presidente de la república, y por delegación que le hace el poder legislativo, adoptar las medidas urgentes para regular lo relacionado con el comercio exterior y la materia aduanal a través de decretos delegados. Sin embargo, el presidente constantemente viola lo dispuesto en el art. 131 de la Constitución al no justificar la urgencia para adoptar dichas medidas. Adicionalmente, no podemos perder de vista que uno de los principios constitucionales de las contribuciones, de acuerdo al art. 31 fr. IV constitucional, es el de legalidad "no existe tributo que no este contemplado en ley"; entendida ley como una regla de derecho emanada del legislativo y promulgada por el ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas, que sólo pueden ser modificadas o suprimidas por otra ley o por otra regla con eficacia de ley, resultando contrario al espíritu de este artículo el que se creen o modifiquen los impuestos al comercio exterior vía decreto.

**DÉCIMA CUARTA.** Una situación que merece ser comentada es la formulación de las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior, debido a que en muchas ocasiones conllevan a un estado de inseguridad jurídica.

De conformidad con el artículo 33 Fracción I inciso a) del C.F.F las autoridades fiscales publicarán anualmente las resoluciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes. Relacionando esta disposición con el artículo 35 del mismo ordenamiento en comento, desprendemos que una circular podrá conceder solamente derechos a los particulares cuando éstas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Con este fundamento legal se emiten la Resolución Miscelánea Fiscal y las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior (RCGMCE), además, según criterios adoptados por los tribunales en varias tesis éstas reglas son de carácter obligatorio por emitidas con base en las facultades reglamentarias del ejecutivo, aunque sean elaboradas por los Secretarios de Estado.

Esta postura resulta bastante criticable pues recordemos que la facultad reglamentaria del ejecutivo federal se desprende de nuestra Constitución en el artículo 89 fracción I y éstas reglas muchas veces exceden lo dispuesto por los reglamentos y leyes, e incluso los contradicen, lo que resulta peligroso al dejar al contribuyente en un estado de inseguridad jurídica pues es frecuente que la autoridad constantemente realice modificaciones a estas reglas. En materia de comercio exterior el importador prefiere observar lo dispuesto por las reglas para evitarse problemas y que pudieran terminar con el embargo de sus mercancías.

**DÉCIMA QUINTA.** En nuestro país, los servicios aduanales son dirigidos por el SAT, órgano desconcentrado de la SHCP, mismo que desde su origen careció de existencia jurídica, toda vez que de la lectura de los artículos 13 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprende que para que una Secretaría de Estado pueda delegar sus funciones en un órgano desconcentrado, éste debe ser contemplado en el reglamento interior de la Secretaría, lo cual no sucede con relación al Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, no se puede desconocer la existencia del SAT como el órgano ejecutor de la SHCP.

**DÉCIMA SEXTA.** Dentro de la estructura orgánica del SAT observamos que la función aduanera, además de realizarla la Administración General de Aduanas, está dispersa entre otras administraciones que cuentan con sus áreas de comercio exterior, lo que origina confusión y diversidad de opiniones por parte de la misma autoridad con relación a un mismo tema. Aunado a esto, varias administraciones carecen de experiencia en materia aduanera pero por disposición del RISAT tienen que intervenir. Ejemplo de esta situación lo vemos en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), donde observamos la intervención de varias autoridades aduaneras, pues inicia en la aduana, se substancia por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y es defendido en los tribunales por la Administración General Jurídica y la Administración General de Grandes Contribuyentes. Asimismo, cabe destacar que en este procedimiento se viola la garantía de audiencia contemplada por el artículo 14 de la Constitución, toda vez que sin un juicio previo se traba un embargo, que si bien no implica una privación definitiva del bien, sigue siendo un acto privativo.

**DÉCIMA SÉPTIMA.** La autoridad al realizar el reconocimiento aduanero y no coincidir con los criterios de clasificación arancelaria seguidos por el agente o apoderado aduanal inicia el PAMA y procede al embargo, lo cual puede afectar a las industrias que importan al tener parada la producción por la falta de las materias primas objeto del embargo, más aun por que la tendencia ya no es tener materias primas en inventario sino traerla conforme la van necesitando e ingresándolas de inmediato al proceso productivo, por lo que no cuentan con el tiempo para litigar un asunto que en muchas ocasiones sólo implica una diferencia de criterios. Sin embargo, en los términos del artículo 154 de la Ley Aduanera cuenta con la posibilidad de sustituir el embargo ofreciendo una garantía pero falta regular el procedimiento para que la autoridad la acepte.

**DÉCIMA OCTAVA.** Con relación a las visitas domiciliarias en comercio exterior es común en la práctica que la autoridad al detectar este tipo de mercancía en el domicilio del contribuyente, procede al embargo precautorio, olvidando cuatro cosas importantes:

- 1.- Si la vista se practica en sucursales de los contribuyentes éstos no están obligados a tener su contabilidad y comprobantes allí, ya que la contabilidad debe permanecer en su domicilio fiscal (art. 10, 28 y 30 C.F.F.)
- 2.- Adicionalmente, en materia fiscal la autoridad tiene que entenderse directamente con el contribuyente o su representante legal ya que en los términos del artículo 19 del C.F.F. no se permite la gestión de negocios (relacionado con el artículo 44 fracción II del C.F.F.)
- 3.- Si durante el embargo el contribuyente presenta los documentos que acrediten la legal estancia en el país de esa mercancía, estos deberán ser considerada por lo que las autoridades deben regresar la mercancía.
- 4.- Tratándose de maquinaria y equipo de procedencia extranjera el contribuyente deberá quedar como depositario de estos bienes si está al corriente con sus obligaciones fiscales (art. 157 fr. IV y 153 C.F.F.)
- 5.- Cuando se extrae la mercancía del contribuyente se realiza de manera desordenada y se introducen personas que no están autorizadas en la orden de visita (art. 43 fr. II C.F.F.).

**DÉCIMO NOVENA.** Falta regular mejor la figura delictiva del contrabando, ya que para proceder penalmente contra este delito la SHCP deberá previamente formular declaración de perjuicio y declaración de contrabando, solicitando la intervención de la PGR para que inicie la averiguación previa. Sin embargo, los artículos 16 constitucional y 195 del Código Federal de Procedimientos Federales exigen como requisito previo para girar orden de aprehensión una denuncia o querrela, por consiguiente es factible que se niegue el libramiento de dicha orden, y si se llegara a girar, es posible la interposición del juicio de amparo. Adicionalmente, en materia penal se sigue el principio “no existe delito que no esté previsto en ley”, recogido en el artículo 14 constitucional. Asimismo, la jurisprudencia de la SCJN ha establecido que todos los elementos que integren una figura delictiva deben estar contenidos en una ley. Con base en esto, resulta que el artículo 102, que señala los casos en que se comete contrabando, introduce conceptos no previstos en alguna ley, como son las cuotas compensatorias y los permisos, ya que estos los fija la Secretaría de Economía, mientras que la prohibición al tráfico de mercancías la establece el ejecutivo federal a través de decretos, resultando entonces que el delito de contrabando puede ser considerado inconstitucional.

**VIGÉSIMA.** Con relación al punto anterior, la facultad de la autoridad fiscal para comprobar la comisión de delitos fiscales, establecida en el art. 42 fr. VIII del C.F.F., y que le permite allegarse de las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales, la consideramos como violatoria de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, toda vez que el Ministerio Público es el único que puede investigar y perseguir los delitos.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** Es lamentable que por cuestiones electorales o políticas el Congreso de la Unión no apruebe las iniciativas de ley necesarias para modernizar el sistema aduanero mexicano, como aquella que daría origen al Servicio Aduanero Mexicano (SAM). Si bien es cierto que el proyecto necesitaba pulirse, la creación de este órgano pretendía modernizar a la aduana mexicana haciéndola de calidad "clase mundial", otorgándole un mayor presupuesto, permitiéndole contar con personal especializado, pero sobre todo con mayores facultades de fiscalización y coordinación con otras dependencias de la Administración Pública para combatir el contrabando y el fraude aduanero por triangulación o por el uso de documentación falsa.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** Con relación a los aranceles que se cobran a la importación debemos apuntar dos cosas:

- Al ser un país con diferentes aranceles para una misma mercancía y con distintos periodos de desgravación, los importadores y exportadores se encuentran que para una misma mercancía tiene que pagar un arancel diferente atendiendo al país de procedencia, requiriendo certificados de origen los cuales muchas veces no son aceptados en la aduana mexicana por no cumplir con determinadas características, lo que retrasa el desaduanamiento de la mercancía.
- La tendencia es que esta función desaparezca, por lo menos en relación con el impuesto a la importación, en virtud de que con los tratados de libre comercio se busca un arancel del 0%.

**VIGÉSIMA TERCERA.** Coincidimos con el Dr. Máximo Carvajal al señalar que el SAAI, al no ser aleatorio, permite a la autoridad para que, a su libre arbitrio, fije los rojos operativos y pueda revisar, si así lo decide, el 100 % de las importaciones que se introduzcan al territorio nacional

**VIGÉSIMA CUARTA.** Actualmente los programas de fomento a la exportación primordialmente han beneficiado a no más de 500 empresas (la mayoría transnacionales de Estados Unidos), las cuales tienen en su poder más del 75 % de las exportaciones, quedando prácticamente estos programas fuera del alcance de las pequeñas y medianas empresas.

**VIGÉSIMA QUINTA.** Resulta interesante la obligación de los agentes aduanales para no burlar una suspensión decretada a otro agente aduanal, consignada en el artículo 162 fracción V de la Ley Aduanera,

toda vez que restringe la libertad de ejercer una profesión lícita y se impide que se reciba un beneficio económico al cual tiene derecho.

Por otra parte, los demás agentes aduanales tienen que investigar a una persona moral que le transfiera clientes para averiguar si no existe entre socios, accionistas, empleados, asesores, etc. algún agente suspendido, toda vez que la redacción del artículo es muy amplia al decir "o éste relacionado de cualquier otra forma", pues en caso de no hacerlo corre el riesgo de perder su patente.

**VIGÉSIMA SEXTA.** Finalmente, no podemos dejar de reconocer todos los avances que ha tenido nuestra aduana, facilitando y agilizando las importaciones y exportaciones a través de la utilización de tecnología y simplificación de trámites. Sin embargo, estamos convencidos de que todavía queda mucho camino por recorrer antes de afirmar categóricamente que la aduana es un verdadero facilitador, y no un obstáculo, de las operaciones de comercio exterior.

## **Bibliografía**

### **Libros consultados.**

1. Almajano Garcés, Luis y Almajano Pablos, José Javier. Derecho Aduanero. Ediciones Internacionales Universitarias. España, 1992
2. Ávalos Lira, Eduardo y Jara Castillo, Emilia. Disposiciones en Materia Aduanera de los Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Complementación Económica. Instituto Politécnico Nacional. México, 1996
3. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Guía Básica del Exportador, 7ª. Edición. BANCOMEXT. México, 1999
4. Borja Tamayo, Arturo, Mariscal, Judith y Valverde, Miguel Angel. Para Evaluar el TLCAN. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 2001
5. Calderón Salazar, Jorge y otros. México en un Mundo Global. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 2001
6. Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal (tomos I y II). IURE Editores. México, 2001
7. Carrasco Iriarte, Hugo. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Segunda Serie (Volúmenes 2 y 3) Derecho Fiscal. Oxford University Press. México, 2002
8. Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. Octava edición. México, 1999
9. Castro Villalobos, José Humberto, Agramón Gurrola, Claudia. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Segunda Serie (Volumen 7) Derecho Internacional Público. Oxford University Press. México, 2002
10. Coleman, William D. and Underhill, Geoffrey R.D. Regionalism and Global Economic Integration Europe, Asia and the Americas. Routledge. New York, 1998.
11. Delgado de Cantú, Gloria. México Estructura Política, Económica y Social. Logman de México Editores S.A. de C.V. México, 1998
12. Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge. ¿Socios o Adversarios? México - Estados Unidos Hoy. Editorial Océano de México. México, 2001
13. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa. México, 1991
14. Gómez Granillo, Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Vigésima edición. Editorial Esfinge. México, 1994
15. Hernández de la Cruz, Arturo. Estudio Práctico de las Infracciones y Sanciones Aduaneras 2003. Editorial ISEF. México, 2003
16. Levy-Dabbah, Simón. Globalización Económica 2003. Editorial ISEF. México, 2003.
17. Martínez Vera, Rogelio. Legislación del Comercio Exterior. Segunda edición. Editorial McGraw-Hill. México, 2000
18. Mercado H., Salvador. Comercio Internacional I. Tercera edición. Editorial LIMUSA. México, 1999
19. Mijar Serrano, Alberto. Introducción al Neoliberalismo. Segunda edición. Editorial Itaca. México, 2001.
20. Moreno Castellanos, Jorge y Moreno Valdez, Hadar. Comercio Exterior sin Barreras. Editorial ISEF. Segunda edición. México, 2002
21. Orrantía Arellano, Fernando. Las Facultades del Congreso Federal en Material Fiscal. Editorial Porrúa. México, 2001



22. Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. México, 1987
23. Rohde Ponce, Andrés. Regímenes, Contribuciones y Procedimientos Aduaneros. Editorial ISEF. México, 2000
24. Rohde Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. México, 2000
25. Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México, 1994
26. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Las Relaciones Comerciales de México con el Mundo: Desafío y Oportunidades. SECOFI. México, 1990.
27. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1994
28. Torres Gaytán, Ricardo. Teoría del Comercio Internacional. Siglo Veintiuno Editores. México, 1979
29. Trejo Vargas, Pedro. El Sistema Aduanero de México. SAT. México, 2003
30. Ugarte Romano, Luis. Primacía del Derecho Internacional. Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional A.C. México, 2002
31. Urbina Nandayapa, Arturo. Medios de Defensa Aduanera y de Comercio Exterior. Editorial Delamar, S.A. de C.V. México, 1998
32. Villalpando, José Manuel y Rosas, Alejandro. Historia de México a través de sus Gobernantes. Editorial Planeta. México, 2003.
33. Villareal Corrales, Lucinda. TLC Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio 1991-2001. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2001
34. Witker, Jorge y Hernández, Laura. Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000

**Páginas WEB consultadas.**

[www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx)

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

[www.fta-alca.org](http://www.fta-alca.org)

**Revistas consultadas.**

Cocom Carrillo, José Gabriel. "Análisis Legal del PAMA". Revista Defensa Fiscal La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales, editada por Grupo Empresarial Editorial S.A. de C.V. Números 50 y 51. México, 2002

Millán González, Arturo. "El contrabando, inconstitucional". Revista Defensa Fiscal La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales, editada por Grupo Empresarial Editorial S.A. de C.V. Número 54. México, 2003

Solis Farias, Adolfo. "Visitas domiciliarias en comercio exterior". Revista Defensa Fiscal La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales, editada por Grupo Empresarial Editorial S.A. de C.V. Número 59. México, 2003

Sanchez Estrada, Jorge. "Ley Aduanera 2003. Panorama general". Prontuario de Actualización Fiscal, editado por Gasca Sicco. Números 318 y 319. México, 2003.

Trade & Customs Area. "Reformas a la ley Aduanera 2004". Nuevo Consultorio Fiscal, editado por Fondo Editorial FCA. Número 345. México, 2004.

## A G R A D E C I M I E N T O S

El hombre es un ser vivo que necesita plantearse nuevas metas para que una vez que alcance una pueda continuar enfrentando nuevos retos y así vivir intensamente.

Hoy alcanzo una nueva meta al presentar este trabajo de investigación con el objetivo de alcanzar el grado de especialista en comercio exterior y que me sirva como un nuevo punto de partida para aspirar a grados académicos mayores.

En la elaboración de esta investigación he contado con mucha gente a mi lado, a las que les agradezco su apoyo, paciencia y sus consejos, ya que siempre fueron un estímulo para continuar con el camino que he decidido seguir en mi vida profesional.

Doy gracias porque a la fecha tu recuerdo es un ejemplo de valentía y amor que intento repetir. Te recuerdo TIA.

A ti ABUELA te agradezco tus consejos e historias que me enseñaron que a base de trabajo se puede salir adelante.

Estaría perdido si no fuera por que tengo la fortuna de tenerte como madre, pues eres un gran apoyo con tu buen humor ante las situaciones más difíciles. Gracias DHINA.

Siempre he contado contigo en los momentos más complicados, lo que me ha permitido seguir adelante y afrontar los problemas sin olvidar la conciencia social. Gracias PADRE.

HORACIO tu sabes lo mucho que te quiero, hemos vivido tantas cosas que me faltarían palabras para expresar mi agradecimiento y decirte que eres mi ejemplo a seguir.

A todos mis amigos que, por resultar imposible listarlos ya que todos son igual de importantes, sólo tengo gratos recuerdos y que espero seguir teniéndolos a mi lado.

Finalmente, quiero expresar un agradecimiento especial al DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS, por haberme asesorado y que con sus pláticas me enseñó lo importante que es para el hombre el tomar riesgos, sostenerse firme ante los problemas, pero sobre todo, que una vez que ha cumplido con su ciclo debe tener la humildad para retirarse de frente y no esperar volver atrás.

A T E N T A M E N T E

Lic. Homero M. Rodríguez Montalvo





Cd. Universitaria, D. F. a 6 de mayo de 2004

**BIÓLOGO FRANCISCO JAVIER INCERA UGALDE**  
**JEFE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL POSGRADO**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E.**

Nos referimos al examen para optar por el Diploma de Especialista en Comercio Exterior, que con la tesina denominada "EL PAPEL DE LA ADUANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO" sustentará el LIC. HOMERO MAURICIO RODRÍGUEZ MONTALVO.

Al efecto el Consejo Interno Asesor ha designado el jurado correspondiente, que integrarán como Sinodales Propietarios los profesores:

Presidente:	DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Primer Vocal:	DR. CARLOS GIRAUD ARNÁIZ
Secretario:	MTRO. PEDRO TREJO VARGAS

y como Sinodales Suplentes:

MTRO. RICARDO RAMÍREZ HERNÁNDEZ  
MTRA. GABRIELA ALDANA UGARTE

**Atentamente**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

El Coordinador,

**DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER**

RPM/negs.