

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**POSICIÓN DE MÉXICO EN LA ORGANIZACIÓN
MUNDIAL DE ADUANAS: ANÁLISIS Y PROYECCIÓN
DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ESTELA EDITH LIMÓN VELA

DIRECTOR: DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS



CD. UNIVERSITARIA, 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1. El Comercio Exterior en México	
1.1. Primeros modelos económicos.....	9
1.1.1. Los años del cambio: sustitución de importaciones.....	9
1.1.2. La década del fomento a las exportaciones.....	11
1.1.3. Teoría de la globalización: análisis del sistema aduanero.....	14
1.1.4. Teoría del comercio.....	19
1.1.5. Teoría de los regímenes internacionales.....	23
1.2. Precisión conceptual.....	27
1.2.1. Concepto de Aduana.....	27
1.2.2 Actores de la Aduana.....	30
1.2.3. El cliente Importador y Exportador.....	33
1.2.4. El transportista local y transportista Internacional.....	34
1.2.5. Definición del Despacho Aduanero de Mercancías.....	38
1.3. Apertura comercial: entrada al GATT, la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA).....	43
1.3.1. Incorporación del GATT a la OMC.....	46
1.3.2. La Organización Mundial de Comercio (OMC).....	50
1.3.3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA).....	52
Capítulo 2. La Organización Mundial de Aduanas	
2.1. Antecedentes de la Organización Mundial de Aduanas.....	55
2.1.1. Estructura y Estrategias.....	57
2.1.2. La Comisión de Política General.....	61
2.1.3. Comité de la Nomenclatura.....	62
2.1.4. El Comité Financiero.....	64
2.1.5. Los Comités Técnicos.....	64
2.1.6. La Secretaría General.....	67
2.2. Actividades .Nomenclatura y Clasificación.....	68
2.2.1. Nomenclatura del CCA.....	68
2.2.2. Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.....	69
2.3. Técnicas Aduaneras.....	71
2.3.1. Lucha Contra el Contrabando y el Fraude.....	73
2.3.2. Cooperación Técnica y Formación.....	76
2.3.3. Reglas de Origen.....	77
Capítulo 3. Sistema Aduanero Mexicano.	
3.1. Antecedentes del Sistema Aduanero Mexicano.....	79
3.1.1. De los orígenes a 1946.....	79
3.1.2. Las Aduanas de México en el siglo XIX.....	81
3.1.3. El Sistema Aduanal durante el siglo XX.....	83
3.2. Funciones de una Aduana Moderna.....	84

3.2.1. Obligación Aduanera en México.....	90
3.2.2. Ubicación Geográfica en Territorio Nacional de las Aduanas y tipos de Aduanas.....	93
3.2.3. Principales Aduanas que operan en México.....	96
3.2.4. Problemática del Sistema Aduanero Mexicano.....	98
3.2.5. Competitividad a nivel internacional.....	101
3. 3. Legislación Vigente Mexicana de Comercio Exterior.....	108
3.3.1. Regímenes Aduaneros vigentes en la legislación nacional.....	108
3.3.2. Las Atribuciones Constitucionales.....	111
3.3.3. Atribuciones en la Ley de Comercio Exterior.....	113
3.3.4. Contribuciones al Comercio Exterior existentes en México (Arancelarias).....	116
3.3.5. Atribuciones en el Código Fiscal de la Federación.....	118
3.3.6. Atribuciones en la Ley Aduanera.....	119

Capítulo 4. México ante la Organización Mundial de Aduanas.

4.1. Influencia de la OMA en el Sistema Aduanero Mexicano.....	121
4.1.1. Convenios de la OMA.....	123
4.1.2. Valoración en Aduanas.....	131
4.1.3. El Comité del Valor (Definición del Valor en Aduana de Bruselas).....	134
4.1.4. El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT.....	135
4.2. Proceso de transformación en el despacho aduanero de mercancías.....	138
4.2.1. Aduana Modelo.....	142
4.2.2. Rayos Gamma.....	144
4.2.3. Sistema de Supervisión.....	145
4.3. Análisis de la Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México.....	147
4.3.1. El Despacho aduanal de mercancías conforme a la Legislación vigente.....	149
4.3.2. Personas que pueden llevar el despacho de mercancías.....	151
4.3.3. Examen de Mercancías en su despacho.....	153
4.3.4. Forma de proceder a realizar el despacho de mercancías una vez elaborado y pagado las contribuciones.....	154
4.3.5. El reconocimiento de mercancías en el despacho y la forma de llevar a cabo el reconocimiento de las mercancías.....	155
4.3.6. Cooperación entre la Organización Mundial de Aduanas y el Sistema Aduanero en contra del contrabando.....	157
CONCLUSIONES.....	160
PROSPECTIVA.....	165
FUENTES DE CONSULTA.....	168
ANEXOS.....	176
ANEXO A.....	177
ANEXO B.....	186
ANEXO C.....	190
ANEXO D.....	214

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el mundo ha vivido una serie de transformaciones ya que estamos en un mundo globalizado que representa un panorama más amplio de oportunidades pero también de retos a los que se debe hacer frente; México ha reconocido el papel fundamental que juega el comercio exterior del país como puerta de entrada a las relaciones con otras economías.

La creciente reducción de las barreras al comercio internacional, impulsada por los mecanismos de integración regional y los acuerdos de libre comercio, ha contribuido de manera fundamental a la globalización de la economía mundial.

Asimismo, el creciente flujo de bienes y servicios entre países ha favorecido una mayor competitividad y eficiencia de sus economías. México es uno de los países que ha celebrado el mayor número de tratados de libre comercio en el mundo. La participación activa de México en foros mundiales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), entre otros, han beneficiado el fortalecimiento del comercio exterior del país así como del Sistema Aduanero para acrecentar nuestra competitividad frente a otras economías. Esta actividad seguirá siendo fundamental para alcanzar los niveles de desarrollo que México requiere para asegurar prosperidad y bienestar para su población.

El papel que juegan las aduanas dentro de este contexto es fundamental para facilitar que la industria y los servicios nacionales puedan participar de manera efectiva en el mercado global, en condiciones similares a las de sus competidores.

La operación aduanera, por una parte, debe facilitar los flujos comerciales y reducir sus costos. Por otro lado, debe contar con esquemas eficaces de combate a las actividades

ilícitas que afectan a todos aquellos que operan dentro de la legalidad. Las aduanas son además un componente importante de la política de Seguridad Nacional de nuestro país.

La operación aduanera, además de experimentar una constante evolución por la dinámica que impone el comercio internacional, reviste gran complejidad técnica ya que involucra muchas actividades que son fundamentales para nuestra economía. Asimismo, un importante número de leyes, normas y reglas de diversa índole intervienen y condicionan su marco de acción.

Debemos decir que la adhesión a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual representó para México las bases sobre las cuales debería operar al interior de cada aduana, es cierto que dichas bases no se queden plasmados únicamente en papel sino que nos sirvan para reforzar el desempeño de nuestra entidad aduanera. Algunos de éstos son, por ejemplo el Acuerdo de Valoración Aduanera que fungió por varios años como el marco jurídico para la determinación del valor en aduana de las mercancías hasta 1977; momento en que se dio seguimiento al artículo VII del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En las administraciones aduaneras ha faltado más atención al asunto. Se debería de tener más información y tener analistas que estudiaran y divulgaran los documentos de la OMA. Y una participación más activa. Los Tratados de Libre Comercio que hoy proliferan por toda América van a crecer y a transformarse un día en "Uniones Aduaneras" donde las aduanas serán comunes a los socios.

Hasta el momento podemos decir que contamos con un Sistema Aduanero que se rige mediante las leyes, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados entre sí, los que también regulan la actividad del personal de las diferentes autoridades aduaneras. No cabe duda que la vigilancia y administración de las aduanas del país ha sido siempre un tema delicado, complejo y polémico. Se trata de controlar las puertas de acceso y salida del territorio nacional, no

sólo de las personas, sino también de las mercancías que se venden y se compran en el exterior.

Por lo que es preciso analizar como se comporta el personal aduanero en las distintas aduanas del país y así detectar los movimientos ilícitos, contrabando de mercancías, la piratería, el narcotráfico y algunos otros delitos fiscales que desgraciadamente suceden a diario y mecánicamente en la vida económica y empresarial del país.

Por las razones antes aducidas, es importante analizar el sistema aduanero mexicano y los ordenamientos y leyes de la OMA, lo que nos permitirá detectar que es lo que está fallando. Tal parece que la fuerza delictiva predomina ante el poder gubernamental y que las leyes y ordenamientos que son necesarios, sin embargo no son suficientes ya que si bien es cierto que la Aduana México ha trabajado en pro de una mejor eficacia y eficiencia tratando de mantener una política en coordinación con la Organización Mundial de Aduanas adoptando instrumentos internacionales, también cabe considerar que la realidad dista mucho de las buenas intenciones del gobierno federal, por lo que tenemos que aterrizar verdaderamente el analizar las desventajas que se tienen y en los errores que se reflejan y analizar el entorno económico y general que rodea en el que desplaza la actividad aduanera en México .

El presente proyecto nació de la urgencia de comprender al comercio exterior y a los vacíos que encontramos en los aspectos formales de intercambio comercial, marco jurídico, desgravación arancelaria, desregulación administrativa y eficiencia aduanera.

Igualmente, explicar la razón de que el sistema aduanero de México debe ocuparse de todos aquellos aspectos que contribuyen al fortalecimiento y la ampliación de la oferta exportable y por ende al crecimiento y desarrollo de la economía mexicana.

La necesidad de acoplarse a las nuevas exigencias del comercio internacional, se fue incrementando ya que México es un país con un amplio intercambio comercial, y se observó la importancia que juega el papel de la actividad aduanera, como herramienta de la nueva política comercial, por lo que actualmente se ha requerido de la

participación de una Aduana que cuente con un servicio íntegro, transparente y modernizado para formar un servicio aduanero ágil y de esta forma ser competitivo a nivel internacional; de ahí la importancia de establecer vínculos y apoyos de la Organización Mundial Aduanera para prosperidad del país.

El valor que tiene el análisis de la Organización Mundial de Aduanas radica en que ha tenido aspectos clave para el mejoramiento del Sistema Aduanero Internacional, así por ejemplo se adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías acordado por aproximadamente 179 países y Uniones Económicas, lo que representa 96% de las transacciones comerciales internacionales, por lo que el Sistema Armonizado de la OMA, se convirtió rápidamente en un verdadero idioma del comercio internacional que México poco a poco ha ido adoptando.

De lo anterior, se desprende la trascendencia de que México se encuentre adscrito a la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Esto nos permitirá detectar en los tratados y acuerdos que México ha suscrito, se lleven a cabo y no se queden únicamente en un papel para que la entidad aduanera de México sea eficaz y eficiente.

Por otro lado, la motivación por llevar a cabo este proyecto consistió en aportar a las Relaciones Internacionales un estudio amplio sobre las aduanas mexicanas y su vinculación con la Organización Mundial de Aduanas (OMA), enfatizando en problemas que alteran su funcionamiento tales como el contrabando o la falta de infraestructura nacional que afectan el nivel de desarrollo de las actividades encomendadas, por lo que su nivel de competitividad en la coordinación, estructuras y sistemas no son eficientes.

Como internacionalistas es un sector que nos debe de ocupar y preocupar por todas las implicaciones que este trae en el aspecto económico y jurídico ya que las aduanas son una puerta para el comercio internacional.

A nivel personal se pretende proporcionar un material analítico de calidad que permitiera proponer un cambio dentro del sistema aduanero nacional. También se

intentará generar propuestas encaminadas a disminuir los casos de contrabando así como ofrecer soluciones para elevar la competitividad dentro de las aduanas.

Se determinaría que tan importantes son las políticas de la Organización Mundial de Aduanas y si éstas permitirán que el comercio exterior de México crezca ya que se necesita establecer una reforma aduanera o tal vez un plan aduanero más consistente el cual pueda frenar el contrabando, la piratería y el robo de mercancía y se tenga una relación con las políticas de la OMA y de esta manera incrementar el nivel de competitividad a nivel internacional.

Esta investigación consta de una metodología cuyo método será el inductivo se desarrollarán 4 capítulos, el primero se titula "El comercio exterior de México" y en él se estudian los primeros modelos económicos que la nación mexicana implementó y se estudiarán la Teorías de la globalización, la Teoría del comercio y la Teoría de los regímenes internacionales. Posteriormente, en el capítulo "La Organización Mundial de Aduanas" se estudiará los orígenes de la organización, así como su estructura, y las técnicas para combatir al fraude.

En el tercer apartado "Sistema Aduanero Mexicano", se muestra la localización de todas las aduanas mexicanas, su estructura y actividades comerciales, datos que permitirán ver la problemática del sistema aduanero mexicano como lo son: el contrabando, infraestructura y competitividad, elementos que afectan el desempeño de las aduanas y para los cuales las autoridades ya han procedido con la ejecución de medidas que contrarresten los daños causados a la economía mexicana.

El último apartado titulado "México ante la Organización Mundial de Aduanas" proporcionará un análisis de todas las propuestas y programas ejecutados por las autoridades correspondientes para hacer frente a los problemas antes descritos.

Capítulo 1. El Comercio Exterior en México

Tomando en cuenta que el comercio exterior es el objeto de la política comercial de un país, es conveniente precisar que el comercio exterior constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de bienes, servicios, capitales y tecnologías entre proveedores y consumidores residentes en dos o más territorios aduaneros y países distintos cuyas operaciones se registrarán estadísticamente en su balanza comercial.¹

En el presente estudio lo que nos interesa es el Sistema Aduanero de México, donde el Estado registra, controla y fiscaliza la entrada al territorio nacional de las mercancías y su salida del mismo, sin que las mismas tengan hasta ahora competencia para llevar a cabo el registro y control de la entrada y salida del país de los servicios, capitales, tecnologías, así como del cruce fronterizo de personas.

Para comprender los cambios que ha tenido México desde que optó por el camino del mercado libre y el libre comercio² se estudiarán los primeros modelos económicos y su apertura comercial que es el momento en que a través de teorías de desarrollo se logra crear una economía que actualmente tiene 12 Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados, lo que además significó posicionarse en un lugar estratégico de la economía mundial al extender y profundizar sus relaciones económicas con diversas regiones del mundo como Norteamérica, Europa y América Latina.

¹ Conocida como “balanza de mercancías y servicios” o “balanza de partidas en cuenta corriente”; en ella se resumen las diferencias entre las exportaciones y las importaciones totales de bienes y servicios, es un componente de la balanza de pagos internacionales.

² El mercado libre es aquel donde el volumen intercambiado y los precios son determinados por la oferta y la demanda; mientras que el libre comercio significa la ausencia de barreras al comercio internacional con objeto de permitir establecer un mercado mutuamente beneficioso.

1.1. Primeros modelos económicos

Nuestro país como cualquier otro en el mundo, sigue una estrategia o plan para su desarrollo basado en un modelo económico compatible con su política comercial. En el caso de México, desde los años 80's y hasta nuestros días, se ha seguido una política económica basada en un modelo de apertura comercial y de fomento de las exportaciones, dejando atrás el antiguo modelo de sustitución de importaciones cuya característica principal fue el establecimiento de permisos y aranceles muy altos a las importaciones realizadas en México, así como un esquema de subsidios a las empresas que sólo producían lo necesario para un mercado cautivo sin competencia internacional.

De esta manera, con la firma de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1981, la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y el ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, así como la celebración de diversos tratados comerciales a partir de la década de los 90's, México basa su modelo económico en un esquema de apertura económica y comercial que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.³

1.1.1. Los años del cambio: sustitución de importaciones

En el periodo de la posguerra, la política de industrialización se orientó hacia la sustitución de importaciones, ya que se pretendía hacer de México un país industrializado y casi autosuficiente, que produjera las mercancías que ofrecía la competencia exterior; pero para cumplir este objetivo se requería de tecnología y maquinaria que no fabricaban internamente por lo que el proceso de industrialización generó compras crecientes del exterior por concepto de maquinaria y partes que durante mucho tiempo generaron un saldo negativo en la balanza comercial. El objeto

³ VARGAS TREJO, Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, editor Virgilio Vallejo, México, 2003, p.21.

explicito de esta política era reducir el comercio internacional y no depender de otros países; en resumen, ser autosuficientes.

Los instrumentos fiscales aplicados en consonancia con la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, la política de "mexicanización" y el sistema de permisos previos de importación se utilizaron con el propósito de aumentar la productividad de las industrias mexicanas. Con la devaluación de 1948 y ante el déficit de la balanza de pagos, que era producto de una enorme oleada de importaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) quedó facultada para ejercer ciertos controles a las importaciones de productos que se elaboraban en el país y que por lo tanto su importación no era necesaria. En 1956 se crea el Sistema de Permisos Previos, que implicaba que para importar un producto era necesario tramitar este permiso, a fin de que pasara por un comité que decidía si el producto era necesario de importar o no.⁴

Aunque se dificultaron administrativamente las importaciones, existían muchas soluciones como el hecho de que era necesario importar mercancías y equipo para la industria, o que en ocasiones no había refacciones. La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955, permitía la importación y establecimiento de industrias consideradas como nuevas y necesarias, razón por la cual tenían grandes ventajas y eran objeto de protección y subsidio por parte del Estado.⁵

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) la sustitución de importaciones abarca cada vez un mayor número de artículos entre los cuales comienzan a incluirse bienes de consumo intermedio y equipos. En particular se promueve la protección a la industria automovilística y se trata de desarrollar su integración, de modo que un mínimo del 60% de los insumos de esta rama tuviese origen local.

⁴ ACOSTA, R; Felipe, *Tramites y Documentos en Materia Aduanera*, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1° reimpresión, México, 2001, p.27.

⁵ ORTIZ, W; Arturo, *Comercio exterior de México en el siglo XX*. Ed. Porrúa, 1° ed., México, 2001, p.139.

Como era de esperarse y dada la creciente sobrevaluación del peso, surgieron las presiones para elevar los niveles de protección debido a que de 1956 a 1967 la moneda nacional se había apreciado 17% en términos reales frente al dólar y los precios habían aumentado 32% en México y 10% en E.E.U.U. Como medidas de protección en 1961 y tras revisar la tarifa arancelaria, las autoridades vieron la oportunidad de aumentar los aranceles desglosando las fracciones a niveles más específicos. En 1962 se estableció una mayor congruencia en el esquema arancelario a través del uso de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, también en este año se impone una sobretasa de 10% a las importaciones de artículos suntuarios, 3 años más tarde se aumentan todos los aranceles en 6%.⁶

Se ha insistido en que la política económica de México durante los decenios de 1950 y 1960 se ocupó de la "sustitución de importaciones", del crecimiento hacia adentro y se olvidó de la promoción de las exportaciones, del "crecimiento hacia fuera". De aquí se derivó la conclusión de que el decenio de 1970 debía ser de fomento de las exportaciones.

1.1.2. La década del fomento a las exportaciones

En este periodo se pretendió hacer de México un país exportador, desarrollando acciones tendientes a diversificar el comercio exterior, sin embargo la creciente inflación obligó nuevamente a revisar la estructura general de aranceles, manteniéndose el criterio de aplicar gravámenes mayores a los bienes en producción directa a su grado de elaboración alcanzando éstos un monto máximo de 75% con excepción de los automóviles, que lo tenían del 100%.

Con el mecanismo implementado para el otorgamiento del permiso de importación, se buscó que la introducción de nuevos artículos industriales contribuyera a la máxima generación de empleos. Las medidas proteccionistas que se adoptaron entre 1956 y

⁶ BALASSA, BELA, "La política de comercio exterior de México", en *Revista de Comercio Exterior*, septiembre de 2000, Vol.50 p. 142.

1970, en efecto superaron los efectos de la sobrevaluación del peso y con ello disminuyeron las importaciones pero la exportación de manufacturas, principalmente disminuyó dado que los estímulos otorgados eran insuficientes, en 1969 sólo 20% de las exportaciones de manufacturas recibieron créditos preferenciales.⁷

En la década de los setenta se amplía la gama de controles a la importación; cada año se agregaban alrededor de 1,000 categorías a la lista de importaciones controladas. Por otra parte, la protección al sector primario se hizo negativa, con tasas efectivas de -1,4% para la agricultura, ganadería, selvicultura y pesca, por si esto fuera poco las exportaciones agrícolas sufrían los efectos de la política de precios impuesta en 1961 por el ahora desaparecido Consejo Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo) que fijó precios superiores al mercado mundial a ciertos productos de consumo interno. Pero no sólo descendían las cifras en el sector agrícola, también los metales no ferrosos (plata, plomó y cobre) que entre 1955 y 1957 representaban 15% de las exportaciones totales para 1970-1972 significaban sólo el 4%.⁸

A pesar de que en 1970 se crea el programa de promoción, para las exportaciones denominado Certificados de Devolución de Impuestos CEDIS⁹ y se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) que difundía información sobre posibilidades de exportar, organizaba misiones comerciales y extendía como manufacturados.

En el mundo seguía aumentando la actividad exportadora siendo México la excepción cayendo de 11,4% a 4,9% en esta década, mientras que países como Taiwán o Corea aumentaban su producción industrial en un 51% y 45% respectivamente, el aporte de nuestra nación al aumento industrial fue de solo 3%.¹⁰

⁷ ACOSTA, R. Felipe, *Op.cit*; p.48.

⁸ BELASSA ,BELA, *Op. Cit*; p.140.

⁹ A través de este sistema se devolvía un 10% de los impuestos sobre el valor de las exportaciones de manufacturas cuyo contenido nacional excediera de 60%; la devolución sería de 5% cuando el contenido nacional fuese de 50 a 60% y nulo por debajo de ese umbral.

¹⁰ BELASSA ,BELA, *Op. Cit*; p.140.

A finales de los años 70, con las devaluaciones de 1976-1977 y los descubrimientos petroleros, se auguraba una confortable situación en la balanza de pagos, ya que la posibilidad de incrementar las exportaciones petroleras fue la base para hincar una campaña y disminuir los niveles del proteccionismo. Pero lo que en realidad se intentaba era elevar la competitividad en los mercados externos de todos los productos mexicanos que poco a poco iban deteriorándose, así nació un proceso de racionalización de la protección que en palabras del entonces presidente José López Postillo (1976-1982) en su 4° Informe de Gobierno se debía “evitar el riesgo de caer en un proteccionismo excesivo que aisle a la industria mexicana con graves consecuencias para su eficiencia y modernización”.¹¹

Sin embargo la actividad económica nacional giró en torno a la producción y exportación del petróleo y se perdió el propósito con el inicio del periodo de los setenta: diversificar mercados y mercancías con destino al comercio exterior (el petróleo llegó a representar más de 55% del total de las exportaciones mexicanas).

La proporción de categorías sujetas a permisos de importación bajó de 80% en 1977 a 24% en 1979, estos cambios se acompañan con aumentos de aranceles para permitir el ajuste de las empresas al nuevo régimen, se suponía que los nuevos aranceles serían temporales, pero la apreciación subsiguiente del peso obligó primero a mantenerlos para después aumentarlos.

Hasta la primera mitad de los años 80 se marcará un cambio fundamental en la política económica. El proceso de apertura comercial emprendido surge como una respuesta a los diferentes problemas estructurales de la economía, con la caída de los precios petroleros de 1981, México padece los estragos en 1982 de una deuda externa que llegó a 80,000 mdd y la imposibilidad de la economía para generar sus propias divisas

¹¹ El Comercio Exterior de México, *“La política de comercio exterior de México”*, capítulo II, Hernández, C; Héctor, Instituto Mexicano de Comercio Exterior y Academia de Arbitraje y Comercio Internacional (compiladores), México, 1982, p.140.

hicieron que fuera necesario iniciar un proceso de cambio estructural, que permitiera enfrentar una nueva realidad económica.¹²

Dentro de este escenario la aduana mexicana que se suponía tenía como función acelerar el proceso exportador del país restringiendo la entrada de los productos extranjeros, presentaba una situación deplorable donde la corrupción era permitida tanto a las autoridades como a los ejecutores que los representaban (vistas aduanales, almacenistas, recaudadores, Agentes Aduanales, transportistas), provocando gastos innecesarios a los empresarios.

Una vez más fue indispensable modificar no sólo el rumbo de la economía mexicana a través de un nuevo modelo económico que permitiera llevar a cabo los objetivos de promover las exportaciones mexicanas, sino que también se tenía que poner especial atención en el funcionamiento de las aduanas, pues los cambios que se venían suscitando en el ámbito mundial exigían un crecimiento a través de la apertura y no bajo la sombra del proteccionismo.

1.1.3. Teoría de la globalización: análisis del sistema aduanero

Hace algunos años, las aduanas, la política comercial, la política fiscal y la dirección de los países se basaban en las necesidades, ideas o problemas de cada país, en forma única y casi individual.

La aduana de México, por ejemplo, trazaba una línea de protección, proteccionismo o apertura según sus necesidades o ideales, permitía la existencia de corrupción o crucificaba a los corruptos, se endurecía o ablandaba según la instrucción presidencial, las necesidades internas marcaban la pauta de la directriz aduanera. La política comercial se basaba en la búsqueda de socios e inversionistas, por ellos se estableció primordialmente el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y por ello

¹² BALASSA, Bela. *Hacia una Teoría de la Integración Económica*. Publicación Integración de la América Latina, Experiencias y Perspectivas. Primera Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1967.

ingresamos al GATT por allá de 1987, sin duda nuestras necesidades internas marcaban nuestras estrategias.

En lo referente a la política fiscal, estaba circunscrita específicamente a las necesidades económicas de nuestro país, se fijaban descuentos, exenciones, presiones, entre muchas cosas más, conforme lo que se buscaba para el país o conforme lo que se creía generaría más recursos.

De alguna forma nuestras decisiones, como las del resto del mundo, eran independientes, aisladas y casi-individuales aún cuando estuvieran condensadas en los organismos internacionales, pero ese consenso era más un plebiscito que una integración de políticas.

Todo esto dio paso a que nos integráramos a la globalización para poder abrir nuestros mercados comerciales, mayor a lo conceptualizado por el término globalización o mundialización o internacionalización, estamos inmersos en la conducta económico-social universal, son las bases de la normativa por venir, cuando los adelantos tecnológicos nos sitúen en la era interplanetaria.

La globalización no es un concepto sino varios, interrelacionados que evolucionan paralelamente y de manera complementaria. El concepto en cuestión, ha sido motivo de diferencias entre los estudiosos del tema, habiendo quienes la niegan, otros que la reconocen, otros más están a favor y la mayoría en contra, habiéndose expresado múltiples razones y argumentos al respecto.

El tema tiene sin duda hondas raíces históricas y consecuencias económicas pero las ha tenido y tiene también sociales y culturales, es un proceso que avanza y que tiene un sentido de universalizar la civilización del planeta.

Las definiciones citadas a continuación sirven para extraer los elementos consecuenciales enunciados y posteriormente establecer las relaciones con el tema de estudio:

“La globalización es un término carente de elegancia, pero describe un proceso vital que involucra la intensificación de los vínculos económicos entre países a través del comercio, los flujos financieros y la inversión”¹³. Patrick Low, en el diccionario, globalizar es: Verbo transitivo, integrar en un planteamiento global, o considerar en su conjunto.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y desarrollo (UNCTAD) manifiesta que debe entenderse por “economía global” una economía en que las empresas y las instituciones financieras operan transnacionalmente, es decir, trascendiendo las fronteras nacionales. “En un mundo así los bienes, los factores de producción y los activos financieros serían sustitutos casi perfectos en cualquier parte y ya no sería posible considerar a las naciones-estado como entidades económicas diferentes con poder de decisión autónomo en la consecución de objetivos nacionales”.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) la define como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de transacciones fronterizas de bienes y de servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”¹⁴ tres factores se destacan de ella a saber: el comercio, los flujos de capital y la tecnología.

Señala también que “la globalización económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, espacialmente a través del comercio y los flujos

¹³ LOW, Patrick, *Market access through market presence: A look at the issues*. París, OCDE, 1995, Pág. 49. citado por Guerra Borges, *op. cit.* Pág. 34.

¹⁴ FMI, *Las perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., mayo de 1997.

financieros”¹⁵, atribuyendo el uso del término desde los años ochenta a los adelantos tecnológicos que han facilitado y acelerado las transacciones.

Las muy variadas definiciones sobre la globalización, conceptualizaciones subjetivas bajo la óptica del autor confirman conceptos diferentes y multidisciplinarios de diversa naturaleza económica, social y política.

La globalización es al fin una idea, compleja, general, colectiva y subjetiva, difusa que nos mantiene mediante una sensación de cercanía y participación de una sociedad universal.

De las circunstancias consecuenciales provocadas por dichos elementos componentes de la globalización, encontramos dos formas; las que considero positivas, como la aparición, expansión y proliferación de las organizaciones no gubernamentales, la implementación de la acción judicial para la protección de los derechos difusos, los institutos de derechos humanos, las instituciones en materia de competencia, las de protección a los consumidores, las de protección al medio ambiente, etc.

Las negativas, tales como la pobreza creciente y el desempleo, la inequitativa distribución de la riqueza, por tanto, la aparición de la economía informal o subterránea comercializadora de los excesos de producción destinada a la masa poblacional situada en los países geobanda, la disminución de la fuerza del Estado como regulador de las actividades tendientes a la protección de los bienes estratégicos y la disminución de los apoyos de contenido social, así como la aparición de nuevas formas de manifestación de viejas conductas delictivas y desviaciones sociales basadas en el mercado informal, la piratería y el contrabando, organizaciones delictivas, lavado de dinero y terrorismo.

Considera cuatro aspectos de la globalización: 1.- el Comercio exterior. 2.- Los Movimientos de capital. 3.- Migraciones, 4.- Difusión de los conocimientos y la

¹⁵ FMI, *Estudios temáticos, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*, www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm, fecha de consulta 25/02/09.

tecnología. Considera también que dicho término abarca temas como la migración, desplazamiento de personas (mano de obra), recomposición de la división del trabajo, transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. La globalización, nos dice, abarca también aspectos culturales, políticos y ambientales más amplios.

La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) entiende que, "podría definirse como un sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor del valor y la riqueza es generada y distribuida mundialmente por un conjunto de "redes privadas" relacionadas entre sí y manejadas por grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente las ventajas de la globalización financiera, núcleo central del proceso" ¹⁶de esta definición comenta Guerra Borges se destacan como elementos cuatro; "el primero, se concibe la globalización como un sistema de producción; el segundo, como un sistema de producción dominado por empresas transnacionales; el tercero, como un sistema de empresas privadas que conforman redes manejadas por empresas transnacionales que generan una proporción cada vez mayor de valor agregado mundial; y el cuarto, que en ese sistema de la generación y distribución del valor agregado está bajo el control de empresas que constituyen "estructuras concentradas de oferta", considerando que no operan en un régimen de libre competencia sino en condiciones de competencia imperfecta, oligopólica precisa contrariamente a la versión difundida de que la liberación comercial es un rasgo inherente a la globalización."¹⁷

Este proceso en marcha, él que no sabemos hacia donde llegará, pudiendo únicamente deducir de hechos históricos anteriores y mediante comparación los posibles efectos y sus variables, pero el fenómeno, que no está definido si se controla o nadie lo puede hacer, si es reversible o modificable.

¹⁶ http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html, fecha de consulta 4/03/09.

¹⁷ GUERRA BORGUES, Alfredo, *Globalización e Integración Latinoamericana*, Primera Edición, editorial Siglo XXI, año 2003, México, 296p.

Dentro de las aduanas podemos observar que como instituciones se encuentran influenciadas por la denominada globalización, esto lo podemos observar por la notoria aceleración de movimiento y circulación de las mercancías objeto del tráfico internacional, cuyo número se incrementa sin cesar.

Hoy en día puede señalarse la preocupación de los Estados por la exportación clandestina de especies de flora y de la fauna en vías de extinción, así como de elementos constitutivos para el patrimonio arqueológico, paleontológico, artístico, etcétera, que hacen del patrimonio cultural.

Las aduanas deben aplicarse en su cometido tanto las restricciones permanentes las impuestas por razones de moral y salud públicas, defensa nacional, etcétera, que varían de acuerdo a las circunstancias y a la política de orden económico adoptada.

Así, advertimos que las aduanas en el cumplimiento de sus funciones se hallan en una encrucijada: la necesidad de conciliar los intereses del comercio internacional, que procuran una circulación cada vez más rápida de las mercaderías a través de las fronteras y la preservación de otros valores que atañen el bien común, como la salud pública, la sanidad animal y vegetal, seguridad pública, etcétera, que exigen controles cada vez más sofisticados y eficaces sobre el tráfico.

1.1.4. Teoría del comercio

El comercio se caracteriza por ser una actividad básicamente de intermediación, entre el productor de bienes y el consumidor de éstos, consiste en llevar satisfactores de donde hay a donde se necesitan porque no hay o los hay poco y a mayor precio. Esta actividad se da simplemente de forma absoluta, con regulaciones y sin ellas, cuando ha pasado por arriba y a pesar de las regulaciones aparece el llamado contrabando, que ha sido y es imparable, en tanto existan esas necesidades, ya sean reales o creadas artificialmente.

La primera idea expresada nos lleva a deducir que hay una desigualdad evidente entre las partes, y que hay también un grado de dependencia, por otra parte, el que no tiene determinados bienes puede tener otros que el primero demanda, lo que establece una interrelación e interdependencia virtuosa.

Los países que tienen producción de bienes han buscado la apertura, no así los que no tienen o tienen poco, ya que éstos últimos buscaron con el cierre proteger su industria con el fin de fortalecerla y satisfacer el mercado interno, este ha sido con variables el esquema del que se ha partido para la implantación de la política liberalizadora del comercio.

En teoría, el comercio internacional permite a un país especializarse en la producción de los bienes que fabrica de forma más eficiente y con menores costes. El comercio también permite a un Estado consumir más de lo que podría si produjese en condiciones de autarquía¹⁸. Por último, el comercio internacional aumenta el mercado potencial de los bienes que produce determinada economía, y caracteriza las relaciones entre países, permitiendo medir la fortaleza de sus respectivas economías.

En 1776, el economista escocés Adam Smith propugnaba en su obra "La riqueza de las naciones" que la especialización productiva aumenta la producción total.¹⁹ Smith creía que para poder satisfacer una demanda creciente de bienes de consumo, los recursos limitados de un país debían asignarse de modo eficaz a los procesos productivos. Según la teoría de Smith, un país que comercia a escala internacional debe especializarse en producir los bienes en los que tiene ventaja absoluta, es decir, los que produce con menores costes que el resto de los países. La obra de Smith representa el punto de partida de la escuela clásica de pensamiento económico.

¹⁸ Autosuficiencia, Política de un Estado que intenta bastarse con sus propios recursos

¹⁹ HERRERO LOBERÓN, Fernando Luis, *El Comercio Internacional*, editorial AKAL, Madrid, España 2001. P. 23.

Medio siglo después, el economista inglés David Ricardo purificó esta teoría del comercio internacional subrayando la importancia del principio de la ventaja comparativa, la cual deduce que un país puede lograr ganancias si comercia con el resto de los países aunque todos los demás produzcan con menores costes.²⁰ Hay ventaja comparativa cuando los costes de producción y los precios percibidos son tales que cada país produce un producto que se venderá más caro en el exterior de lo que se vende en el mercado interior. Si cada país se especializa en la producción de los bienes y servicios en los que tiene ventaja comparativa, el resultado es un mayor nivel de producción mundial y mayor riqueza para todos los Estados que comercian entre sí.

Existen otras ganancias económicas derivadas del comercio internacional:

- 1.- Incrementa la producción mundial y hace que los recursos se asignen de forma más eficiente, lo que permite a los países (y por tanto a los individuos) consumir mayor cantidad y diversidad de bienes.
- 2.- Todos los países tienen una dotación limitada de recursos naturales, pero todos pueden producir y consumir más si se especializan y comercian entre ellos.
- 3.- El incremento de la demanda internacional de bienes y servicios se traduce en un aumento de la producción y en el uso más eficiente de las materias primas y del trabajo, lo que a su vez aumenta el nivel de empleo de un país.
- 4.- La competencia derivada del comercio internacional también obliga a las empresas nacionales a producir con más eficiencia, y a modernizarse a través de la innovación.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas ganancias, la importancia del comercio internacional varía en función de cada economía nacional. Es aquí donde los países subdesarrollados encuentran su papel y su posible camino hacia la opulencia, ya que

²⁰ La Teoría del Comercio Internacional o Teoría Pura del Comercio Internacional es una de las dos grandes ramas del pensamiento consagrado a la economía internacional; la otra gran rama es la Economía Monetaria Internacional. De acuerdo con el enfoque teórico convencional, entre ambas ramas existe una relación de complementariedad, como lo muestra el hecho de que la primera es una teoría real de equilibrio a largo plazo y la segunda una teoría monetaria centrada en el corto plazo. Esa complementariedad puede asimilarse a la que existe entre la microeconomía y la macroeconomía. De hecho, la Teoría Pura del Comercio Internacional tiene una base eminentemente microeconómica, mientras que la Teoría Monetaria Internacional parte de fundamentos macroeconómicos. Véase, M. Chacholiades, *Economía internacional*, Mac Graw Hill, 1993, p.7.

ciertos países sólo exportan bienes con el fin de aumentar su mercado nacional o para ayudar en el aspecto económico a algunos sectores deprimidos de su economía, otros dependen del comercio internacional para lograr divisas y bienes para satisfacer la demanda interior. Desde la década de 1980 se considera al comercio internacional como un medio para fomentar el crecimiento de una determinada economía; los países menos desarrollados y las organizaciones internacionales están fomentando cada vez más este patrón de comercio como base de la política económica internacional²¹.

Los principales factores que intervienen en la política económica internacional, y a través de los cuales se condiciona el intercambio de productos son los siguientes:

1.- **DIVISIÓN DEL TRABAJO:** hace referencia al número de tareas distintas en que se distribuye el trabajo necesario para la producción. Se enfoca en aumentar la producción a través de la eficacia; sus características principales son diferencia de capacidades, aprendizaje por medio de la experiencia y ahorro de tiempo.

2.- **NACIONALISMO Y PROTECCIONISMO:** El primero expresa el propósito político de expresar un desarrollo económico autosuficiente y el segundo destaca en la imposición de aranceles u otro tipo de barreras a la importación

3.- **RELACIONES MONETARIAS FINANCIERAS:** conjunto de relaciones económicas con base al dinero que se establece entre los diferentes sujetos de las relaciones económicas internacionales. Permite corresponder los problemas con la dinámica de la base económica

4.- **DEMOGRAFÍA:** es un factor importante, ya que está muy ligada con el comercio internacional porque al hablar de la población de un país estamos hablando también de su cultura, gobierno, etc.

5.- **INTEGRACIÓN REGIONAL:** Es el proceso que unifica criterios y toma las medidas pertinentes para la creación de un bloque, el cual ayudará a los socios simétricamente.

²¹ Conjunto de actuaciones del sector público que trata de mejorar las relaciones económicas entre países. Su importancia radica en que gracias a ella se pueden analizar las medidas adaptadas por los poderes públicos.

Sus etapas son:

- a) Área o unión aduanera
- b) Zona de libre comercio
- c) Comunidad económica
- d) Unión, en donde la integración ya no es solo económica sino política, social y cultural también

6.- BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS: las primeras son impuestos que se cobran a la importación ó exportación de un bien o servicio en el comercio exterior, las segundas son en las que no necesariamente se paga un impuesto, sino que se cumple con ciertos requisitos, como son: permisos previos, certificados de cupos, etc.

1.1.5. Teoría de los regímenes internacionales

El concepto de regímenes internacionales puede ser relativamente estrecho y preciso o bastante elástico. Los regímenes en sentido estrecho se definen por reglas explícitas, por lo general acordadas por gobiernos en conferencias internacionales y a menudo asociadas con organizaciones internacionales formales.

Dicho concepto lo podemos ver reflejado en el comercio internacional ya que hace referencia, en su concepto más simple, al intercambio de bienes y servicios entre Estados considerados soberanos, haciéndose así particular referencia a la acción de traspaso de los productos a través de las fronteras nacionales.

Desde una perspectiva sistémica, podemos sostener que los sistemas internacionales se ordenan a través de principios o criterios que constituyen muchas veces los denominados regímenes internacionales. Según Stephen Krasner, los regímenes son

"principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores"²².

Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones de cómo funciona el mundo, las normas especifican los estándares generales de conducta. Las reglas y los procedimientos de toma de decisiones se refieren a las prescripciones específicas de conducta en áreas claramente definidas. Por ejemplo, un régimen internacional liberal para el comercio se basa en un conjunto de principios económicos neoclásicos que demuestran que la utilidad global se maximiza por medio del flujo de productos. La norma básica de un régimen comercial liberal es que las barreras tarifarias y no tarifarias deben reducirse y, en última instancia, eliminarse. Las reglas específicas y los procedimientos de toma de decisión se especificaban en el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC).²³

El GATT era inicialmente un acuerdo se incorporado en 1947 y reflejó la creencia de sus signatarios que era necesario establecer una organización que sería responsable para la regulación de comercio internacional. Dicho acuerdo contiene reglas acerca de qué medidas gubernamentales que afectan el comercio están permitidas y cuáles prohibidas, por acuerdo internacional. Cada negociación comercial sucesiva se suma a la lista de reglas, si bien algunas de las viejas reglas han decaído a lo largo del tiempo.

Los regímenes internacionales pueden ser incorporados a los acuerdos o tratados internacionales, como los acuerdos monetarios internacionales de Bretton Woods de 1944, que dieron origen a la actual arquitectura financiera internacional, o bien, pueden evolucionar de acuerdos formales propuestos y nunca implementados, como ocurrió con el GATT, que derivó en la actual OMC. Esto nos indica que los regímenes pueden ser formales y amplios, o informales y parciales, que su eficacia varía según el área de conflicto y tiempo, que pueden ser selectivos, regionales, o globales.

²² KRASNER, Stephen. *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.p.36.

²³ DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *El Orden Mundial del Siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998.p.56.

Como sostienen Keohane y Nye: "Los regímenes internacionales proporcionan el entramado político dentro del que ocurren los procesos económicos internacionales".²⁴ De esta forma, encontramos a la OMC proporcionando el entramado político donde ocurre el comercio internacional, bajo un modelo de régimen con orientación de mercado²⁵.

El establecimiento de la OMC constituye el marco institucional para las relaciones comerciales interestatales; para tal fin se le ha dado una personalidad jurídica propia. La OMC supone un paso importante en el proceso de regulación de las intervenciones de los Estados en los intercambios comerciales internacionales a través de las distintas políticas comerciales. Asimismo, "la creación de una estructura internacional instrumentada al mayor nivel posible"²⁶ ha logrado satisfacer la vieja aspiración de los tratadistas del GATT.

El concepto de régimen internacional permite un análisis coherente de los cambios en la política mundial. Más que en la explicación de acontecimientos particulares, el foco de atención se centra en un modelo de acontecimientos, no en resultados particulares de negociación, sino en lo que revela un modelo de resultados de negociación acerca de normas y reglas implícitas en la política mundial.²⁷

Tras haber identificado el régimen internacional y observar cómo ha cambiado, podemos entonces proceder a darnos cuenta de estos cambios en términos de fuerzas políticas y económicas más profundas. La OMC es importante para el comercio internacional actual, en tanto, régimen internacional, buscado hace mucho tiempo (recordando sus orígenes en la OIC y GATT), y debe ser visto como un producto de la materialización de la *hegemonía norteamericana* y de la economía neoliberal imperante a partir del modelo de acumulación capitalista. Este ordenamiento internacional y sus

²⁴ KEOHANE Robert y Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia- La política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998, p. 59.

²⁵ Podemos ver que la OMA es una parte del régimen, la OMC no constituye el régimen en sí.

²⁶ DÍAZ MIER, Miguel Ángel. *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Ed. Síntesis, 1998, p. 243.

²⁷ KEOHANE, Roberto, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, editorial CEI, Argentina, 1993. p. 112.

potestades en constante crecimiento, nos impulsan a plantear nuevas y modernas concepciones sobre el papel del Estado y su relación con la economía. La toma de decisiones al nivel estatal debe seguir teniendo como meta *el desarrollo*. La búsqueda de una mayor estabilidad para el comercio debe reconocer que el desarrollo es un factor general de estabilidad.

Podemos observar que las aduanas dentro del régimen internacional tiene un papel importante y en específico lo podemos analizar en México en su comercio y dicho valor lo podemos ver plasmado en los 12 Tratados o acuerdos comerciales que tiene actualmente firmados México con 44 países, más un acuerdo de integración con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esto hace que México sea una de las economías más abiertas del mundo y que sus procesos de integración comercial estén cada vez más avanzados en comparación a otros países del propio continente Americano.

En este contexto, el papel actual de la aduana mexicana en los procesos de integración económica, se ha visto redefinida ya que el comercio exterior mexicano representa indirecta y directamente aproximadamente el 67% 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.

Sin embargo, los esfuerzos y avances realizados en los recientes años en las aduanas del país son insuficientes, pues el papel actual que juega la aduana mexicana en los procesos de integración económica como instrumento facilitador del comercio exterior es solo una parte del engranaje de las operaciones comerciales, y un proyecto, que si bien, avanzado, lo cierto es que todavía le falta mucho camino por recorrer para afirmar que las aduanas son un verdadero facilitador del comercio exterior, lo cual se conseguirá sólo con el apoyo y corresponsabilidad de las demás dependencias del orden federal, estatal y local, así como de los diversos usuarios, concesionarios y autorizados que intervienen directa o indirectamente en el proceso de logística integral de las operaciones de comercio exterior.

1.2. Precisión conceptual

Consideramos necesario dejar en claro algunos conceptos los cuales he tomado, de acuerdo a la orientación de la investigación ya que son los mas explícitos, excluyendo, de tal forma los que tienen un enfoque diferente, considerando que de los conceptos que se analicen servirán de punto de partida para entrar de lleno al papel que juegan las aduanas en el ambiente jurídico económico del país.

1.2.1. Concepto de Aduana

Para comprender el significado de ADUANA²⁸ en el lenguaje común suele emplearse como lugares de entrada de mercancía al territorio nacional o salida del mismo. La mayoría de los investigadores coinciden que el origen es arábigo, otros que proviene del término "Adayuán: Libro de cuentas"; Juan Palomar de Miguel afirma que deriva del árabe "Ad – diwánar: El registro", mientras que otros la hacen provenir del griego "Soxa" traducido como "Recaudación", unos pocos del italiano "Duxana" o sea: "El derecho de entrada pagado por las mercancías al dux de Venecia". También se dice que nace del francés antiguo "Devana" o "Douala" que quiere decir "Derecho como tributo o arancel".²⁹

En la actualidad el término tiene diversas aceptaciones. Según el Diccionario de Comercio Internacional, aduana es "la oficina del gobierno donde se pagan los aranceles, las tasas y los impuestos que ahí mismo se aplican a las importaciones o exportaciones de las mercancías".³⁰

²⁸ La aduana como institución de comercio tiene sus antecedentes en la India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Grecia, Roma Arabia, España. La palabra tiene dos vertientes en su origen etimológico, la primera "diván", proviene del vocablo persa, cuyo significado era "el lugar de reunión de los administradores de finanzas. La segunda vertiente proviene del nombre arábigo "divanum" que significa la casa donde se recaudan los derechos, comenzando a denominarse posteriormente "divana", luego como "duana", y concluyendo como "Aduana".

²⁹ CARVAJAL C., Máximo, *Derecho Aduanero*, 6ª ed., México, 1998, p.50.

³⁰ HINKELMAN, G., Edward, *Diccionario de comercio internacional*. Ed. Continental, 2ª ed., México, 2003, p.83.

Mientras que para la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Aduana se reconoce como “una Institución decisiva para un buen gobierno, la prosperidad y la protección de la sociedad”, asimismo la define como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”.³¹

Carlos Anabalón Ramírez, jurista chileno y autoridad en la materia , por su parte, define a la Aduana como: “El organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías , vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación; formando las estadísticas de este tráfico; determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes le encomiendan”.³²

En México, como en mucha partes del mundo, esta palabra designa el lugar físico en el cual se revisan, vigilan y gravan las mercancías que se importan y exportan, así como los impuestos (aranceles o tarifas) que el país aplica a las importaciones y exportaciones.

Para la Administración General de Aduanas (AGA), son “oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional,

³¹ GARCÍA A, Miriam, *La importancia de las aduanas en el proceso de integración económica y comercial de América Latina en el marco del ALCA*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2004, p. 3.

³² ACOSTA R., Felipe, *Trámites y documentos en materia aduanera*. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 3ª ed., México, enero 2005, p. 22.

economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras y recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior".³³

Para el jurista Máximo Carvajal Contreras se debe de entender por Aduana "al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulan la economía nacional".³⁴

Jurídicamente, el término Aduana, puede definirse según el artículo 14 de la Ley Aduanera, como la entidad responsable del manejo, el almacenaje y la custodia de las mercancías que se importan y exportan.

Se puede considerar que para efectos de esta investigación, se entenderá por aduana aquellos "recintos fiscales autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para regular la entrada y salida de mercancías y de los vehículos que las transportan así como de efectuar el acto formal del comercio exterior o tramitación aduanera, además de que el control que ejerce la aduana sobre las mercancías de comercio exterior permite detectar el contrabando de drogas y estupefacientes o precursores. Tiene cuatro tipos de objetivos los cuales son:

- Fiscal: Recaudación de impuestos al comercio exterior.
- Económico: Defensa de la industria nacional contra prácticas desleales de comercio.
- General: Cumplimiento con las disposiciones de las dependencias públicas.
- Social: Exención de impuestos para instituciones de beneficencia, educativas, de investigación, casos de desastre.³⁵

³³ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?13.11.2204>, fecha de consulta 25/02/09.

³⁴ MOYOTL H., Francisca, Op., cit. p. 29.

³⁵ GARCÍA F., Cándido, *Elementos de Comercio Exterior*. Ed. Trillas, 1ª ed., México, 2004,p.81

Se ha insistido que para entender los problemas y retos que tienen frente a sí las aduanas mexicanas es indispensable repasar todos los elementos que la conforman especialmente la labor de los funcionarios aduanales, quienes son los encargados de hacer funcionar la aduana todos los días y de brindar a los usuarios el mejor de los servicios.

1.2.2. Actores de la Aduana

En los artículos 159 a 175 de Ley Aduanera (LA) se establecen tres actores muy importantes aunque cabe resaltar que no son los únicos. La primera figura, el Agente Aduanal (A. A.)³⁶, es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la ley (Artículo 159 de la Ley Aduanera).

El Agente Aduanal es el dueño y titular de la Patente Aduanal, como ya fue mencionado anteriormente, solamente pueden ser Agentes Aduanales los titulares de una Patente Aduanal expedida por la Administración General de Aduanas (AGA), la cual impone una serie de requisitos nada fáciles para su obtención; el Artículo 159 de la Ley Aduanera estipula muy claramente los siguientes requisitos: (1) Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos. (2) No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieren sido canceladas. (3) Gozar de buena reputación personal (4) No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo. (5) No tener parentesco por consanguinidad, en línea recta, sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la Aduana de adscripción de su patente. (6) Tener título profesional o su equivalente en los términos de la Ley de la materia. (7) Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años. (8) Exhibir constancia de su inscripción en el Registro

³⁶ Actualmente existen más de 4,450 de estos profesionistas privados, como resultado de los cambios y facilidades que ha otorgado la autoridad a través de la propia LA.

Federal de Contribuyentes. (9) Aprobar el examen de conocimientos que practique la Autoridad Aduanera y un examen psicotécnico.

La cabeza de una Agencia Aduanal es el Agente Aduanal, el cual puede ser el dueño absoluto o bien puede asociarse con otras personas para formar una empresa al amparo de la Patente. Esta situación da pie a que las Agencias Aduanales tengan dos nombres simultáneamente, (1) El nombre propio del Agente Aduanal y (2) La razón social de la empresa que crearon al amparo de dicha patente , por ejemplo Boris Aronovich London es titular de una Patente Aduanal y creó al amparo de su propia Patente la empresa Multiservicios en Comercio Exterior S.C., ambas razones son válidas ya sea directamente como Boris Aronóvich London ya que la Patente es de él o bien como Multiservicios en Comercio Exterior S.C. , ya que es socio mayoritario de dicha empresa que es en sí su propia Agencia Aduanal.

El Agente Aduanal es el responsable legal directo de la firma de los pedimentos y de la legalidad de todas las operaciones que se gestionan ante la Aduana al amparo de su Patente, como jefe máximo absoluto es quien autoriza toda clase de movimientos y operaciones dentro de su propia Agencia Aduanal.

La posición de Agente Aduanal no es laboral, se trata de una posición profesional, ya que el Agente Aduanal es autónomo, él es su propio patrón, los ingresos de un Agente Aduanal oscilan entre 100,000 y más de 3 millones de pesos mensuales.

El segundo actor es el Mandatario aduanal, sustituto en funciones del Agente Aduanal. La propia Ley Aduanera prevé la existencia de la figura legal del Mandatario Aduanal en el Artículo 160, Fracción IV, es obligatorio que cada Agente Aduanal tenga por lo menos un Mandatario en cada aduana por donde tenga oficinas, éste se hace cargo de sustituir las funciones del titular de la Patente, asimismo cuando la Patente de un Agente Aduanal es de carácter Nacional, y por ende tiene oficinas en diferentes Aduanas, requiere forzosamente nominar un Mandatario para que lo represente en cada oficina ante la Aduana que corresponda.

El perfil del Mandatario así como los requisitos son exactamente los mismos que prevé el Art. 159 de la Ley Aduanera, la única diferencia existe en que el Mandatario no es dueño de la Patente Aduanal, su nivel de ingresos oscila entre 50 y 300 mil pesos mensuales, dependiendo del tamaño y prestigio de la Agencia.

Prácticamente los Mandatarios Aduanales operan igual que los A.A. con dos únicas diferencias, la primera es que no pueden trabajar para nadie más que para la empresa en donde se encuentran asalariados y la segunda que no cuentan con la responsabilidad solidaria que tienen los A.A., en realidad su patrón es ilimitadamente responsable por sus actos.

La tercera figura son los dictaminadores aduaneros que son personas autorizadas por la SHCP para emitir un dictamen con motivo del segundo reconocimiento aduanero, para lo cual realizarán los exámenes necesarios a las mercancías de importación o de exportación, para allegarse de los elementos que ayudarán a precisar la veracidad de lo declarado (Artículo 174, LA).

Por otra parte, es importante resaltar la labor de los Vistas Aduanales, quienes sólo procederán a revisar, minuciosamente, las mercancías respecto a: cantidad, unidad de medida, números de serie, impuestos, documentación, permisos de origen y clasificación arancelaria. Cuando un embarque presenta "problemas" en la aduana, el vista aduanal tiene facultades para embargarlo y/o para determinar los montos de una eventual evasión tributaria. No obstante lo anterior, sólo puede embargar cuando no se haya cumplido con los permisos y autorizaciones, más no cuando haya una presunta evasión u omisión fiscal.³⁷

Mientras que los Dictaminadores aduaneros son particulares concesionados autorizados por la SHCP que revisan no sólo lo declarado por el importado, sino también lo revisado

³⁷ REYES, DÍAZ-LEAL, Eduardo, *El Semáforo Fiscal. Porque lo aduanal es fiscal*. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 3ª ed., México, 1996, p.68.

por la propia autoridad. Estas actividades evitan la corrupción, el contrabando y la subvaluación de los precios de importación, a la vez que certifica la correcta clasificación arancelaria.

El administrador juega un papel muy importante debido que es preciso que esté familiarizado con las leyes, de lo contrario se convierte en un obstáculo, también necesita ser un hombre de criterio, aunque son pocos los administradores que han realizado una carrera aduanera, y en algunos casos sentían que la aduana era de su propiedad, no reconocían que existía autoridades superiores a ellos.³⁸

Sin embargo para que funcione adecuadamente una aduana hacen falta más elementos entre los que destacan los sujetos pasivos como los exportadores e importadores; los consignatarios que son los responsables solidarios: comercializadoras y transportistas; por último se encuentran las autoridades encargadas de vigilar el buen funcionamiento de las aduanas.

1.2.3. El Cliente Importador y Exportador

Este es, con mucho, el más importante de todos los participantes, ya que sin él, simplemente no hay juego (negocio). Se define como Cliente Importador/Exportador a toda aquella persona física, empresa, asociación civil, religiosa, deportiva, dependencia del Gobierno, sociedad cooperativa o cualquier entidad pública o privada que requiera por necesidad importar o exportar una determinada mercancía.

Como ya se mencionó, un Cliente Importador o Exportador puede ser prácticamente cualquier persona o entidad Pública (de Gobierno) o privada que por su operación o cualquier otra circunstancia se vea precisada a la importación o exportación de mercancía.

³⁸ SANDOVAL S., Eduardo, op., cit, p.53.

Si no hubiera Clientes importadores o exportadores, simplemente no existiría el ramo de Comercio Internacional y Aduanas, ya que la actividad y movimientos sería CERO, es por ello que fomentemos una cultura de servicio no servilismo que no es lo mismo hacia el Cliente, que requiere de todos los que participamos dentro de este negocio de una disposición al 100%, un amplio sentido del profesionalismo y sobre todo honestidad y lealtad.

Al Cliente Importador/Exportador se le presentan tres necesidades inmediatas a resolver:

- (a) El transporte local de su producto: ¿Quién se encarga de mover la mercancía desde el domicilio del Cliente hasta la Aduana, o viceversa?
- (b) El despacho aduanero: ¿Quién se encarga de hacer todos los trámites, gestiones, declaraciones, permisos y pago de impuestos por el producto ante las autoridades de la Aduana?
- (c) El transporte Internacional: ¿Quién se encarga de mover la mercancía de un país a otro?

Para cada necesidad hay un encargado de solucionarla:

Transporte local de producto – Transportista local (*Local carrier o shuttle*)

Despacho Aduanero – Agente Aduanal (*Customs Broker*)

Transporte Internacional – Transportista Internacional (*Carrier*)

1.2.4. El Transportista Local y Transportista Internacional

A la parte de recorrido entre las instalaciones del Cliente exportador y la Aduana son la ruta de transporte doméstico o local, se le denomina doméstico o local porque no sale del territorio del país del cliente.

Los agentes de transporte son las personas que establecidas en el lugar de arribo o salida de los medios de conducción, actúan en representación de los transportistas

acuáticos, aéreos o terrestres, según el tráfico que se trate en las gestiones relativas a la presentación de los correspondientes medios de transporte y de sus cargas ante las aduanas; se ocupan de promover e impulsar ante la aduana la actividad administrativa correspondiente a la llegada, permanencia, tránsito, remoción, entrada y salida del territorio nacional de los medios de transporte en los puertos fronterizos, marítimos, aeropuertos y demás lugares autorizados para dichos efectos. Pueden ser empresas porteadoras, empresas de transporte marítimo, aéreo, terrestre, ferroviario, intermodal, empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros conocidos comercialmente como taxis aéreos, empresas de mensajería y paquetería.

Existen diversas obligaciones que tienen que cumplir las empresas porteadoras, los capitanes, pilotos, conductores y propietarios de los medios de transporte de mercancías materias de importación y exportación, sin embargo, las mas importantes encuentran contenidas en el artículo 20 de la Ley Aduanera, siendo las siguientes:

a) Relacionadas con el control de mercancías:

1. Recibir la visita de inspección de la autoridad aduanera a la entrada o salida del país.
2. Asegurar el cumplimiento de la ley dentro de los vehículos.
3. Presentar a la autoridad aduanera las mercancías que transporten, junto con la documentación correspondiente.
4. Manifestar los bultos sobrantes o faltantes a la carga que transporten.
5. Mantener intactos los medios de seguridad (candados fiscales, engomados, etcétera) que coloque la autoridad aduanera en los medios de transporte o en los bultos que contengan mercancías.
6. Evitar la venta de mercancías de procedencia extranjera a bordo de las embarcaciones o aeronaves, una vez que éstas se encuentren en territorio nacional, en el caso de tráfico marítimo los capitanes deben, además pagar los créditos fiscales que hubiera causado la embarcación.
7. Colocar en los bultos que contengan mercancías explosivas, inflamables contaminantes o radiactivas los símbolos o marcas internacionales que los identifiquen.

8. Presentar aviso del equipo que dejen en tierra.
9. Transmitir vía electrónica a las autoridades aduaneras y a los recintos fiscalizados información relativa a las mercancías que transporten antes de su arribo a territorio nacional, así como dar aviso 24 horas antes a las aduanas cuando transporten mercancías explosivas o armas de fuego.
10. Comunicar a los consignatarios el arribo e ingreso de las mercancías a los recintos fiscalizados.

b) Relacionadas con la documentación:

1. Exhibir, en caso de ser requerido, los libros de navegación y los documentos que amparen los vehículos y las mercancías que conduzcan.
2. Presentar las mercancías y los manifiestos que las amparen, así como la documentación necesaria, en las formas oficiales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las obligaciones mencionadas se exigen tanto para los conductores de los medios de transporte como para los propietarios o empresas responsables de los mismos.

Adicionalmente a las obligaciones enunciadas, las empresas de transportación marítima y aérea tienen el deber de presentar en medios magnéticos a la SHCP, la información relacionada con las mercancías de comercio exterior que conduzcan.

Así mismo, dentro del Sistema Aduanero de México se establecen otras obligaciones para los agentes de transporte, tales como obtener:

- a) El registro de empresas transportistas de mercancías en tránsito.
- b) Autorización para utilizar medios de transporte propio en dicho régimen tratándose de maquiladoras, PITEX y empresas que estén inscritas en el registro del despacho de mercancías de revisión en origen.
- c) El padrón de tránsitos interfronterizos;
- d) Utilizar el "Pedimento de Importación Temporal de Remolques, Semirremolques y Portacontenedores", mediante empresas autorizadas para prestar el servicio de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar

a cabo el control de la importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores;

- e) La declaración que deben presentar las empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores y las de mensajería y paquetería, que internen o extraigan del territorio nacional cantidades en efectivo, cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, que les hubieren manifestado las personas a las que presten el servicio de traslado y custodia de valores o de mensajería y paquetería.³⁹

El riesgo del transporte terrestre de carga en México es de tal magnitud que las aseguradoras se rehúsan a cubrir las operaciones o a pagar las indemnizaciones cuando los robos ocurren, por lo que con toda certeza podemos afirmar que al menos en México y países de condición similar al nuestro el flete local es la parte de más alto nivel de riesgo que hay dentro de toda la operación de importación o exportación.

Finalmente el Transportista Internacional es denominado en idioma inglés Carrier, se trata de Líneas Navieras, Aerolíneas que manejan carga, Líneas de Autotransporte y empresas ferroviarias que están dotadas de infraestructura propia y manejan grandes volúmenes de carga de un país a otro.

La labor del transportista internacional o Carrier es básica, ya que de él depende el arribo de las mercancías a tiempo, en buen estado y sin imprevistos, el trabajo en una aerolínea o naviera es estresante y extenuante ya que las presiones son enormes, los propietarios no admiten errores y estos tienen un costo elevadísimo, siempre se está con la presión de "llenar" el buque o avión, según sea el caso.

³⁹ VARGAS TREJO, Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, editor Virgilio Vallejo, México, 2003, p.148-149.

1.2.5. Definición del Despacho Aduanero de Mercancías

Según dice claramente el Artículo 35 de la Ley Aduanera el despacho aduanero se define como el “conjunto de actos y formalidades que debe hacer un Agente o Apoderado aduanal ante la autoridad aduanera a fin de liberar una mercancía para su importación o exportación”, actividad que claramente compete al Agente Aduanal, previa autorización de su cliente por medio del trámite llamado “Encargo conferido”, explicado más adelante, que es en esencia un poder legal que otorga el cliente a favor de un Agente Aduanal, notificándolo a la Secretaría de Hacienda.

El proceso de despacho aduanero de mercancías cumple las siguientes fases;

- (1) Primero el cliente tiene que generar un Encargo Conferido ante el Servicio de Administración Tributaria(SAT), que es en esencia un poder legal, para que el Agente Aduanal pueda manejar los embarques de dicho cliente, si tal encargo conferido no es generado electrónicamente por el cliente, el Agente Aduanal estará imposibilitado para operar los embarques del cliente con ciertas excepciones que claramente marca la propia Ley Aduanera.
- (2) Posteriormente el cliente debe proporcionar por medio del Comisionista, los documentos mínimos necesarios para efectuar el despacho aduanero (a) Factura Comercial, (b) Certificado de Origen, (c) Documento de Transporte internacional de la mercancía, (d) Comprobantes del cumplimiento de todos los permisos requeridos por el producto (regulaciones y restricciones no-arancelarias), (e) Lisado de números de serie de la mercancía cuando esta venga marcada con números de serie individuales y (f) Manifestación de valor en Aduana; esta forma siempre la llena el Agente Aduanal y el cliente únicamente la firma.
- (3) El Agente Aduanal envía a un empleado suyo el encargado de previos para que revise la mercancía almacenada en el interior de la Aduana en el caso de transporte marítimo o aéreo detectando:

- o faltantes

- o sobrantes y mercancía no declarada
- o daños y averías
- o etiquetas de las mercancías, que cumplan con lo requerido por las Normas Oficiales Mexicanas
- o Modelos, marcas, colores, tallas etc,

Lo anterior a fin de verificar que no haya discrepancias entre lo declarado en documentos y lo que viene físicamente dentro del embarque; todo esto es con el objeto de prevenir problemas y corregir cualquier situación extraña antes de que la propia Autoridad Aduanera sea la que la revise, a este procedimiento se le llama reconocimiento previo de las mercancías. Esta actividad corre a cargo del encargado de previos de la Agencia Aduanal.

(4) Una vez que se practicó el reconocimiento aduanero de las mercancías, el Agente Aduanal ya tiene todos los elementos para precisar exactamente que tipo de mercancía es, se procede a la clasificación arancelaria⁴⁰ de la misma buscando la fracción arancelaria que le corresponda a la mercancía dentro de la Ley de los Impuestos Generales a la Importación y Exportación, con el objeto de que una vez teniendo la fracción arancelaria que identifica al producto se puede saber con exactitud cuanto pagará de impuestos el producto y que permisos requerirá para su importación o exportación .

(5) Si algunos permisos de los que requiere la mercancía no estuvieran aún tramitados y el Cliente lo requiere, se envía al gestor de permisos a las dependencias oficiales, para que los obtenga; hay que recordar que si la mercancía no cumple con los permisos no podrá ser importada o exportada, según sea el caso.

(6) Una vez que ya se tienen los permisos en regla, que ya se ha revisado la mercancía mediante el reconocimiento previo, y que ya se conoce la Fracción

⁴⁰ La CLASIFICACIÓN ARANCELARIA corre a cuenta del COTIZADOR de la Agencia Aduanal.

Arancelaria en la que está clasificada, el Comisionista solicita a su cliente que deposite el monto de los impuestos a pagar a la cuenta de cheques de la Agencia Aduanal, a efecto de tener fondos suficientes para el pago de impuestos, en ese momento el capturista de pedimentos elabora un borrador en sucio del pedimento llamado pro forma, sin transmitirla a la aduana.

(7) El capturista de pedimentos le pasa la pro forma del pedimento al glosador para que éste último lo revise minuciosamente verificando que no haya errores en las claves de llenado ni en el tipo de cambio, o algún otro error de captura que pudiera significar problemas con la autoridad aduanera a la hora de la revisión, finalmente el glosador hace las observaciones o correcciones que haya que hacer y le entrega de vuelta el pedimento al capturista de pedimentos con su o.k. , para que éste proceda a trasmitirlo a la aduana electrónicamente a través del Sistema Autorizado Aduanero Integral(SAAI-M3⁴¹).

(8) Ya que el Pedimento ha sido electrónicamente registrado ante la Aduana (Validación), y tiene acuse de recibo electrónico, número de operación y código de barras, se procede al pago de los impuestos plasmados en el mismo el cual debe ser ante una Institución Bancaria autorizada para tal efecto, el pago puede ser enviando al tramitador aduanal a que se forme y lo haga directamente en la sucursal bancaria⁴² o bien a través de los servicios de banca electrónica.

(9) Estando el Pedimento ya pagado ante el Banco, el tramitador aduanal procede a conseguir un transportista local, para que le facilite el vehículo en el cual se ingresará a la aduana, ya sea para entregar(exportación), o bien recoger(importación) mercancía; ingresa el vehículo a la aduana junto con el tramitador aduanal y el operador del mismo por la garita de acceso a la aduana,

⁴¹ "M3" es porque significa "Tercer Milenio". El SAAI está conectado con los usuarios y otras autoridades; una vez validos los requisitos aplicables se realiza el despacho de mercancías.

⁴² Lo cual es arriesgado pues a veces se manejan fuertes sumas de dinero, lo recomendado es la banca electrónica.

donde un Inspector Fiscal Aduanero elemento de la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal Aduanero (UAIFA), que es un oficial armado que resguarda el recinto fiscal, requiere gafetes de identificación, pedimento y verifica datos del vehículo como año, modelo, color, etc.

(10) Una vez que se ha ingresado a la Aduana el vehículo se dirige al Almacén Fiscalizado Privado Concesionado en donde están guardadas las mercancías (en importación) o donde se habrán de entregar (exportación) y se presenta ahí para pagar los almacenajes y maniobras que cause la operación, dejar una copia del Pedimento que avala la legalidad de la misma y retirar las mercancías del Almacén.

(11) Saliendo del Almacén Fiscalizado Privado Concesionado, se dirige con el vehículo a los módulos de selección, en donde se hace la modulación de pedimento, que consiste en que un verificador fiscal del SAT pase una pistola láser lectora sobre el código de barras del Pedimento que le presenta el tramitador aduanal para que el sistema determine de manera automatizada si le corresponde o no revisión, en caso afirmativo, en el ángulo superior derecho del Pedimento, que es el área para certificaciones e impresiones, se imprime la leyenda "Reconocimiento Aduanero", en caso negativo se imprimirá la leyenda "Desaduanamiento libre" que indica que el embarque no será revisado, ello depende del país de origen o procedencia de la mercancía, del tipo de mercancía que se trate, de los antecedentes que tenga la Patente del Agente Aduanal y de los antecedentes que tenga el Padrón de Importadores del Cliente.

(12) Si le tocó reconocimiento aduanero, pasa al módulo del reconocimiento aduanero, donde un verificador fiscal del SAT (que es la Autoridad Aduanera) revisará físicamente el embarque y la documentación para ver que no existan irregularidades. La revisión en el reconocimiento aduanero es al 30% máximo de todas las mercancías.

(13) Si le tocó segundo reconocimiento de mercancías, pasa al módulo del segundo reconocimiento de mercancías, donde un dictaminador aduanero que no es autoridad aduanera ni trabaja para el SAT, sino es un auditor externo hará la revisión física de mercancías y documentos para hallar irregularidades; cabe señalar que si el dictaminador aduanero encuentra irregularidades, no está facultado para hacer nada, debe reportarlo a la autoridad aduanera, para que sea esta la que practique las diligencias legales del caso, también hay que mencionar que la revisión de mercancías en el segundo reconocimiento de mercancías es al 100%.

(14) Si no procede detención de las mercancías o alguna sanción, la mercancía es retirada del módulo del reconocimiento aduanero o del segundo reconocimiento de mercancías según corresponda y es llevada por la ruta fiscal hasta la garita de salida, ahí un Inspector Fiscal Aduanero elemento de la UAIFA Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal Aduanera, que es un oficial armado que resguarda el recinto, hace una última inspección ocular al embarque y si nota algo sospechoso de manera directa y sin fundamento puede remitir el vehículo a que sea revisado nuevamente mediante una verificación en medios de transporte.

(15) La verificación en medios de transporte la efectúa un verificador del SAT específico para ello (de medios de transporte), previa la emisión de la Orden de Verificación en Medios de Transporte firmada por el Administrador de la Aduana, si no hay irregularidades en ello, se cierra el vehículo al terminar la revisión y se le colocan nuevos candados fiscales que deberá proporcionar el Agente Aduanal y finalmente sale la mercancía de la Aduana con destino al domicilio del cliente (en el caso de importación), en el caso de exportación es entregada al medio de transporte internacional.

1.3. Apertura comercial: entrada al GATT, la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA)

México reconoció a finales de la década de los ochenta que el modelo económico de libre mercado permitiría desarrollar su economía, por lo que firmó una serie de convenios y tratados bilaterales y multilaterales en busca de adoptar y adherirse a las requerimientos de la economía internacional contemporánea.

Dadas las nuevas exigencias en el entorno del comercio internacional, se fue incrementando la actividad aduanera, como herramienta de la nueva política comercial, por lo que actualmente se ha requerido de la participación de una Aduana que cuente con un servicio íntegro, transparente y modernizado para formar un servicio aduanero ágil y de esta forma ser competitivo a nivel internacional.

El ingreso de México al Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, y con diversos tratados comerciales suscritos posteriormente por nuestro país con otras naciones del mundo.

Debemos decir que la adhesión a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual representó para México las bases sobre las cuales debería operar al interior de cada aduana, ciertamente quedó plasmados únicamente en papel y sólo algunos son los que se han seguido en la práctica, por ejemplo el Acuerdo de Valoración Aduanera que fungió por varios años el marco jurídico para la determinación del valor en aduana de las mercancías, hasta 1977 momentos en que se dio seguimiento al artículo VII del GATT al igual que muchas otras naciones alrededor del mundo.

Lo anterior formó parte de una de las discusiones entre los actores del comercio exterior, ya que unos aplicaban un método de valoración y otros según su conveniencia aplicaban otro, es decir el teórico y el positivo. Creemos que esto algo que debemos

reconocerle a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), es que se homologó la determinación de valoración de las mercancías acudiendo al valor positivo, es decir el de transacción que refiere a lo que en realidad costó y ya no a lo que debería costar la mercancía.

Recordemos que en los años treinta, la gran depresión que azotó al mundo, puso a tambalear al comercio a nivel mundial, como consecuencia del aumento de las restricciones arancelarias y depreciaciones competitivas de la moneda. Es por esto que fue creado el GATT después de terminada la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de provocar una paulatina liberalización comercial multilateral a través de la incorporación de la reciprocidad que cada país efectúa y difundir cualquier concesión de los dos países al resto de los firmantes del GATT.⁴³

El principal logro de este acuerdo fue la creación de un foro internacional dedicado al aumento del comercio multilateral y a la resolución de los conflictos comerciales internacionales.

Pues entonces que permitió la creación del GATT: La política librecambista-intercambios comerciales sin trabas fue alentada por Inglaterra desde el primer tercio del siglo pasado, permitiendo a la industria de ese país alcanzar una posición destacada. La cúspide del librecambio se produce en las décadas de 1860 y 1870, pero ya a partir de esta última, países europeos como Francia y Alemania adoptan medidas proteccionistas (aplicación de aranceles), con el fin de proteger su industria .

La polémica entre librecambio y proteccionismo continuó durante un período prolongado, y de la evolución de las relaciones económicas internacionales emergió, en el período comprendido entre las guerras mundiales, el bilateralismo como política predominante.

⁴³ HERRERO LOBERÓN, Fernando Luis, *El Comercio Internacional*, editorial AKAL ,Madrid, España 2001, p. 29.

Como consecuencia se produjo un entorpecimiento del comercio internacional debido a la rigidez que confirió tal sistema a los intercambios económicos; estos se rigieron por acuerdos aplicados fueron más elevados. Paralelamente a esta evolución, gestada básicamente en Europa, Estados Unidos abogaba ya desde el fin de la primera guerra mundial por la supresión de las barreras económicas y el establecimiento de condiciones iguales para todas las naciones. La defensa de este tipo de política se fue acentuando con el tiempo; argumentando a favor el hecho que según la interpretación de ese país, la segunda guerra mundial fue provocada en parte por las medidas proteccionistas adoptadas por los países europeos.

Con el ánimo de dar un giro a la política comercial, acabado el conflicto bélico, Estados Unidos convocó una reunión internacional: La "Conferencia Internacional de Comercio y Empleo" que se desarrolló durante varios meses en Cuba y finalizó en marzo de 1948. Aunque los acuerdos finalmente propuestos, recogidos en la Carta de la Habana, no llegaron a ser rubricados por los países participantes, el trabajo realizado en el marco de esta conferencia fue la base que contribuyó a concretar, aun antes que acabara, el Acuerdo General de Aranceles y Aduanas y Comercio (GATT).

La creación del GATT respondió a la necesidad de establecer un marco de reglas internacionales aceptadas para regir el comercio internacional, para contrarrestar la adopción de políticas unilaterales en el área comercial y de corte proteccionista.

Inició como un acuerdo provisional, no es un órgano supranacional las decisiones no son obligatorias y sus premisas básicas son el trato a la nación más favorecida, el principio de no discriminación y la utilización de reglas internas para conformar la política comercial de cada miembro. Busca regir el comercio exterior a través de instrumentos de política comercial que permitan la protección. La adhesión al GATT lleva inmersa disciplina en cuanto al manejo de la política comercial.⁴⁴

⁴⁴ M. Rainelli, *L' Organisation Mondiale du Commerce*, Paris, La Découverte, 1999, p. 18.

Una de las principales razones de afiliarse consiste en que a través de sus comités se pueden resolver controversias y diferencias comerciales entre los países miembros. La reglamentación del GATT incluye los siguientes temas establecidos en 1963: tratamiento de la nación más favorecida, lista de concesiones, tratamiento nacional en materia de tributación, libertad de tránsito, derechos antidumping⁴⁵ y compensatorios, aforo aduanero, derechos y formalidades a la importación y exportación, marcas de origen, publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, eliminación general de las restricciones cuantitativas, aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas, excepciones a la regla de no discriminación, disposiciones en materia de cambio, subvenciones, empresas comerciales del Estado, ayuda al Estado para favorecer el desarrollo económico, medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares, etc.

1.3.1. Incorporación del GATT a la OMC

La Organización Mundial de Comercio (OMC) sustituye, a partir del 1 de enero de 1995, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, como organismo rector del comercio mundial.

La creación de la OMC significó la mayor reforma del comercio internacional desde 1948. Durante esos 47 años, el comercio internacional estuvo regulado por el GATT, que ayudó a establecer un próspero sistema multilateral comercio, el cual se hizo cada vez más liberal mediante rondas de negociaciones comerciales. Sin embargo, en el decenio de 1980 se hizo necesaria una reorganización, la cual hizo posible a través de la "Ronda Uruguay".⁴⁶

Desde 1948 hasta 1994, el GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial, y en este espacio de tiempo hubo periodos en los que se registraron las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional. A pesar de su apariencia

⁴⁵ OMC, *El comercio hacia el futuro*, 2ª edición Ginebra, 1988 .p29.

⁴⁶ DÍAZ MIER, Miguel Ángel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Síntesis, 1996, p.20.

de solidez, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional.

La Ronda Uruguay fue la mayor negociación comercial que se haya llevado a cabo. Duró siete años medio, casi el doble del plazo previsto. Hacia el final, participaron en ella 125 países; abarcó casi la totalidad del comercio.

En algunos momentos pareció condenada al fracaso, pero finalmente la "Ronda Uruguay" dio origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT, al final de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de sus avances dificultosos, la "Ronda Uruguay" produjo ya inicialmente algunos resultados.

En el plazo de sólo dos años, los participantes se pusieron de acuerdo sobre un conjunto de reducciones de los derechos de importación aplicables a los productos tropicales (que son exportados sobre todo por países en desarrollo). También revisaron las normas para la solución de diferencias, y algunas medidas se aplicaron de inmediato. Además, establecieron la presentación de informes periódicos sobre las políticas comerciales de los miembros del GATT, medida que se consideró importante para lograr que los regímenes fueran transparentes en todo el mundo.

Las semillas de la "Ronda Uruguay" se sembraron en noviembre de 1982 en una Reunión Ministerial celebrada por los miembros del GATT en Ginebra. Todos los artículos del GATT original se someterían a revisión. Era el mandato de mayor envergadura jamás acordado en materia de negociaciones comerciales y los Ministros se dieron cuatro años para llevarlo a cabo.⁴⁷

Dos años más tarde, en diciembre de 1988, los Ministros se reunieron nuevamente en Montreal (Canadá) en lo que debía ser una evaluación de los progresos realizados al

⁴⁷ OMC, *El comercio hacia el futuro*, 2ª edición Ginebra, 1988 .p. 22.

promediar la Ronda. ⁴⁸El propósito era concretar el programa para los dos años restantes, pero las conversaciones se estancaron, situación que no pudo ser resuelta hasta que los funcionarios se reunieron con mayor tranquilidad en Ginebra en el mes de abril siguiente de 1990.

Se suponía que la Ronda culminaría cuando los Ministros se reunieran una vez más en Bruselas, en diciembre de 1990, pero los Ministros no se pusieron de acuerdo sobre la manera de reformar el comercio de productos agropecuarios y decidieron prorrogar las negociaciones.

Durante los dos años siguientes, las negociaciones oscilaron continuamente entre la amenaza de fracaso y las previsiones de éxito inminente. En noviembre de 1992, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) resolvieron la mayoría de sus diferencias en materia de agricultura mediante un acuerdo denominado informalmente el "Acuerdo de Blair House". En julio de 1993 la "Cuadrilateral" (Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón y el Canadá) anunciaron que habían alcanzado progresos significativos en las negociaciones sobre aranceles y cuestiones conexas.

Hubo que llegar al 15 de diciembre de 1993 para que quedaran finalmente resueltas todas las cuestiones y concluidas las negociaciones sobre el acceso a los mercados de bienes y servicios.

El 15 de abril de 1994, los Ministros de la mayoría de los 123 gobiernos participantes firmaron el Acuerdo en una reunión celebrada en Marruecos. Así, unos meses después, en enero de 1995 se crea la OMC y los acuerdos entran en vigor. La Organización Mundial de Comercio (OMC) Y El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) no son lo mismo; se puede decir que la OMC es el GATT y mucho más.

⁴⁸ HERRERO LOBERÓN, Fernando Luis, *El Comercio Internacional*, editorial AKAL ,Madrid , España 2001 , p. 44.

El GATT tuvo un carácter provisional. El Acuerdo General nunca fue ratificado por los Parlamentos de los miembros, y no contenía ninguna disposición sobre la creación de una organización. La OMC y sus Acuerdos tienen un carácter permanente. Como organización internacional, la OMC tiene una sólida base jurídica porque sus miembros han ratificado los Acuerdos de la OMC, y éstos estipulan el modo de funcionamiento de la OMC.⁴⁹

La OMC tiene “miembros”, el GATT tenía “partes contratantes”, lo que subrayaba el hecho de que oficialmente el GATT era un texto jurídico. El GATT se ocupaba del comercio de mercancías, la OMC abarca también los servicios y la propiedad intelectual. El sistema de solución de diferencias de la OMC es más expedito y más automático que el antiguo sistema del GATT, sus decisiones no pueden ser objeto de trabas.

Debemos decir que la adhesión a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual representó para México las bases sobre las cuales debería operar al interior de cada aduana, ciertamente quedó plasmados únicamente en papel y sólo algunos son los que se han seguido en la práctica, por ejemplo el Acuerdo de Valoración Aduanera que fungió por varios años el marco jurídico para la determinación del valor en aduana de las mercancías, hasta 1977 momentos en que se dio seguimiento al artículo VII del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) al igual que muchas otras naciones alrededor del mundo. Lo anterior formó parte de una de las discusiones entre los actores del comercio exterior, ya que unos aplicaban un método de valoración y otros según su conveniencia aplicaban otro, es decir el teórico y el positivo.

Creemos que esto es algo que debemos reconocerle a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), es que se homologó la determinación de valoración de las mercancías acudiendo al valor positivo, es decir el de transacción que refiere a lo que en realidad costó y ya no a lo que debería costar la mercancía.

⁴⁹ HERRERO LOBERÓN, Fernando Luis, op.cit., p.49.

Otro punto significativo que debemos resaltar es lo referente a las normas de origen, lo cual permite identificar la procedencia de las mercancías y aplicar el trato preferencial para las mercancías provenientes de países con los que México haya firmado algún tratado de libre comercio.

Lo anterior forma parte de la base legal de la legislación aduanera, tal como de la Ley Aduanera (LA), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE), así como de las Reglas que se establezcan.

Hasta el momento podemos decir que contamos con un sistema aduanero del que forman parte todas estas leyes, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados entre sí, así como el personal y las diferentes autoridades aduaneras que forman parte.

No cabe duda que la vigilancia y administración de las aduanas del país ha sido siempre un tema delicado, complejo y polémico por tratarse de las puertas de acceso y salida del territorio nacional, no sólo de las personas que entran y salen del país, sino también de las mercancías que se venden y se compran con respecto al exterior.

1.3.2. La Organización Mundial de Comercio (OMC)

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países, a nivel mundial o casi mundial. Es una Organización para liberar el comercio. Es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales. Es un foro para que resuelvan sus diferencias comerciales. La OMC es esencialmente un lugar al que acuden los gobiernos Miembros para tratar de arreglar los problemas comerciales que tienen entre sí.

La OMC nació como consecuencia de unas negociaciones y todo lo que hace es el resultado de negociaciones. La mayor parte de la labor actual de la OMC proviene de las negociaciones celebradas en el periodo 1986-1994 la llamada Ronda de Uruguay y de las anteriores negociaciones celebradas en el marco del Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Su núcleo está constituido por los Acuerdos de la OMC, negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial. Estos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son esencialmente contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. Aunque negociados y firmados por los gobiernos, su objetivo es ayudar a los productos de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar a cabo sus actividades, permitiendo al mismo tiempo a los gobiernos lograr objetivos sociales y ambientales.⁵⁰

El propósito primordial del sistema es ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible, siempre que no se produzcan efectos secundarios desfavorables.

Esto significa en parte la eliminación de obstáculos. También significa asegurar que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en todo el mundo, dándoles la seguridad de que las políticas no sufrirán cambios fuertes.

La OMC nació el 1° de enero de 1995, pero su sistema de comercio tiene casi medio siglo de existencia. Desde 1948, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha establecido las reglas del sistema.⁵¹

Los Acuerdos de la OMC son extensos y complejos porque se trata de textos jurídicos que abarcan una gran variedad de actividades. Tratan de las siguientes cuestiones: agricultura, textiles y vestido, servicios bancarios, telecomunicaciones, contratación pública, normas industriales y seguridad de los productos, reglamentos sobre sanidad de los alimentos, propiedad intelectual y muchos temas más.

⁵⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Informe anual 1999*, Ginebra, 2000, p. 35.

⁵¹ M. Rainelli, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, París, La Découverte, 1999, p. 25.

Ahora bien, todos estos documentos están inspirados en varios principios simples y fundamentales que constituyen la base del sistema multilateral de comercio.

1.3.3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Desde el comienzo del presente siglo se ha realizado un esfuerzo continuo para estandarizar y armonizar los procedimientos aduaneros con el intento de simplificar y facilitar el comercio internacional. Ya en 1923, la Liga de las Naciones firmó, en Ginebra, la Convención Internacional relacionada con la Simplificación de Procedimientos Aduaneros.

Ciertas cuestiones aduaneras fueron también incluidas en el GATT de 1947; sin embargo, no existía un cuerpo especializado responsable para examinar los procedimientos aduaneros no realizaron propuestas para simplificar y armonizar tales procedimientos.

Hoy en día, el rol que juegan las Aduanas en el comercio mundial, no sólo da respuestas a las estrategias de los gobiernos, sino también brinda garantía de diversos controles, asegurando: los ingresos fiscales, la obediencia de una legislación, la seguridad y la protección de la sociedad.

Las Administraciones Aduaneras del mundo entero encargarán importantes desafíos por la naturaleza de su entorno y su posición en el comercio internacional, que es uno de los principales motores para promover las inversiones y el crecimiento económico.

Por estas razones, las Aduanas han tomado mayor conciencia de los elementos externos que hacen más complejo el panorama del comercio mundial, incluidas iniciativas para intensificar la liberación del comercio, reglas comerciales, la multiplicación de acuerdos comerciales regionales, la vulnerabilidad de la cadena logística, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el fraude fiscal y los controles en las fronteras.

Por esta razón, la Organización Mundial de Aduanas, (OMA), desempeña un papel protagonista en el debate, creación, promoción e implementación de procedimientos y sistemas aduaneros modernos y seguros.

Después de haber analizado los primeros modelos económicos del país, del mismo modo pudimos estudiar los diferentes actores de la aduana y sus conceptos para poder introducirnos en este estudio tan interesante como lo es el comercio exterior en México y como este se ha desarrollado en nuestro país a través de su apertura comercial con diferentes organizaciones comerciales.

En el siguiente capítulo podremos analizar de fondo como la OMA y como es que esta organización es clave para el desarrollo de nuestro análisis de ahí la importancia de conocer su desarrollo, su historia y como es que esta organización está estructurada y cuales han sido sus estrategias para poder controlar los procesos aduanales a nivel internacional.

Se analizará el trabajo que desarrolla la OMA, para simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros que tienen como objetivo la modernización de las aduanas y para lograr esto se ha dedicado a preparar y difundir un código de conducta para los funcionarios de aduana, para que se conduzcan según las reglas de integridad. Del mismo modo también se estudiara los diferentes comités que lo integran y sus diferentes resultados que ha traído llevar a cabo estos comités.

Capítulo 2. La Organización Mundial de Aduanas

La Organización Mundial de Aduanas es el único organismo intergubernamental enfocado a cuestiones aduaneras, que agrupa a 173 Administraciones de Aduanas en todo el mundo. Dentro de sus actividades están las de desarrollar estándares globales, simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros y facilitar el comercio internacional, entre otras.

Sin embargo, derivado de los cambios a nivel geopolítico y de seguridad, el papel de la OMA se ha ido transformando y se ha ido adaptando a las nuevas necesidades globales, derivadas éstas del crecimiento del comercio mundial.

Pero además del crecimiento del comercio mundial, también hay un aspecto que ha tenido una relevancia y un impacto directo en los procedimientos aduaneros, que es la seguridad de la cadena logística de comercio exterior, ya que muchos países, entre ellos los Estados Unidos, han instrumentado medidas enfocadas al reconocimiento del 100% de las mercancías, lo que en un momento dado contradice los principios para los que fue formada la OMA, como la facilitación aduanera, la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, etc.

La Organización Mundial de Aduanas es el foro en el que los mejores de cada país trabajan en la solución de los problemas comunes al ejercicio del control aduanero. Ese control que cuida los intereses fiscales, económicos, políticos, ecológicos y otros de cada país, mientras que en forma simultánea debe colaborar con los servicios aduaneros de países asociados, para la defensa del interés común.⁵²

⁵² ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, José Ma.; *LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS Y SUS CONVENIOS*, editorial Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México 2002, p 15.

2.1. Antecedentes de la Organización Mundial de Aduanas

Los primeros antecedentes de la Organización Mundial de Aduanas se da con el trabajo de los aduaneros se desarrollo mirando en todo momento hacia el interior del país; sólo de vez en cuando se miraba al exterior y eso para apoyar las exportaciones, cuando hubo algo que exportar; pero a nadie se le ocurría cooperar con los aduaneros de otros países; el interés era exclusivamente nacional.

No fue hasta la relativamente reciente intensificación del comercio, con sus largas filas de camiones de lado a lado de las fronteras de Europa, donde había que presentar unos complicados documentos que describían las mercancías no sólo en distintas lenguas, sino de distinto modos, para poder salir del país y luego y de inmediato, sólo unos metros más allá otros documentos igualmente complejos para entrar al otro país, lo cual significaba el drama de los dobles papeles se repetirían en la siguiente frontera e igualmente las revisiones exhaustivas de un lado y otro, porque cada servicio aduanal veía por lo suyo; no fue sino hasta entonces, se dice, que la idea cobró forma: las dilaciones en frontera, los dobles papeles en distintos idiomas y las dobles revisiones, representaban costos tan elevados para el comercio y finalmente para los consumidores, que ya era indispensable una cooperación lo más amplia que se pudiera, entre las adunas para bajar precios.⁵³ La cooperación era indispensable para facilitar el comercio y con ello el advenimiento del desarrollo, del empleo para todos y de la riqueza de las naciones.

El asunto se volvió urgente al finalizar la Segunda Guerra Mundial, porque las ciudades europeas y la economía de sus naciones quedaron en ruinas y todos los satisfactores escasearon al punto del hambre, el frío y la enfermedad. Precisamente entonces, cuando el Plan Marshall alivió con millones y millones de dólares las mayores heridas de la guerra para acelerar la recuperación, nació, entre otras instituciones, el "Consejo de

⁵³ *Ibidem.*

Cooperación Aduanera” que se ubicó como todas las instituciones de índole similar, en Bruselas, la galana capital de Bélgica.⁵⁴

Es así que el 12 de septiembre de 1947, 13 gobiernos representados en el Comité de Cooperación Económica Europea, a través de una declaración común hecha en París, consideraron la posibilidad de crear una o varias Uniones Aduanera y Comercio (GATT). De esta forma, en 1948, el Grupo de Estudios estableció dos comités: un Comité Económico y otro de Asuntos Aduaneros.

El Comité Económico representa el antecedente directo de lo que hoy se conoce como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en tanto que el Comité Aduanero se convirtió en el Consejo de Cooperación Aduanera. Así, en 1952 se formalizó el CCA y el 26 de enero de 1953 se iniciaron sus sesiones en la Ciudad de Bruselas, Bélgica, con la participación de 17⁵⁵ países europeos miembros del Organismo.⁵⁶

El resultado obtenido no es de extrañar dado que el Consejo, actualmente denominado Organización Mundial de Aduanas, ha sabido y sabe cumplir los objetivos que figuran en el preámbulo del Convenio por el que fue creado.

Otra derivación de los trabajos efectuados condujeron a la firma en Bruselas, el 15 de diciembre de 1950, de tres Convenios:

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

⁵⁴ *Op. cit.* p. 16.

⁵⁵ (Alemania R.F., Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía)

⁵⁶ VARGAS TREJO, Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, editor Virgilio Vallejo, México ,2003.p.221.

El último de los indicados Convenios, que entró en vigor el 4 de noviembre de 1952, constituyó el nacimiento del Consejo de Cooperación Aduanera, hoy denominado Organización Mundial de Aduanas (OMA), pero fue hasta 1994 cuando se adoptó formalmente el nombre, lo que reflejó de manera clara su transición hacia una institución de carácter intergubernamental. Actualmente cuenta con la integración de 159 Administraciones de Aduanas de diferentes países miembros, responsables de las políticas sobre procedimientos aduaneros, equivalentes al 95% del comercio internacional.⁵⁷

El Consejo de Cooperación Aduanera, constituyó no sólo el soporte estructural de los mecanismos necesarios para la ejecución de los otros dos Convenios (Nomenclatura y Valoración), sino que se le confió una labor de mayor amplitud “asegurar el máximo grado de armonía y uniformidad en sus respectivos sistemas aduaneros y, especialmente, el estudio de los problemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera y a la legislación aduanera relativa a los mismos”.⁵⁸

Aquí se puede observar que gracias a los Convenios se estableció un lenguaje común y unos criterios uniformes que fueron progresivamente de esta forma se ha extendido su campo de actividades a nuevas facetas como son la lucha contra el fraude, las reglas de origen, la cooperación técnica, siendo adoptados por un creciente número de países para sus aranceles de aduanas.

2.1.1. Estructura y Estrategias

La OMA está integrada actualmente por 173 miembros, dentro de los cuales se encuentra México. Es dirigida por un Consejo integrado por los Administradores o Directores Generales de Aduanas de los países miembros, quienes sesionan dos veces al

⁵⁷ PÉREZ AZCÁRRAGA, Augusto Azael. *La Organización Mundial de Aduanas*. Aduana México, Hoy, Gaceta de la Administración General de Aduanas, Año I, N° 2, Mayo de 2002, México, p. 23.

⁵⁸ Pallete. *Op. cit.* p 26.

año. Entre otras funciones, dicho Consejo tiene la de elegir a un Secretario General, quien funge como responsable del buen funcionamiento de la OMA. De la oficina del Secretario General se desprenden una Comisión Política formada por 24 miembros, la cual es asesorada por un Comité Financiero que se integra por 17 miembros.⁵⁹

Los idiomas oficiales del organismo son el inglés y el francés. Además de estos dos idiomas el español es considerado idioma oficial en los trabajos del Comité Técnico de Valoración en Aduana, del Comité Técnico de Reglas de Origen y el español junto con el ruso en los trabajos del Comité de Gestión del Convenio sobre contenedores.⁶⁰

La Organización Mundial de Aduanas es y debe permanecer como una verdadera organización mundial y no una federación de bloques regionales, ya que la existencia de una estructura regional facilita la realización de los objetivos siguientes:

- Asegurar la presencia permanente de la OMA en cada región del mundo.
- Vigilar que la OMA esté informada de los intereses regionales.
- Incitar a los Miembros a participar más ampliamente en las actividades de la OMA.
- Alentar a los no Miembros a adherirse a la OMA.
- Instaurar una estrecha colaboración con las organizaciones regionales cuyas actividades se salen del dominio de la aduana.
- Promover la cooperación entre los Miembros de cada región⁶¹.

La estructura creada por el Consejo en 1986 y modificada por éste en 1989 permanece inalterable. Las seis regiones son las siguientes: África oriental y norte, Europa, Extremo Oriente, Asia del Sur, Oriente medio, América del Sur, América del Norte, América Central y el Caribe, y África occidental.

Podemos observar que cada región cuenta con su representante, los seis Vicepresidentes del Consejo puede asumir fundamentalmente las funciones siguientes:

⁵⁹ TREJO VARGAS. Op. cit. p.222.

⁶⁰ página red : www.wcoomd.org , fecha de consulta 25/04/09

⁶¹ PALLET. Op. cit. p.97.

- Definir las actividades de la OMA respondiendo a las necesidades regionales.
- Definir los medios y los apoyos que se puedan poner en marcha para realizar esas actividades.
- Ayudar a tomar las disposiciones útiles con vistas a realizar seminarios, sesiones de formación, etc.
- Tener conocimiento de los puntos de vista de los Miembros de la región para comunicarlos durante las reuniones de la Comisión de Política General.
- Llegado el caso, representar a la OMA en las reuniones de las organizaciones internacionales que tengan lugar en su región.
- Organizar periódicamente reuniones regionales para favorecer las actividades de la OMA y proponer debates sobre temas de interés común para los Miembros de su región.⁶²

La existencia de una estructura regional y de disposiciones que rigen la representación regional no debe ni alterar ni remplazar a las comunicaciones bilaterales directas entre las administraciones nacionales y la Secretaría.

Dentro de estas estrategias que podría instrumentar la OMA, encontramos aquellas que tienen que estar basadas en varios indicadores, que impactarían de manera positiva la cooperación aduanera, entre estos indicadores o características, podríamos mencionar, la predictibilidad, la cual daría confianza y certidumbre a los países miembros de que sus operaciones de comercio exterior se llevarían a cabo de manera segura; los procesos comunes, que deben de prevalecer para poder ayudar a la homogenización de los procedimientos aduaneros; la reducción del tiempo del despacho de las mercancías en la aduana, que sería un factor imprescindible que ayudaría no solamente a hacer mas eficiente el despacho aduanero, sino mitigaría los costos derivados del tiempo de espera; y el reconocimiento mutuo .

⁶² PALLET. *Op. cit.* p.98.

Se requiere el compromiso por parte de los países para reconocer los procedimientos realizados previamente en otros, es decir, se tiene que basar este compromiso en la confianza en otras administraciones aduaneras para que los procedimientos de seguridad sean reconocidos y así ahorrar tiempo en procedimientos.

También se deben de dar prioridad a los programas de colaboración voluntaria con beneficios colaterales, ya que muy difícilmente los países instrumentarían programas propuestos por la OMA, si no hay un beneficio a cambio; se debe de buscar el bajo costo de procesamiento, esto inclinado a procesos paralelos, para reducir los costos en papel y hacer los procesos, además de más baratos, más sustentables; el tema de la protección de la propiedad intelectual debe ser prioritario, ya que es un factor que invita a los países a invertir, en virtud de que se protege al inversionista brindándole certidumbre jurídica y la seguridad de que sus creaciones e intereses están protegidos bajo un marco normativo estricto.

Así, se podría reforzar un liderazgo auténtico a nivel mundial, conduciendo acuerdos sólidos que lleven a una fuerte colaboración entre las diferentes administraciones aduaneras en todo el mundo, lo que permitiría conocer y desarrollar un amplio conocimiento de las diversas cadenas de comercio exterior a nivel global.

Y es a través del conocimiento de estas cadenas de suministro globales que se permitiría el desarrollo de estándares globales y además, conducir de una manera más efectiva su instrumentación. Por supuesto, el desarrollo de estos estándares no podría funcionar sin antes desarrollar un programa de colaboración entre los miembros, que realmente se refleje en beneficios para la industria y sobre todo que impulse y justifique a su vez, la inversión continúa.

Dentro de la estructura podemos encontrar las siguientes funciones que posteriormente se explicarán detalladamente:

- La Comisión de Política General.
- El Comité de Nomenclatura.

- El Comité Financiero.
- Los Comités Técnicos.
- La Secretaría General.

2.1.2. La Comisión de Política General

La Comisión de Política General fue constituida en 1979, ante el crecimiento del número de Partes Contratantes de la Organización, encomendándole el estudio de las cuestiones importantes de política general y la emisión de dictámenes sobre estas cuestiones.⁶³

De acuerdo con lo dispuesto en la indicada Decisión, las funciones de la Comisión o por el Secretario General, ejerciendo sus actividades bajo los auspicios del Consejo.

La Comisión está facultada para formular, dentro del límite de sus poderes, recomendaciones para ser aprobadas por el Consejo o en caso de urgencia solicitar al Secretario General que adopte las medidas que se estimen necesarias en interés de la Organización, informando posteriormente al Consejo sobre las mismas.⁶⁴

La Composición de la Comisión es la siguiente:

- El Presidente del Consejo actúa como Presidente de la Comisión.
- Los 6 Vicepresidentes del Consejo que representan a cada una de las seis regiones de la OMA.
- Los antiguos Presidentes del Consejo que permanecen en funciones en sus administraciones aduaneras, son miembros de la Comisión durante un mandato máximo de 2 años, a partir del año en que han cesado como presidentes del Consejo.
- 17 miembros elegidos por el Consejo según el reparto aprobado por la Decisión del Consejo nº 283, entre las 6 regiones del mismo.
- Como observador figura el Estado miembro en cuyo territorio tienen su sede el Organismo, en este caso Bélgica.

⁶³ PALLET. *Op. cit.* p.34.

⁶⁴ *Ibidem.*

- Cuando las reuniones de la Comisión de Política General se realizan en un Estado miembro distinto del que ésta situada la Organización, dicho Estado miembro forma parte de la misma en calidad de observador.⁶⁵

2.1.3. Comité de Nomenclatura

El Consejo tiene a su cargo asegurar la uniformidad de interpretación y aplicación del convenio de la nomenclatura y velar por la buena ejecución del mismo.

El convenio de la nomenclatura, que entró en vigor en la fecha de la constitución del Comité de la Nomenclatura, tiene como objetivo:

- a) Establecer una base común para la clasificación de las mercancías en los aranceles de aduanas nacionales.
- b) Facilitar la comparación de los derechos aduaneros a que son sometidas, en los países, las mercancías que son objeto del comercio internacional.
- c) Simplificar las negociaciones internacionales relativas a los aranceles de aduanas.
- d) Proveer a los gobiernos y al comercio en general de la garantía máxima de uniformidad de clasificación de las mercancías de los aranceles de aduanas nacionales.
- e) Facilitar al comercio internacional y contribuir para su expansión.⁶⁶

El Comité de la Nomenclatura se constituyó el 11 de Septiembre de 1959 y realizó su primera sesión el 23 de mayo de 1960 sucedió al comité provisional creado por el Consejo en febrero de 1953 para proseguir los trabajos relativos de aplicación de la nomenclatura, iniciados por el Comité aduanero del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea. Tiende a unificarse con el Sistema Armonizado.

El Consejo, a través de su comité, sólo tiene atribuciones en lo que respecta a la sola nomenclatura, quedando los países miembros en absoluta libertad en lo que se refiere a la elaboración de sus propios aranceles, principio establecido por el propio convenio

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ CONTRERAS CARVAJAL, Máximo, *Derecho Aduanero*, editorial Porrúa, México, 2009. Pág. 240.

afirmar ⁶⁷que las partes contratantes no asumen por el convenio, ningún compromiso en lo que se refiere a los tipos de derechos aduaneros, que ninguna de las obligaciones que imponen se impiden a las partes contratantes crear, dentro de las posiciones de la nomenclatura, subposiciones para la clasificación de las mercancías en su respectivo arancel de aduanas.

Dichas obligaciones son:

- a) Cada parte contratante debe establecer su arancel de aduanas conforme a la nomenclatura, sin perjuicio de las adaptaciones de forma, indispensables para dar efectividad a la nomenclatura, respecto de su legislación nacional; el arancel así establecido, se aplicará conforma a la nomenclatura a partir de la fecha de entrada en vigor del convenio respecto de dicha parte contratante.
- b) Cada parte contratante se compromete, en lo que se refiere a su arancel de aduanas:
 1. A no omitir ninguna de las posiciones de la nomenclatura, ni añadir otras nuevas, ni modificar los números de las posiciones de la nomenclatura.
 2. A no introducir en las notas de capítulo o de secciones ningún cambio susceptible de modificar el alcance de los capítulos, secciones o posiciones que figuran a la nomenclatura.
 3. A insertar en ellas las reglas generales para la interpretación de la nomenclatura.

De esta forma, puede mantenerse la integridad del texto, pero al mismo tiempo es posible adaptarlo a las necesidades de los propios aranceles de aduanas estableciendo reglas complementarias interpretativas, notas complementarias de capítulos y secciones que afecten únicamente a las subposiciones nacionales, aunque subordinadas al marco señalado para las posiciones de la nomenclatura.⁶⁸

⁶⁷ Convenio de Cooperación Aduanera de Bruselas del 15 de diciembre de 1950. Artículo VII.

⁶⁸ CONTRERAS CARVAJAL, Máximo, *Derecho Aduanero*, editorial Porrúa, México, 2009. Pág.244-245.

2.1.4. El Comité Financiero

El artículo VI b) del Convenio por el que se crea el Consejo de Cooperación Aduanera, instruyó un Comité Financiero cuyo reglamento fue aprobado por la Decisión del Consejo n°266, de junio de 1991, modificándose posteriormente su artículo 28 relativo a su composición, por la Decisión del Consejo n° 287, de junio de 1995.

De acuerdo con lo establecido en el indicado reglamento financiero, el presupuesto de la OMA se nutre de las aportaciones de cada Estado miembro, calculadas con base al baremo establecido de Naciones Unidas.

Corresponde al Comité Financiero aprobar el presupuesto de cada ejercicio presupuestario que corresponde del 1° de julio al 30 de junio del año siguiente, estableciendo los créditos necesarios para atender a las obligaciones derivadas de las obligaciones derivadas de las actividades del Organismo.⁶⁹

El presidente del Comité es elegido por las delegaciones representadas en el mismo por un mandato de un año, que puede ser prorrogado.

El Comité se reúne normalmente una vez al año, pudiendo ser convocado, con carácter excepcional, cuando se estime necesario, como así ocurrió con motivo del examen de las propuestas para designar la nueva sede de la Organización.

2.1.5. Los Comités Técnicos

El Consejo funciona, principalmente, a través de sus Comités Técnicos especializados en distintas facetas de la actividad aduanera.

- a) Comité Técnico Permanente: Conocido también como Comité Técnico de Facilitación de Procedimientos, el tiene como objetivo la simplificación y armonización de todos los procedimientos y regímenes aduaneros de las Administraciones de Aduanas miembros. Uno de los principales instrumentos de

⁶⁹ ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE. *Op. cit.* p.35.

facilitación es el “Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros”, mejor conocido como el “Convenio de Kyoto”, el cual tiene su origen en 1974. Este Convenio ha sido revisado por varios años, hasta llegar su última versión revisada de 1999, la cual integra 31 anexos relacionados con el despacho aduanero, al tránsito de mercancías, a las facilidades aplicables para pasajeros internacionales, la utilización del Carnet ATA, entre otros documentos.⁷⁰

Además de garantizar la interpretación y aplicación uniforme de los convenios sobre nomenclatura y valoración, con apoyo en este Comité, la OMA realiza el estudio de todos los aspectos relacionados con las técnicas aduaneras con el fin de encontrar medidas prácticas que permitan alcanzar el mayor grado posible de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros nacionales. De igual forma, otra de las funciones del Comité consiste en promover la asistencia mutua entre las Administraciones Nacionales de Aduanas con el fin de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a la legislación aduanera, elaborando para tal efecto el “Convenio Internacional sobre Asistencia Mutua para la Prevención en Materia Aduanera” en 1977.

De igual forma, el Comité Permanente ha realizado un “Glosario de Términos Aduaneros” con el propósito de garantizar la uniformidad internacional en la terminología aduanera, dedicando una gran parte de sus funciones a revisar diversos asuntos aduaneros, así como elaborar importantes convenios abiertos a la firma de los países miembros y, en la mayoría de los casos, de todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas o de sus agencias especializadas.⁷¹

⁷⁰ TREJO VARGAS. *Op. cit.* p. 224.

⁷¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 5ta. Edición, México, 2009, pp.212-214.

- b) Comité Técnico de Sistema Armonizado: Su función principal es establecer un sistema de clasificación de mercancías reconocido y aceptado internacionalmente, que facilite el establecimiento de aranceles, el intercambio de estadísticas comerciales entre los países, la supervisión y vigilancia de mercancías peligrosas, las reglas de origen, así como la implementación de sistemas de análisis de riesgo que puedan ser direccionados.⁷²
- c) Comité Técnico de Valoración de Mercancías: Su propósito es establecer una definición sobre el valor en aduana de las mercancías, aplicando un sistema de valoración universal, basado en elementos previsible, cuantificables, sencillos y equitativos. El convenio sobre Valor en Aduana de las Mercancías, mejor conocido como la Definición del Valor de Bruselas (DVB), fue desarrollado por este Consejo y entró en vigor el 28 de julio de 1953. Al no conseguir una aceptación universal, este instrumento tuvo que ser sustituido por el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT, mejor conocido como Acuerdo de Valoración Aduanera del GATT/OMC.⁷³
- d) Comité Técnico de Reglas de Origen: Este Comité trabaja conjuntamente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y examina los problemas técnicos relativos a la aplicación de las Reglas de Origen por parte de sus miembros, teniendo como objetivo el establecimiento de reglas. Como resultado de los trabajos del Comité de Reglas de Origen, el cual actualmente forma parte del Acuerdo que creó a la OMC, cuyos objetivos son el establecimiento de normas de origen armonizadas, que se elaboren y apliquen en forma imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio, así como una mayor seguridad en el desarrollo del comercio mundial.⁷⁴

⁷² *Ibidem*.

⁷³ VARGAS TREJO. Op. cit. p.225.

⁷⁴ *Ibidem*.

2.1.6. La Secretaría General

La Secretaría General del Comercio, tienen su sede en Bruselas y tiene como misión estudiar diversas cuestiones de técnica aduanera y ayudar al Consejo, a sus Comités, a la Comisión de Política General y, en su caso, a la Administraciones nacionales.

La Composición de la Secretaría General, refleja la composición del Consejo, dado que su personal de aduanas es el de los Estados miembros.

En la actualidad, cuenta con 122 funcionarios de los que 41 ocupan los puestos técnicos y son reclutados por concurso entre funcionarios de las administraciones de los Estados miembros por una duración de permanencia de 5 años. La categoría de los puestos técnicos corresponde a las denominaciones de A3 (Administrador Técnico), A4 (Administrador Técnico Principal), A5 (Director Adjunto) y A6 (Director).

Junto al personal técnico existe el personal administrativo y de gestión igualmente constituido por concurso entre funcionarios de las administraciones de los Estados miembros, el personal lingüístico que es contratado a nivel internacional. El personal de los servicios internacionales se contrata a nivel local.⁷⁵

Desde la creación del Organismo en 1953, la estructura de la Organización se basó en tres direcciones, la Dirección de la Nomenclatura y Clasificación se a ocupado, asegurando los trabajos necesarios para el buen funcionamiento del Comité del Sistema Armonizado.

La Dirección del Valor, le correspondería las funciones relativas a la aplicación del acuerdo del GATT sobre Valoración en Aduana del Convenio sobre Valor de 1950 y la Dirección de la Técnica aduanera era competente en los trabajos relacionados con el Comité Técnico Permanente, Grupo de Trabajo sobre la revisión del Convenio de Kyoto, Comité de Lucha contra el fraude, y el proyecto sobre Reglas de Origen. En la sesión del

⁷⁵ GÓMEZ-PALLETE. *Op. cit.* p.38-40

Consejo celebrada en 1997 en Hong-Kong, se adoptó una decisión de la Comisión de Política General por la que se precedió a una remodelación de la Secretaría de la OMA.

De acuerdo con dicha decisión, la anterior estructura con tres Direcciones (Valor, Nomenclatura y Técnicas Aduaneras), se redujo a dos. No obstante, la oficina del Secretario General dedica especial atención al Valor hasta que no puede claramente establecido que los Estados miembros que se hubiesen comprometido a aplicar al acuerdo sobre valoración del GATT hubieran recibido toda la asistencia técnica que la organización pudiera proporcionarles dentro de las posibilidades que sus recursos le permitan.⁷⁶

2.2. Actividades .Nomenclatura y Clasificación.

2.2.1. Nomenclatura del CCA.

El resultado del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera fue el Convenio sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en los Aranceles de Aduanas, que entró en vigor el 11 de septiembre de 1959 y constituyó un importante paso en los trabajos de armonizaciones de nomenclatura arancelarias tendentes a facilitar el comercio internacional.

La nomenclatura arancelaria del CCA, estaba constituida por un conjunto de unas 1095 Partidas agrupadas en 99 Capítulos, y éstos en 21 Secciones, facultándose a las Partes Contratantes del Convenio para establecer las subpartidas que estimasen necesarias, pero estando obligadas a aplicar las mismas Notas Legales y las mismas Reglas Generales para sistematizar la clasificación arancelaria.⁷⁷

Desde 1959, la Nomenclatura del CCA fue enmendada en 4 ocasiones (1965, 1972, 1978,1988). La versión de 1988, que a nivel de cuatro cifras es idéntica al Sistema Armonizado, entró en vigor en 1988, al mismo tiempo que el Convenio sobre el Sistema Armonizado.

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ GÓMEZ- PALLETE. *Op.cit.* p. 43.

En 1988, el Consejo invitó a las Partes Contratantes del Convenio sobre la Nomenclatura a que aceptasen el nuevo Convenio sobre el Sistema Armonizado, de forma tal que progresivamente pudiera suprimirse la Nomenclatura del CCA. En la actualidad, sólo quedan 9 Estados, que aún no ha denunciado el Convenio sobre la Nomenclatura.⁷⁸

2.2.2. Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

A finales de los años 60, se agudizó la necesidad en el comercio internacional de racionalizar y de armonizar los datos que debían de figurar en la documentación relativa al comercio exterior.

A este respecto, se constató de forma prioritaria la conveniencia de armonizar la designación y codificación de los datos relativos al país, unidad de cuentas, medio de transporte, condición de transporte y especialmente las mismas mercancías.⁷⁹

Estas preocupaciones condujeron a la creación, en septiembre de 1970, de un grupo de estudios sobre la codificación de mercancías, constituido por representaciones de 16 países, de la Comunidad Económica Europea y de 8 organizaciones internacionales intergubernamentales, de 9 Organizaciones Internacionales No Gubernamentales y de 3 Organizaciones Nacionales Privadas.⁸⁰

En mayo de 1973, con ocasión de la reunión del CCA celebrada en Kyoto, el grupo presentó el informe sobre el resultado de los trabajos efectuados en que se formulaban una serie de propuesta concretas para su realización que fueron aprobadas por el Consejo, por lo que inmediatamente se iniciaron los trabajos en la sede del entonces

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* 44.

⁸⁰ El mandato confiado a tan amplio grupo, fue el de analizar la posibilidad de elaborar un Sistema Armonizado de Designación y de Codificación de Mercancías, de la mejor aceptación posible a nivel mundial y cuyo contenido sirviese, no sólo para fines puramente aduaneros, sino igualmente, para todos aquellos que facilitan el comercio internacional.

CCA. El texto final fue adoptado por el CCA en su sesión del 14 de junio de 1983, viniendo a remplazar a la nomenclatura anterior, que había cubierto su cometido bajo los auspicios del CCA desde 1950.⁸¹

El Sistema Armonizado se compone de una nomenclatura estructurada provista de un código numérico de seis cifras, de una lista detallada de designación de mercancías, de un índice alfabético de las designaciones y de unas notas explicativas.

El texto elaborado consta de 5019 subpartidas de 6 dígitos agrupados en 1214 partidas, en 96 capítulos y XXI secciones, siendo aplicado en la actualidad por cerca de 159 administraciones aduaneras de las que 106 son Partes Contratantes del indicado Convenio.

El Sistema Armonizado es una nomenclatura de mercancías universal, que reúne en un sólo instrumento, integrado las designaciones necesarias a los efectos de los aranceles aduaneros, de las nomenclaturas estadísticas y de las clasificaciones correspondientes a los transportes.⁸²

El Sistema Armonizado es gestionado por el Comité del mismo nombre, integrado por delegados de cada una de las Partes Contratantes que se reúnen en Bruselas, al menos 2 veces por año, a partir de la 1ª Sesión que se celebró en abril de 1988.

Corresponde al indicado Comité, la elaboración de los proyectos de enmiendas del Convenio, las Notas Explicativas, los criterios de clasificación y demás elementos destinados a facilitar la interpretación del Sistema Armonizado.

Al mismo tiempo es competente para pronunciarse sobre las cuestiones de clasificación que les son presentadas por los Estados o por las Organizaciones Internacionales y ejerce una función de arbitraje ante las divergencias de interpretación que surjan entre

⁸¹ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* 44

⁸² *Ibidem.*

las Partes Contratantes del Convenio. De esta forma se asegura que el Sistema Armonizado sea aplicado e interpretado de forma uniforme a nivel internacional.⁸³

El Comité está asistido en sus trabajos por un Subcomité de Revisión encargado de mantener actualizado el Sistema y de un Subcomité Científico, al que corresponde pronunciarse sobre cuestiones de química y otras cuestiones conexas.

Previamente a la celebración de las sesiones se reúne un grupo de trabajo que le presta su ayuda al Comité mediante la elaboración de textos que posteriormente son examinados en el seno del mismo.⁸⁴

El campo de aplicación del Sistema Armonizado se ha ampliado para englobar los transportes, la política económica y otros objetivos económicos, así como determinados ámbitos nuevos, como por ejemplo servir de instrumento para vigilar los movimientos transfronterizos de sustancias, objeto de reglamentaciones específicas, como los residuos, los estupefacientes y los productos químicos peligrosos.

De esta manera, tal como se ha indicado, la función del Sistema Armonizado no se limita sólo a fines económicos, sino que constituye igualmente un eficaz instrumento para la vigilancia de los movimientos transfronterizos de mercancías consideradas sensibles.⁸⁵

2.3. Técnicas Aduaneras

La misión de la Organización Mundial de Aduanas, consiste no sólo en garantizar la aplicación y la interpretación uniforme de los de los Convenios de la Nomenclatura y del

⁸³ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* 44

⁸⁴ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* 45.

⁸⁵ *Ibidem.*

Valor, sino también el estudio de las técnicas aduaneras en general, con el fin de lograr el mayor grado de unificación y armonización en los diversos sistemas aduaneros.⁸⁶

Para alcanzar este fin, la OMA cuenta con el Comité Técnico Permanente que fue establecido en 1953⁸⁷, integrado por representantes de todos los países miembros del Consejo. Se reúnen dos veces por año y sus sesiones son atendidas tanto por los representantes de los países miembros, como por observadores de países no miembros y de organismos internacionales, y para esto se ha necesitado de diferentes métodos, en lo cuales cabe destacar la elaboración de estudios comparados, la realización de un glosario de términos aduaneros internacionales, la elaboración de numerosas resoluciones, recomendaciones y Convenios Internacionales.

Paralelamente a estas actividades, el Comité dedica buena parte de cada sesión a revisar asuntos diversos, como la simplificación de los documentos, problemas de tráfico postal, así como consultas particulares de los países miembros o de organismos internacionales. En junio de 2005, se ha desarrollado un Marco de Estándares para asegurar y facilitar el comercio global (Marco SAFE).⁸⁸

Dentro de los documentos más importantes realizados por el Comité Técnico Permanente podemos destacar la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, elaborado por el Consejo, a iniciativa de la Administración española, y adoptado en la reunión celebrada en Kyoto en 1973, por lo que el indicado Convenio es conocido internacionalmente como el Convenio de Kyoto.⁸⁹

En 1996, se dedicó proceder a la revisión del Convenio de Kyoto, con objeto de actualizarlo, teniendo en cuenta las prácticas aduaneras modernas y elaborando directivas que permitieran conducir a procedimientos simples que facilitasen los

⁸⁶ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* p. 48.

⁸⁷ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op.Cit.* p. 247.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

intercambios comerciales. Con el objeto de hacer el Convenio más eficaz, se previó la posibilidad de revisar el cuerpo del Convenio.

Entre los otros Convenios elaborados bajo los auspicios de la OMA merece una mención particular, entre otros, el Convenio sobre el Cuaderno ATA⁹⁰, para importación temporal de mercancías, que en la actualidad cuenta con 60 Partes Contratantes y su contenido ha servido para documentar mercancías por un valor global superior a los 10,000 millones de dólares.

El Comité Técnico Permanente examina todas las cuestiones que interesan a la aduana, ya se trate de procedimientos aduaneros, como de reglamentaciones en cuya aplicación las administraciones de aduanas poseen una especial responsabilidad.

2.3.1. Lucha contra el contrabando y el fraude.

Hay que resaltar que la actividad importadora y exportadora es de alto riesgo, por la sencilla razón de que en la gran mayoría de los casos se tiene trato con gente que ni siquiera conocemos físicamente, ignoramos qué calidad moral y conducta tienen, la mayoría de los tratos se cierran de manera electrónica por correo electrónico, y los participantes de una operación de compra-venta internacional se ubican en países distintos a cientos o varios miles de kilómetros de distancia, con idioma, cultura, leyes y costumbres comerciales completamente distintas.

Se han adoptado diversas recomendaciones para poder frenar este delito. En 1977, se adoptó un Convenio Internacional de asistencia mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras, que fue aprobado con motivo de la reunión del entonces CCA que se celebró en Nairobi, por lo que el citado texto legal es conocido como el Convenio de Nairobi.

⁹⁰ Organización Mundial de Aduanas. "The A.T.A. System: an Instrumente for Promoting Internacional Trade", página red: www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/. Fecha de consulta 27/03/09

Este Convenio ha sido objeto de 2 Protocolos⁹¹, con el fin de permitir a los Estados que no son miembros del Consejo, pero que sí lo son de las Naciones Unidas, llegar a ser Partes Contratantes del mismo y por otro lado autorizar a los países a formular eventualmente reservas respecto a ciertas disposiciones que impiden su adhesión.

De ahí la importancia de tener Convenios que ayuden a controlar dicho problema para poder comprender más el tema es preciso conocer la definición de contrabando de acuerdo con el Diccionario Comercio Exterior, se define a la palabra CONTRABANDO⁹² de la siguiente forma:

1. (De contra y bando, edicto, ley.) Comercio o producción de géneros prohibidos por las leyes a los particulares.
2. Introducción o exportación de géneros sin pagar los derechos de aduana a que están sometidos legalmente.
3. Mercaderías o géneros prohibidos o introducidos fraudulentamente.
4. Antiguamente, cosa hecha contra un bando o pregón público.
5. En sentido figurado Lo que es o tiene apariencia de ilícito, aunque no lo sea.
Ejemplo: Venir de contrabando; llevar algún contrabando.
6. Cosa que se hace contra el uso ordinario.

De este modo podemos concluir, que el contrabando es la actividad de producción, comercialización, importación o exportación de mercancías o productos prohibidos por la Ley y por los cuales no se han pagado las contribuciones fiscales que les correspondan.

Ya definido el tema es preciso analizar que uno de los principales objetivos de la OMA es desarrollar la cooperación y la asistencia mutua para poder prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras.

⁹¹ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* p. 50.

⁹² Saldaña Pérez Juan Manuel. *Comercio Internacional Régimen Jurídico Económico*. Editorial Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado. México 2005. 543 pp.

En julio de 1983, se crea el Comité de la Lucha Contra el Fraude dentro de sus objetivos están el de desarrollar la cooperación y asistencia mutua para prevenir, investigar y los ilícitos aduaneros todo esto ha marcado una etapa importante en el desarrollo de las actividades orientadas a la lucha contra el fraude aduanero. ⁹³Dicho comité tiene encomendado todo lo relativo al fraude para efectos aduaneros.

La estrategia de la OMA en su lucha contra el tráfico internacional de drogas, se basa esencialmente en las siguientes partes:

- Asistencia a los Estados miembros para las efectivas aprehensiones de droga.
- Mejora de los objetivos y de los servicios de información que trabajan en los servicios de Aduana.
- Implantación de una legislación contra el blanqueo de dinero.
- Adopción de medidas para el control de sustancias químicas y precursores para la elaboración de drogas.

Este comité ha realizado numerosas recomendaciones y estudios sobre la materia de su competencia; por ejemplo, lo concerniente al tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; lucha contra ilícitos, visitas domiciliarias, identificación de drogas, patrimonio cultural⁹⁴. Cuenta con un Sistema Central de Información.

La OMA colabora estrechamente con diversas organizaciones internacionales, como la Comisión de Drogas y Narcóticos de Naciones Unidas, Interpol, Consejo de Europa (Comisión Pompidou), Unión Europea (Consejo y Comisión), principalmente los órganos de Naciones Unidas competentes en materia de la lucha contra la droga y la OIPC/Interpol, etcétera.

Periódicamente, se reúnen en la sede de la OMA los representantes de las administraciones aduaneras europeas, para mantener una estrecha cooperación de sus servicios en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Esto es de importancia para el

⁹³ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* p. 50.

⁹⁴ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op.Cit.* p.265.

Sistema Aduanero Mexicano ya que se tiene un control de las mercancías y de esta manera darles una seguridad a sus socios comerciales.

2.3.2. Cooperación Técnica y Formación

Dentro de la formación de la OMA, acorde a sus acciones de protección al bienestar económico nacional y la protección social de sus miembros, distinguimos como objetivo general el de fomentar el desarrollo del comercio internacional legítimo, así como la promoción de acciones en contra del comercio internacional desleal, mediante la promoción de practicas aduaneras honestas, transparentes y predecibles.

De esta forma es que en 1984⁹⁵, el Consejo decidió acordar una alta prioridad a la cooperación técnica y la formación con la adopción, en Seúl, de la Declaración del Consejo relativa a la promoción de los Convenios y demás instrumentos internacionales destinadas a la armonización y simplificación de las reglamentaciones aduaneras y la Cooperación Técnica y con la creación de un Fondo de Cooperación Aduanera.

La actualización de la OMA en estos temas se ha manifestado de la siguiente forma:

- Organización de un Seminario anual sobre formación.
- Organización de cursos de formación para los monitores sobre técnicas pedagógicas.
- Realización de cursos y módulos de formación sobre diferentes materias (Sistema Armonizado, Valor en Aduana, Lucha Contra el Fraude, etc).
- Organización en Bruselas, de dos programas anuales de becas.
- Asistencia en la sede de la OMA a expertos de países en desarrollo y envío de expertos a estos países.

Es importante destacar que la acción realizada por la OMA en este aspecto se ve reforzada, en gran medida, por las contribuciones voluntarias, monetarias y de otra

⁹⁵ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* p.54.

naturaleza, que diversos Estados miembros y organizaciones internacionales aportan al Fondo de Cooperación aduanera.

Con objeto de coordinar las acciones a escala mundial de asistencia técnica, se ha establecido en la sede de la OMA una base de datos en colaboración con la Unión Europea, la Banca Mundial y diversos Estados miembros de la OMA, que suministra datos sobre las necesidades y medios que están a disposición de todos los Estados miembros⁹⁶.

2.3.3. Reglas de Origen

Entre los resultados alcanzados en el transcurso de la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, iniciada en 1986 en Punta del Este (Uruguay) y finalizada el 15 de noviembre de 1993, figura el Acuerdo sobre Normas de Origen contenido, entre otros acuerdos, en el Anexo 1 A del acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

El Acuerdo estableció un programa de trabajo que tenía como objeto definir reglas de origen armonizadas que permitiese, principalmente, asegurar una mayor certeza en el comercio mundial, basándose en los siguientes principios:

- Aplicación igual para todos los fines no preferenciales (incluyendo la aplicación de derechos antidumping y compensadores, medidas de salvaguardia, marcas de origen, mercados públicos y estadísticas comerciales).
- El país de origen de una determinada mercancía será aquel en que la mercancía haya sido enteramente obtenida o bien cuando en la producción de dicha mercancía intervienen varios países, aquel en el que se haya efectuado la última transformación sustancial.
- Deben de ser objetivas, concretas, previsibles y comprensibles.

⁹⁶ *Ibidem*.

- No deben de crear por si mismas efectos de restricción, distorsión o desorganización del comercio internacional ni poner medidas excesivamente rigurosas.
- Deben de poder administrarse de una forma coherente, uniforme, imparcial y razonable.
- Deben de ser lógicas.
- Deben de fundarse en un criterio positivo.⁹⁷

El acuerdo define, igualmente, las atribuciones del Comité Técnico que afectan básicamente a una labor consultiva y a una vigilancia de aplicación uniforme a través de la elaboración de criterios sobre cuestiones específicas y un examen anual de los aspectos prácticos de la puesta en facilidad de la aplicación de las reglas de origen y de sus procedimientos.

El Comité Técnico de Reglas de Origen forma parte de la estructura permanente de la OMA, ya que el estudio de las Reglas de Origen constituye una actividad básica de la Organización y el Comité tiene como función el mantener una cooperación permanente con la OMC, con objeto de asegurar una permanente aplicación uniforme de las reglas que se adopten.

En el presente capítulo nos a podido introducir a cómo es la formación de la Organización Mundial de Aduanas y de sus diferentes comités que maneja para poder llevar a cabo el control y fomentar el comercio internacional entre los países y de esta manera poder saber cómo es que función dicha organización.

En el siguiente capítulo se estudiará cómo funciona el Sistema Aduanero Mexicano y de cómo están organizadas las aduanas mexicanas, del mismo modo se estudiarán las acciones implementadas alrededor de eficiencia el despacho de mercancías tales como la implementación de tecnología, y la problemática que existe en el Sistema Aduanero Mexicano.

⁹⁷ GÓMEZ – PALLETE. *Op.cit.* p.52.

Capítulo 3. Sistema Aduanero Mexicano

3.1. Antecedentes del Sistema Aduanero Mexicano

3.1.1. De los orígenes a 1946

No podemos hablar del Comercio Exterior de un país y mucho menos de la existencia de un sistema aduanero cuando en él, no existía la soberanía para determinar las directrices que sobre cualquier materia pretendan llevarse a cabo. Si bien bajo este preámbulo no deberíamos hablar del comercio exterior y el sistema aduanal del México Colonial, pues este se ve regido por las instrucciones e intereses de los Reyes de España, si podemos dibujar un panorama general de cómo se dieron las actividades comerciales y bajo que marco legal de México antes de su independencia.

Después del descubrimiento de América y la colonización en la Nueva España, los soberanos españoles se apresuraron a dictar las reglas sobre las que deberían guiar el manejo de tan importante mercado y proveedor de materias primas, como lo eran las recién descubiertas Indias. Bajo este pensamiento consiguieron que el Papa Alejandro VI extendiese el 4 de Mayo de 1493, la Bula "Inter-caetera" que les concedía dominio absoluto de todas las tierras e islas descubiertas y por descubrir con todos sus dominios, ciudades y fortalezas que se prohibía el comercio con estas sin el permiso de los reyes.

España en su afán proteccionista y regulatorio del comercio exterior con las Indias dictó una serie de cédulas, donde daba exclusividad a los puertos de Cádiz y Sevilla como lugares de partida y a Veracruz como el puerto americano de arribo.

Dentro de los primeros documentos que contiene esencia aduanera encontramos la Cédula Real del mes de mayo de 1497, donde se declara libre del pago del almojarifazgo a todas las personas que vinieran a poblar las colonias. Fue precisamente en ese tiempo cuando no existían restricciones acerca de quiénes podían venir a la Nueva España, empezando a ponerse limitaciones en el año de 1518, cuando se prohibían la entrada a algunas personas según su raza o por motivos religiosos.

El comercio entre España y la Nueva España se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla⁹⁸. Esta tuvo su origen el 10 de enero de 1503, en principio fue una empresa particular de los reyes católicos con el objeto primordial de salvaguardar la administración de la participación que a ellos les correspondía por la personal aportación del patrimonio que hicieron al descubrimiento del nuevo mundo; posteriormente se convirtió en una especie de ministerio que se dedicaba a la administración de todos el comercio entre la metrópoli y la Nueva España.⁹⁹

A partir del año de 1507 se empezaron a girar cédulas que hacían más pesado y oneroso el comercio con las Indias, creándose una serie de tributos que destacaron por su carga impositiva. La valuación de mercaderías y cobro de los derechos reales¹⁰⁰ se realizaban en presencia del Alcalde mayor, de los tenientes de oficiales- Contador y Tesorero- del escribano mayor y de un regidor de la ciudad. Se puede observar ya un control y reglas para hacer más dinámico el comercio exterior.

- El derecho de avería: destinado a cubrir las rentas de las flotas de custodia y resguardo de las costas y buques mercantes. Aplicado por daños a la embarcación o su carga.
- El derecho de almirantazgo: pago que hacían los buques a los descendientes del Almirantes de las Indias. Fue implantado a raíz del nombramiento del infante Felipe como Almirante General de España y Protector de los Comercios, el cual consistía en el pago de un marco o cinco reales por cada cien toneladas, aplicado en la carga y descarga de mercancías.
- El derecho de almojarifazgo o diezmo del mar, se consideraba como un impuesto *ad valorem* por el cual se cubrían los derechos por la entrada y salida de mercancías a través del puerto; fue un recurso ideal para gravar las importaciones y las exportaciones. En Veracruz se comenzó a cobrar el 7.5%,

⁹⁸ Fue un organismo que regula el comercio con las Indias y en los puertos existía las juntas de repartimiento que estaban representadas por la Corona, la Iglesia y la Ciudad- Comercio; quienes se encargaban de la valuación, el cobro y la administración de los tributos de importación- exportación.

⁹⁹ VARGAS TREJO, Pedro, *Op.cit.* p.26.

¹⁰⁰ Los principales impuestos que gravaron el comercio exterior que ingresaba por el puerto de Veracruz, fueron asignados a las mercancías y a los medios de transporte.

que aumentó en 1566 a 20%, por la importación de vino, mientras que por los demás productos se cobró el 10%. También, las exportaciones se gravaron en 5% sobre su valor.¹⁰¹

Los tributos, más otras restricciones o reglamentos como el de flotas, que prohibían hacer viaje a una sola embarcación, así como a los buques y capitanes extranjeros, fueron complicando el intercambio con América, por lo que inevitablemente surgió el contrabando y la piratería, junto con otros puertos de importancia como el de Tampico y Acapulco.

Así, la formalización del comercio de España con sus colonias, comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados.

Un dato importante dentro del sistema aduanero fue que en 1795 se constituyó el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar mejoras al puerto y a la ciudad.

El reglamento y Aranceles para el Comercio Libre de España a las Indias del 12 Octubre de 1778, se caracterizaron por tener como objetivo el comercio, pero por otra parte, se continuó con la política de protección a los productores y agricultores de la Península Ibérica.¹⁰²

3.1.2. Las Aduanas de México en el siglo XIX

Durante el siglo XIX, las instituciones aduanales encargadas de regular el comercio internacional de México, fueron heredadas en gran medida de las prácticas novohispanas.

¹⁰¹ Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C., *Aduanas de México*, coordinador general Jorge Enrique Loera, editorial Scripta, México, D.F.2000, p. 20.

¹⁰² VARGAS TREJO, Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, editor Virgilio Vallejo, México, 2003, p.26-27.

Las aduanas jugaron un papel básico en la economía del México independiente y se caracterizaron por abrigar dentro de su organización una gran estabilidad, la que se debió a circunstancias históricas propias del siglo como fueron problemas por construir una nueva nación, intervenciones extranjeras, la falta de una política económica y la pérdida de una gran parte del territorio. Esto provocó que se diera una lista de aranceles y un sinnúmero de disposiciones que muchas veces sólo contribuyeron a crear una gran confusión.

Con el fin de ampliar las relaciones comerciales que exigía la nueva nación para liberarse del monopolio comercial español, se elaboraron diversas leyes cuya finalidad, además de regular el tráfico, era la de proporcionar recursos al erario nacional. Esto traería mejoras en el sector económico del país.

El primer documento legal del México independiente fue el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821.¹⁰³ Para atender a los diversos aranceles determinaron qué mercancías estaban libres o no de gravamen y cuáles quedaban prohibidas en las importaciones y exportaciones, conformaron la parte básica de las múltiples reformas a las leyes aduaneras. Dentro de esta reforma al sistema aduanal se encontraban la libertad de comercio, suspensión de impuestos excesivos, estandarización de precios y liberación del mercado mexicano.¹⁰⁴

Al finalizar el siglo, las características de la nación habían cambiado y se pensó en la modernización, para lo cual se realizó un cambio de fondo en la legislación aduanal con la que se suprimieron los gastos excesivos e innecesarios, y se instauró una tarifa única para el ejercicio de las importaciones y exportaciones. Con la expansión de las vías de comunicación y el transporte se incrementó el número de aduanas, lo que permitió el fortalecimiento de esta institución.

¹⁰³ VARGA TREJO. Op. Cit. p. 28.

¹⁰⁴ Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional. *Op. Cit.* p. 49.

3.1.3. El Sistema Aduanal durante el siglo XX

En el siglo XX, México se vio obligado a modernizarse apresuradamente para poder competir en el mercado mundial. Enmarcados por el caudillismo, los gobiernos que se sucedieron se enfrentaron a un país que pasaba por altibajos económicos a pesar de los grandes esfuerzos por evitarlos, básicamente en dos vertientes: el impulso y aumento de productos nacionales para comercial, la recuperación y reinauguración de dependencias aduanales más adecuadas para efectuar el comercio multilateral.

A partir de los años treinta, los gobiernos trataron de sacudirse la herencia bélica del pasado reciente. Respecto a las cuestiones arancelarias, se mantuvo latente la preocupación para que aumentara el comercio exterior y permitiera al país encaminarse nuevamente hacia la modernidad económica; por tanto, los recursos económicos extraídos de las aduanas ya no solamente fueron utilizados como recurso fiscal, sino como medida política, económica y social.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo de los años cincuenta y sesenta adquirió la facultad de decidir sobre la creación o eliminación de los aranceles y el establecimiento de restricciones y prohibiciones al comercio internacional. La preocupación constante por hacer de México una nación industrial llevó a los diferentes mandatarios a mantener una política restrictiva hacia la importación, con excepción de la maquinaria necesaria para la modernización del país, mientras que brindaba subsidios para la creación y crecimiento de industrias y facilitaba la exportación de los productos nacionales, esquema al que se le conoció como "sustitución de importaciones".

En la década de los setenta, la política comercial mexicana tuvo que ser modificada para poder competir dentro del mercado mundial, lo que significó acceder a las exigencias de calidad en los productos que requerían los mercados externos y participar en las alianzas económicas que se empezaron a conformar desde finales de los años cincuenta.

En los últimos treinta años, la economía mexicana ha tratado paulatinamente de captar gran parte de sus recursos financieros de intercambio comercial exterior y hacer competitivo su sector exportador. Así encontramos una gran cantidad de acuerdos y tratados comerciales que México ha efectuado con diversas naciones: la adhesión al GATT, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el TLC con Chile, los tratados con Venezuela y Colombia, Centroamérica y con Bolivia, y el TLC con la Unión Europea; los procedimientos e instalaciones aduaneros han tenido que modernizarse constantemente de acuerdo con las exigencias internacionales.

3.2. Funciones de una Aduana Moderna

A partir de la incorporación de México a los convenios internacionales como el CCA, el GATT y el TLCAN cambió la visión que se tenía de la aduana tradicional que sólo servía para recaudar impuestos. A la reforma del Estado, que de propietario pasa a regulador promotor del desarrollo, corresponde una nueva aduana congruente con las exigencias de una globalización que integra mercancías y servicios en una pluralidad de territorios y espacios aduaneros distintos.

La aduana juega un papel predominante para la economía nacional, por lo que debemos precisar sus funciones que también resultan relevantes para la seguridad nacional. Así, resulta valioso definir las funciones sustantivas que la aduana de México tiene hoy, pues la aduana moderna ya no se limita únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo.

La aduana se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, lo que nos permite afirmar que la aduana evoluciona al igual que lo hacen las tecnologías de la información, las comunicaciones, los transportes de los sistemas de producción y comercialización, van mejorando sus formas y métodos de operación, que continua como una unidad administrativa del gobierno, que sin embargo, tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas a su función sustantiva de seguridad nacional.

Así dentro de las funciones básicas sustantivas de la aduana en su carácter de entidad gubernamental pública, hoy en día encontramos las siguientes:

1. De facilitación. De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero.
2. De recaudación. De los impuestos al comercio exterior principalmente, de los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y de exportación.
3. De fiscalización. Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM's), así como del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior.
4. De verificación. De los certificados de origen de mercancías del valor en aduana de las mercancías y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.
5. De prevención. De las infracciones y delitos aduaneros, y de la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estufacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo.
6. De estadística. Del comercio exterior y de las operaciones aduaneras que se reflejan en la balanza comercial y para la toma de decisión de las autoridades.¹⁰⁵

Finalmente, debemos señalar que una aduana moderna debe realizar sus funciones con transparencia, con pleno respeto y apego al principio de legalidad, a los derechos

¹⁰⁵ VARGAS TREJO, Pedro, "La Aduana mexicana contemporánea", *La Revista Mexicana de Comercio Exterior, Estrategia Aduanera*, N° 15, editorial Estrategia Tributaria, Publicada mensualmente, fecha junio, 2008, México, pág.148.

humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y ser un instrumento de atracción de la inversión extranjera.

En México las autoridades han venido trabajando para implementar diversas acciones incluyendo la más avanzada tecnología para cumplir con su función de protección, por una parte recaudando contribuciones y prohibiendo la entrada de bienes que se presentan en condiciones desleales para el país.¹⁰⁶

El doctor Máximo Carvajal Contreras en su libro de Derecho Aduanero presenta otras funciones igualmente significativas:

- Actividad Financiera: Enfocada a buscar el equilibrio tanto de la balanza de pagos, fijando los montos máximos de los recursos financieros aplicables a las importaciones, así como la captación de divisas a través de las exportaciones. También permite que la importación sea más fluida y que la salida de productos nacionales esté más controlada.
- Actividad Internacional: Tiene como finalidad la integración del país a la comunidad internacional a través de los diferentes convenios de comercio exterior existe un proceso de integración económica con el fin de que la cooperación beneficie a los países participantes.¹⁰⁷

Todos estos objetivos en conjunto deben llevarnos a tener una aduana moderna cuya principal y única función no sea el detener al contrabando sino que igualmente facilite el comercio internacional, dada su importancia para nuestra economía.¹⁰⁸

Sin duda esta nueva Aduana debe tener calidad y rapidez en el despacho aduanero y estar a la altura de sus socios comerciales internacionalmente y al servicio del comercio exterior, por tanto, deben introducir métodos, procesos que vayan agilizando

¹⁰⁶ REYES DÍAZ-LEAL Eduardo, *Op., cit.*, p.9.

¹⁰⁷ AGUILAR G., Miriam, *Op., Cit.*, p.5

¹⁰⁸ REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo, "Política Aduanera", *Revista Aduanera*, año 4, núm.1, enero-febrero 2005, p.40.

el despacho aduanero para poder dar resultados positivos y de esta manera tener un control aduanero eficaz para nuestro país.

La nueva aduana mexicana en función de las necesidades que plantean dentro de la OMC como el TLCAN, debe organizarse en torno a las siguientes premisas:

- Servicio al usuario
- Verificación a posteriori (control inteligente)
- Control y autorización de procedimientos.
- Eficiencia
- Simplificación.
- Flexibilidad.¹⁰⁹

Actualmente los dos métodos más importantes que imperan en toda aduana moderna son los llamados "Personalización" y "Domicialización". En el primero, se trata de identificar y clasificar a los contribuyentes, usuarios consuetudinarios; levantar la historia de cada uno de ellos y de sus antecedentes; clasificarlos según su actividad; señalar los bienes que importan y todo otro dato que permita tener una idea clara de los importadores habituales de la Aduana. De esta forma se puede dar a este contribuyente cumplidor un trato preferente, ágil, con fiscalización selectiva y dedicar toda la atención de la autoridad en otro importador que no merece seguridad alguna.

La Domicialización de la aduana, consiste en establecer aquellos puntos en que su presencia sea ampliamente justificada atendiendo no sólo a posibilidades de control, sino principalmente a la prestación de un mejor servicio a los usuarios. De esta forma, sin debilitar el control aduanero, puede llegar a concluirse la conveniencia de situar una Aduana cerca de un polo industrial o comercial y mantenerla en fronteras de poco movimiento.¹¹⁰

¹⁰⁹ ACOSTA R., Felipe, *Op., cit.*30.

¹¹⁰ *Ibid.*, p.30.

Sin embargo, en la medida en que México ha ido abriendo sus fronteras, la diversa naturaleza de las mercancías que entran y salen, la cantidad de estas, las formas de clasificarlas y transportarlas, ha hecho más complejo el trabajo de las personas que laboran en las aduanas. Para su estudio la doctrina ha dividido en cinco partes la actividad aduanera:

- Entrada y salida del territorio nacional.
- Maniobras de carga y descarga.
- Depósitos obligatorio
- Desaduanamiento.
- Control y vigilancia
- Acreditación de la legal estancia.¹¹¹

Ejemplo de ello es el llamado reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, que es el acto mediante el cual la autoridad tiene facultades para verificar si las importaciones y exportaciones han sido correctamente declaradas y han cumplido las disposiciones en materia de Comercio Exterior, en cuanto a impuestos, permisos o autorizaciones.

Al formular el pedimento y pagados los impuestos respectivos, se procede a presentar la documentación ante el mecanismo de selección aleatoria para determinar si se debe o no practicar la revisión aduanera. Para activar el Semáforo Fiscal es necesario que las mercancías estén colocadas en el lugar que se le haya señalado, a fin de evitar que se intente cambiarlas durante su revisión. Si el resultado es luz "verde" nadie podrá revisar las mercancías y se deberán entregar al importador de inmediato.¹¹²

Conforme al artículo 23 de LA (Ley Aduanera) las mercancías quedarán en depósito en la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados ¹¹³destinados a ese objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que:

¹¹¹ ROHDE P., Andrés, *Derecho Aduanero mexicano*. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p.461.

¹¹² REYES, DÍAZ- LEAL, Eduardo, *Op., cit.*, p.67.

¹¹³ El recinto fiscal es el lugar donde las autoridades aduaneras realizan la custodia, almacenaje, carga y descarga de mercancías, así como la fiscalización del despacho aduanero, mientras que el recinto

- Se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo.
- Sean aduanas de tráfico terrestre autorizadas por la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- Se trate de operaciones in bond, todas las aduanas fronterizas.
- Se manejen mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas, que cuenten con la autorización de la autoridad competente y el recinto con los lugares apropiados, por sus condiciones de seguridad.¹¹⁴

A través de estas paginas se ha profundizado en la gama tan diversas de funciones que hoy día llevan a cabo nuestras aduanas pues no sólo se dedican a recaudar impuestos además tienen la encomienda de fortalecer la seguridad en las fronteras, proteger la salud de los consumidores, todo esto sin dejar de lado el apoyo de los TLC pues de nada serviría que las autoridades los negocien y los empresarios mexicanos los vean como una herramienta de soporte si la aduana no es flexible en cuanto a trámites y horarios, pues de que valdría una aduana impositiva a la que sólo le interesa cobrar impuestos descuidando su labor de activar el comercio.

Hay que resaltar que aún falta trabajo por hacer ya que como se mostrará más adelante, la labor de nuestras aduanas no puede ser estática, todos los días suceden alrededor del mundo diversos acontecimientos que fuerzan a las naciones a seguir progresando. México no puede perder el tiempo pues ha entendido que debe poner especial atención en el trabajo, modernización, organización y desarrollo de estos recintos. Se ha ido estudiando los diferentes procesos que conforman la aduana mexicana, por lo que debemos recordar que los actores participan activamente de acuerdo al tipo de aduanas que se trate y las funciones que debe realizar.

Actualmente se habla que las aduanas no funcionan, que es inútil el gasto que representan para la economía nacional y que son más los problemas que representan

fiscalizado es el inmueble manejado por los particulares una vez efectuada la revisión y fiscalización de las mercancías, dichos inmuebles colindan o están cerca de los recintos fiscales.

¹¹⁴ *Ley Aduanera 2008 y Reglamento Correlacionada* Ed. ISEF, México 2005, p.19

que las ventajas, todo esto sucede sin que comprendamos que al frente de ellas hay instituciones, pues es un hecho que los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas ni tener buenos programas de inversión y financiamiento o contar con infraestructura básica, incorporar el desarrollo tecnológico e invertir en capital humano y social.¹¹⁵

Finalmente podemos ver que el capital humano es un punto importante ya que no sirve de nada tener la tecnología adecuada, si no se cuenta con un personal capacitado para enfrentar los nuevos retos comerciales. Sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, diseñar las nuevas políticas económicas y encarar el entorno internacional más competitivo.

3.2.1. Obligación Aduanera en México

La obligación y operación aduanera es la actividad aduanera que realiza el Estado en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley para cumplir con sus objetivos de salvaguardar y ejercer su dominio sobre el territorio nacional, vigilando que se cumplan todos los requisitos que fijan las leyes para permitir el ingreso al territorio nacional, la salida del mismo o su tránsito por él de personas, bienes y transportes.¹¹⁶

La operación aduanera se manifiesta para la autoridad administrativa como un conjunto de facultades y atribuciones legales, que ya ejercitadas adquieren la forma de actos administrativos de la más diversa índole, haciendo cumplir o estableciendo obligaciones a cargo de los administrados. Así, las obligaciones aduaneras que constituyen el ámbito material del Derecho Aduanero, se pueden encontrar de tres maneras: de forma

¹¹⁵ Ayala E., José, *"Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico"*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 2000.

¹¹⁶ Rohde Ponce .Op. cit. p .89

expresa en las leyes o reglamentos; en forma de facultades a las autoridades o bien en los actos administrativos emitidos con base en esas facultades.

En las siguientes líneas se tratará acerca de la existencia de dicha obligación, su naturaleza jurídica y sus diferencias con otras obligaciones públicas.¹¹⁷

I. La naturaleza de la obligación jurídica aduanera.

Para la Administración Pública Federal la actividad aduanera se manifiesta en el establecimiento de instituciones, en la aplicación de medidas de control y en la operación de mecanismos de supervisión y vigilancia de sus fronteras, litorales y espacio aéreo (establecimiento de aduanas; señalando lugares autorizados; fijando horarios y días hábiles, etc.) en el exigir que ante ella se lleven a cabo los actos y formalidades establecidos por la ley para ingresar al territorio nacional o extraer del mismo bienes y transportes (presentando las mercancías; practicando el despacho aduanero; revisando las mercancías, etc.) el requerir la comprobación de las regulaciones restricciones exigidas por las leyes para permitir esa introducción o extrusión y en ejercer los actos de vigilancia y fiscalización (verificando la existencia de permisos, constancias, inspecciones, etc.) y en ejercer los actos de vigilancia y fiscalización (verificando las mercancías durante su transporte, practicando visitas domiciliarias; embarcando las mercancías que no demuestren su legal estancia en el país, etc.).

Para los particulares la actividad aduanera se manifiesta como un conjunto de obligaciones que se deben cumplir, bajo pena de sanción, y que consisten en conductas de hacer, no hacer y de tolerar que se deberán satisfacer frente al Estado y que son todas ellas correlativas con las facultades de las autoridades aduaneras.¹¹⁸

Entre las obligaciones de hacer están aquéllas consistentes en introducir mercancías al territorio nacional o extraerlas del mismo sólo por lugares autorizados; realizar esos actos en días y horas declarados hábiles por la autoridad; presentar las mercancías ante

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ ROHDE PONCE .*Op. cit.* p.90

la autoridad en el momento de su ingreso o salida; cumplir con las formalidades exigidas para el despacho aduanero de dichas mercancías; obtener y exhibir los permisos requeridos por otras leyes; amparar la mercancía en todo tiempo durante su transporte, etc.

Entre las obligaciones de tolerar están aquellas que consisten en permitir a las autoridades los actos de verificación y comprobación del cumplimiento de las anteriores obligaciones, tales como el recibir visitas domiciliarias, permitir la verificación de mercancías durante su transporte, etc.

En las obligaciones aduaneras como en todas obligaciones públicas se puede fácilmente apreciar que las relaciones entre la autoridad y los particulares son de supra-subordinación, en cuanto que las obligaciones se imponen de manera unilateral por la primera a los segundos, en un plano de jerarquía, a diferencia de las obligaciones privadas en donde las partes tienen un nivel de igualdad.

Igualmente se puede apreciar que las citadas obligaciones aduaneras nacen de la ley o de un acto de la autoridad en ejercicio de sus facultades legales y no nacen de la voluntad del particular.

La soberanía aduanera, que jerarquiza la aplicación de la ley nacional y su observancia en los actos y bienes que traspasan las fronteras nacionales, será el bien jurídicamente tutelado de la obligación aduanera.¹¹⁹

Por su contenido, la obligación aduanera es adjetiva o formal, pues atiende a garantizar la integridad del territorio nacional; la aplicación de las leyes nacionales que regulan la entrada o salida del país de bienes o transportes y su eficacia mientras permanezcan en el país. Dichas obligaciones aduaneras permiten tener un mejor control y de esta forma prohibir a las autoridades aduaneras realizar un trabajo eficiente y rápido.

¹¹⁹ ROHDE PONCE .*Op. cit.* p.91.

II. El incumplimiento de las obligaciones aduaneras.

En virtud del tipo de las conductas que estatuyen, en la mayoría de los casos de infracción, los cumplimientos forzosos de las obligaciones resulta imposible física como jurídicamente. Por lo tanto, sus incumplimientos se tipificarán como infracciones administrativas sancionadas con multas o personas pecuniarias y los más graves se calificaran como delitos y se sancionarán con penas privativas de la libertad, previendo en ambos casos, bajo ciertos supuestos, el decomiso de las mercancías.

Además de las facultades sancionatorias otorgadas a las autoridades para castigar las infracciones administrativas, la ley también les concede la facultad de ejercitar medios de apremio a fin de hacer cumplir sus requerimientos, como por ejemplo, la multa y el arresto.¹²⁰

3.2.2. Ubicación Geográfica en Territorio Nacional de las Aduanas y tipos de Aduanas

Dentro de esta investigación es importante analizar la clasificación de las aduanas para determinar que tipo de funciones, responsabilidades y obligaciones ejercen ya los 3,152 kilómetros de frontera norte, 1,149 kilómetros de frontera sur y 11,112.5 kilómetros de costas se han dividido en 49 aduanas, mismas que cuentan con instalaciones que reciben y envían la mercancía de acuerdo a una previa clasificación, la cual para todos los estudiosos de la materia, resulta fundamental conocer.

Cada Aduana tiene el siguiente esquema de Mandos:

Administrador

Sub Administrador

¹²⁰ *Ibidem.*

Administrador de la Operación Aduanera

Administrador.- Es la máxima autoridad dentro de la Aduana, en su persona recae la total y absoluta responsabilidad de la autorización de todas las operaciones que se realicen por tal Aduana, él firma las autorizaciones para los movimientos extraordinarios que se hacen fuera del horario pre establecido.

Sub Administrador.- Es el suplente inmediato del Administrador de la Aduana, cuando por razones del servicio (audiencias en la Administración central, juicios, operativos o de fuerza mayor salud, asuntos personales) el Administrador se debe ausentar del cargo; en estos casos el Sub Administrador de la Aduana le suple y autoriza todas aquellas operaciones que requieran el visto bueno de la autoridad aduanera. Es la segunda máxima autoridad de una Aduana.

Por debajo de las figuras del Administrador y del Sub Administrador de la Aduana aparece la del Administrador de la Operación Aduanera (que antes se llamaba de la Regulación del Despacho Aduanero), quien se hace cargo de dar solución a todos los problemas que se susciten durante el proceso de revisión de mercancías por parte de las partes operativas dentro de la Aduana.

Cada Administrador de Aduana es la máxima autoridad dentro de su propia aduana y es responsable de girar toda clase de oficios y autorizaciones dentro de su adscripción, pero a su vez está en la obligación de reportar a la Administración General de Aduanas (AGA), ante un Administrador General en las asambleas que corresponda conforma a la organización e integración orgánica de la propia Aduana.

Organigrama del Sistema Fiscal Nacional.

El Sistema Fiscal Nacional, en lo referente a Aduanas, está estructurado de la siguiente manera:

SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SAT – Servicio de Administración Tributaria

AGA- Administración General de Aduanas

49 Aduanas del País.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la entidad encargada del manejo de los dineros nacionales, es el mando superior a nivel federal que se hace cargo del control de la recaudación de impuestos a nivel nacional y es en funciones la “caja chica” del gobierno federal.

Corresponde al Servicio de Administración Tributaria (SAT) hacer la cobranza o recaudación de los impuestos, el SAT es el órgano cobrador del Gobierno Federal, por medio del cual se hace de recursos la Administración Pública Federal; el SAT, a su vez, está organizado por Administraciones, en cada Administración de nivel central opera un área específica dentro de la recaudación.

Las principales Administraciones dentro del SAT son Grandes Contribuyentes, que, como su nombre lo indica, maneja a grandes contribuyentes fiscales, la de Destino de Bienes del Fisco Federal, que es la que se encarga de administrar el uso que se dará a aquellas mercancías que causaron abandono en las Aduanas o que fueron embargadas por la Autoridad Aduanera, existe una Administración de Contabilidad y Glosa que es la que maneja las copias certificadas de los Pedimentos, cuando así lo requiera el importador o el Agente Aduanal y por supuesto la más importante en materia aduanera es la AGA, Administración General de Aduanas, que es la que otorga las nuevas

Patentes de Agente Aduanal y se hace cargo del control directo de las 49 Aduanas establecidas en el territorio nacional.

3.2.3. Principales Aduanas que operan en México

Como ya se mencionó en México operan 49 Aduanas, dentro de estas aduanas podemos encontrar: 19 en la frontera norte ,2 en la frontera sur ,17 marítimas ,11 interiores.

En la frontera norte: Agua Prieta, Ciudad Acuña, Ciudad Camargo, Ciudad Juárez Ciudad Miguel Alemán Ciudad Reynosa, Colombia, Matamoros, Mexicali, Naco, Nogales Nuevo Laredo, Ojinaga, Piedras Negras Puerto Palomas, San Luis Río Colorado, Sonoyta Tecate ,Tijuana.

En la frontera sur: Ciudad Hidalgo y Subteniente López.

Aduanas marítimas: Acapulco, Altamira, Cancún, Ciudad del Carmen, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada Guaymas, La Paz, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Salina Cruz, Tampico, Tuxpan ,Veracruz .

Las aduanas interiores: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato, México, Monterrey, Puebla Querétaro, Toluca, Torreón.¹²¹

Distribuidas en puntos estratégicos del territorio nacional, cabe mencionar que una Aduana puede ser de primer, segundo o tercer nivel, dependiendo de la importancia estratégica y del volumen de mercancías que por ella crucen diariamente. Las de primer nivel son indudablemente las principales aduanas del país, por donde cruza diariamente mercancía por valor de varios millones de pesos; las de segundo nivel implican mediana importancia con un cruce diario nominal inferior al millón de pesos de valor; y por último, las de tercer nivel, donde hay aduanas como lo es la Subtte. López en Quintana

¹²¹ http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm. Fecha de consulta 13/05/09.

Roo que hay la necesidad de dirigir un Oficio con anticipación a la Administración General de Aduanas para que ésta disponga de personal para hacer la revisión y el despacho de las mercancías, ya que es tan escaso el volumen de embarques que cruzan que normalmente no hay un equipo de verificadores fiscales instalados permanentemente.

La frontera Norte hay 19 Aduanas, de hecho en esta parte del país se concentra más del 90% del intercambio comercial internacional que tenemos. Se puede decir que sus principales socios comerciales son los Estados Unidos y Canadá dado que estamos comprometidos con el Tratado de libre Comercio de América del Norte(TLCAN); dentro de las Aduanas del Norte del país podemos citar a Nuevo Laredo Tamaulipas como la más importante del país, dado al enorme volumen de cruces que maneja tanto en importación como en exportación, destaca también la Aduana de Reynosa, Tamaulipas, la de Tijuana-Mesa de Otay por donde circula gran cantidad de artículos electrónicos y en su aeropuerto se envían en aviones rentados (charter) a Europa grandes cantidades de uvas para la elaboración de vino; la Aduana de Cd. Juárez en Chihuahua sobresale por el intercambio de autopartes y la maquila textil con empresas estadounidenses.

En el litoral del Pacífico cabe destacar las siguientes aduanas marítimas que más destacan por el volumen de tráfico que operan son: la de Ensenada, Baja California, a donde llegan cantidad de contenedores asiáticos, principalmente con artículos electrónicos, más al Sur está la Aduana de Manzanillo, Colima, que es a donde llega la mayoría de los embarques marítimos provenientes de Asia, abajo se encuentra la Aduana de Lázaro Cárdenas, Michoacán, que da soporte y desfoga todos aquellos contenedores que no pueden ser despachados en Manzanillo por exceso de tráfico, finalmente al Sur se encuentra el Puerto de Salina Cruz, Oaxaca que en el pasado tuvo importancia debido al intercambio existente en el ferrocarril transito ístmico, el cual actualmente se encuentra semi abandonado.¹²²

¹²² CARVAJAL C., Máximo, *Op. Cit.*, p.187

En el litoral del Golfo están, de norte a sur, los puertos de Tampico y Altamira en Tamaulipas, más al sur se encuentra el puerto de más importancia y movimientos en México: Veracruz, por ahí llega a México casi la totalidad de las importaciones provenientes de la Unión Europea; más abajo se encuentra la Aduana multimodal de Coatzacoalcos, Veracruz la cual maneja gran parte de las exportaciones de cerveza a granel a los Estados Unidos a través del servicio de ferrobuses que son buses especiales que pueden cargar sobre su cubierta directamente carros de ferrocarril, el servicio de ferrobuses corre del puerto de Coatzacoalcos a Mobile, Alabama.

En la frontera Sur, la principal Aduana que hay es la de Ciudad Hidalgo, Chiapas, la cual opera la mayoría de los movimientos de intercambio terrestre de carga con Centroamérica.

3.2.4. Problemática del Sistema Aduanero Mexicano

Dentro del Sistema Aduanero Mexicano podemos encontrar diferentes problemas que provocan que se esté frenando su desarrollo y su competencia tanto nacional como internacional ya que dar una posible solución a esta problemática ayudaría a la facilitación del comercio exterior en México.

Sin desconocer los avances que se han logrado durante 22 años de apertura comercial, debemos reconocer que aún no son suficientes para la transformación total del sistema aduanero mexicano a fin de que opere en las mismas condiciones que privan en nuestro país a los principales socios comerciales.

Dentro sus principales problemas podemos encontrar:

- Diversos criterios para poder clasificar una mercancía. Esto se ha convertido en un grave problema en aduana ya que se tiene que llevar a varios criterios de los Agentes aduanales para poder clasificar a una mercancía y hay mercancías que se pueden llegar a clasificar mal, lo que se convierte en una pérdida de tiempo.

- Algunas aduanas cuentan con instalaciones insuficientes, obsoletas y saturadas, provocando a menudo que el despacho y salida de la mercancía de la Aduana se retrase.
- El horario de las compañías, agencias aduanales e instituciones particulares que ofrecen servicios de almacenaje y recepción del pago de los impuestos, no están en concordancia con el horario de la Aduana, provocando demoras y costos.
- Sigue existiendo burocracia y corrupción en varias aduanas, y una insuficiente actitud de servicio al contribuyente.
- Podemos decir que otro problema que usualmente encontramos en la aduana es la falta de capacitación de la gente y la poca rotación de la misma, si al personal se le capacitara y se le trasladara en diferentes puestos se podría evitar el contrabando y los delitos aduaneros.
- Otra problemática que encontramos es en las aduanas marítimas ya que se caracteriza por ser lentas, además la accesibilidad de los buques están disponibles en los puertos y el exportador generalmente no esta cerca de ellos, aunque también podemos ver su gran desarrollo en otras un ejemplo de esto es la aduna de Altamira ya que se observa una gran modernización y un incremento en el movimiento de carga.

Para poder hablar de delitos aduaneros como una problemática dentro del Sistema Aduanero hay que dar una definición la palabra "delito" procede delito, y es definida comó por el Diccionario de la Lengua Española como "Culpa, crimen quebrantamiento de la ley" o "Acción u omisión voluntaria, castigada por la ley con pena grave".¹²³

Por otra parte, la noción formal del delito implica el análisis de la definición misma contenida en los ordenamientos legales, es decir, la definición legal prevista en los diversos ordenamientos jurídicos de naturaleza penal. De esta manera siguiendo la definición del Código Penal Federal (CPF), en su numeral 7º, se define al delito como "el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

¹²³ VARGA TREJO. *Op. Cit.* Pág.420.

Plasencia Villanueva, comenta que al mencionar “acto u omisión”, se refiere a la manifiesta voluntad del individuo que, a través de un movimiento corporal o bien de una inactividad, provoca la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico protegido por la ley penal, y al incluir “sancionada por las leyes penales”, hace alusión a la punibilidad, por lo que se puede establecer que la noción sólo hace referencia a dos de las categorías que comprende la teoría del delito, por lo que dicha definición debería reformularse a efecto de hacerla más explícita y adecuarla a las ideas de la doctrina penal clásica en la que se origina.¹²⁴

Cabe señalar que el delito puede ser: a) Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos; b) permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y c) continuado, que en el mismo Código Penal Federal en su artículo séptimo nos indica cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal. El Código Fiscal de la Federación, nos señala en su artículo 99, que cuando el delito sea continuado, se aumentarán las penas.¹²⁵

Dentro de los delitos aduanales encontramos el contrabando, así denominado es una acción que infracciona un ordenamiento o bando. En el Código Fiscal de la Federación (CFF) se define simplemente como “el que introduzca al país o extraiga de él mercancías”...dando a continuación tres dispuestos en su artículo 102, a su vez los actos u omisiones considerados en esas fracciones están también comprendidos en la Ley Aduanera, en la cual se denominan infracción, aplicándose este término a las violaciones de naturaleza administrativa.¹²⁶

En delitos especiales como el contrabando, la Secretaría de Hacienda y o el SAT tiene la facultad de allegarse las pruebas necesarias para formular denuncia o declaratoria de

¹²⁴ *Ibidem*. Pág.421.

¹²⁵ VARGA TREJO. *Op. Cit.* Pág.422.

¹²⁶ GARCÍA CABEZA, Luis Z., *El Contrabando en México*, editorial CIACI, edición,2004, México, D.F. p.9

perjuicio fiscal al Ministerio Público, para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales.

Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la ley relativa concede a las actas de la policía judicial; y la SHCP, a través será coadyuvante del MPF, actuando conjunta, distinta o sucesivamente con éste considerándose que se ha iniciado el procedimiento con el primer acto que es notifique al contribuyente.¹²⁷

3.2.5. Competitividad a nivel internacional

Las regiones económicas y políticas del orbe en la actualidad son:

- Norteamérica
- Unión Europea
- Asia
- Federación Rusa y Asia Central
- Medio oriente
- Sub Continente Indio
- Latinoamérica
- Oceanía
- África

Norteamérica.

Concentra en la actualidad la mayor parte del poderío económico mundial que gira en torno a los Estados Unidos de América del Norte como súper potencia única, hegemónica y global, tras la caída de la URSS, que era el contrapeso político, económico y militar en un pasado. México forma parte de esta región podemos ver que, más a la fuerza, más en tratados políticos, que por voluntad propia dado que dentro del marco

¹²⁷ GARCÍA CABEZA *Ibidem*. Pág.11.

del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de la América del Norte) México es la única parte que puede unilateralmente ser excluida del mismo.

Los estadounidenses han invertido más en Canadá que en cualquier otro país extranjero. Muchas empresas estadounidenses, utilizan sus operaciones canadienses como proveedores mundiales importantes de algunas líneas de productos. El mercado automotriz permite a los fabricantes de automóviles de Estados Unidos y Canadá que entró en vigor en enero de 1988, crea un mercado continental para la mayoría de los demás productos.¹²⁸

Está por demás mencionar que los Estados Unidos son uno de los mayores productores de granos básicos alimenticios a nivel mundial, haciéndose uso intensivo de suelo e irrigación en la cuenca Mississippi-Missouri, en esta región está comprometido más del 85% del tráfico internacional de mercancías de nuestro país.

Latinoamérica.

Región por demás conflictiva, a causa del reciente auge que ha tenido el narcotráfico hacia los Estados Unidos, y de las precarias condiciones de desarrollo de la gran mayoría de países que componen este bloque. El problema de Latinoamérica es sencillo, no se ha "hecho la tarea", en otras palabras, no se han resuelto los pendientes nacionales y regionales que son realmente apremiantes como empleo, combate a la pobreza, desarrollo tecnológico e industrial, que otras regiones del mundo, Asia e India en concreto si están haciendo para abatir sus rezagos, es por ello, que, dentro del contexto internacional, Latinoamérica aparece "escandalosamente rezagada" con respecto de otras regiones del mundo, la palabra "escandalosamente" se debe a que América Latina no tiene pretexto válido para estar en esta situación, ya que hay enormes y abundantes recursos energéticos y naturales, agua, biodiversidad, litorales etc., pero desafortunadamente la población tiene uno de los índices de capacitación y

¹²⁸ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), *La Clave del Comercio: Libro de Respuestas para Exportador*, Cd. de México: CCI/BANCOMEXT, 2005. P. 348.

de mediocridad profesional más altos de todo el mundo. Aunado ello, gobiernos corruptos ha, fomentado el rezago tan terrible en el cual se halla sumida esta región.

Dentro de Latinoamérica destacan tres potencias regionales: Brasil, uno de los grandes productores de petróleo a nivel global (PETROBRÁS), el cual ya realiza investigaciones propias en aguas profundas del Atlántico, y tiene poderosas industrias (EMBRAER, fabricante de aviones comerciales a gran escala mundial)(MINAS GERAIS, consorcio minero productor de grandes cantidades de bauxita utilizada para la fabricación de Aluminio), asimismo como un ampliamente desarrollada industria de los bio-combustibles, cabe señalar que posee la flota vehicular que funciona a base de alcohol etílico, más grande del mundo. Por otra parte cabe destacar el caso de Chile, que tiene a una de las industrias exportadoras de conservas enlatadas más poderosas de todo el mundo, es productor de los vinos de mejor calidad a nivel mundial, tiene una industria química y farmacéutica altamente desarrollada, cuenta con un intercambio militar y comercial con el Reino Unido de la Gran Bretaña que le reporta sendas ganancias, y cabe destacar también a Venezuela, la cual está celebrando pactos de transferencia de tecnología con China y la Federación Rusa en rubros militar y de alta tecnología informática y aviónica, con miras a, en un futuro, maquilar sus propios aviones, pues ya maquila sus propias computadoras con tecnología china.

Unión Europea.

La Unión Europea (conocida anteriormente como la Comunidad Europea) se estableció por medio del Tratado de Roma en enero de 1957 donde se creó una unión aduanera común y actualmente, su desarrollo ha desembocado incluso en una unidad europea política ya que posee una Comisión Europea que representa un poder ejecutivo, un Parlamento Europeo (poder legislativo) e incluso un Tribunal Europeo (poder judicial).¹²⁹

Esta región alberga una de las mayores diversidades lingüísticas, políticas y culturales del mundo, ya que en un área geográfica relativamente pequeña se concentran diversas

¹²⁹ Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT). Op. Cit. p. 361.

lenguas, usos y costumbres, credos religiosos, lo que hace de Europa un mosaico pluricultural bastante interesante. Alemania destaca como potencia regional, con sus adelantos tecnológicos y su solidez económica, España, por su adelanto en la industria del turismo y en sus estándares económicos ha tenido un adelanto prodigioso en los últimos años sabiendo aprovechar la parte beneficios de estar integrada a un pacto económico común, cabe señalar que el trampolín obligado para poder penetrar los mercados del Medio oriente, África, y parte de la India es sin lugar a duda y obligadamente Europa, ya que en esta región están los intermediarios (Broker) que desde el período colonial mantienen sólidos nexos y establecimientos permanentemente fijos en tales regiones con las cuales el contacto de México es casi nulo o nulo definitivamente. Así pues, destacan los puertos marítimos de Europa del Norte como punto de conexión (Gateway) entre América y Medio Oriente, Oriente y África.

Asia.

Esta es sin lugar a dudas la zona del mundo con el mayor detonante de crecimiento económico gracias a la enorme oferta de mano de obra barata que puede ofrecer por su excedente de población. Esta región es plena de contrastes entre la pobreza más abrumadora, y las condiciones similares a la esclavitud del S. XVIII, junto con adelantos tecnológicos y de estándares de vida propios de potencias del S. XXI, todo ello gracias a la amplia difusión a principios de la década de los 90s acerca de las bondades fiscales y en costos de invertir en la región, ello provocado con el cuasi colapso del régimen tradicionalmente comunista de China Popular, la distensión y distanciamiento de relaciones entre China y la entonces existente URSS, lo que propició que China cortara abruptamente con URSS y tuviese un “coqueteo” o acercamiento hacia los Estados Unidos, después de una relación históricamente llena de rencores.

Los norteamericanos no despreciaron para nada las insinuaciones chinas y en un lapso de menos de 20 años prácticamente desmantelaron toda su poderosa industria manufacturera, para trasplantarla a China completamente, con todo y naves industriales, bodegas, centros de distribución, generando ganancias millonarias a los industriales norteamericanos al maquilar en un país donde los costos de producción

entre sueldos, prestaciones sociales e impuestos son hasta tres veces menores a los de los propios EEUU.

Caso similar ocurrió con Europa al trasladarse gran cantidad de la industria pesada tradicionalmente europea (metalúrgica, automotriz, armadora de barcos) a tierras orientales. En esta región destaca como súper potencia regional Japón, por sus adelantos tecnológicos y poder económico; China, a pesar de su gran tamaño y agresivo crecimiento, todavía está distante para llegar a igualar o superar a los nipones (cosa fácilmente previsible en los próximos años); Taiwán durante años fue un "oasis" para la industria manufacturera estadounidense y europea, cuando no era posible e impensable establecerse con empresas en la China comunista, pero tras la apertura de China continental vino la decadencia y actualmente sólo ocupa un papel secundario en este escenario; por otro lado, los países del sudeste asiático (Vietnam, Indonesia, Khmer(Camboya), Laos , Singapur, Filipinas y Brunei) fungen prácticamente como maquiladores de las potencias de la región, con excepciones de Brunei que posee los yacimientos de gemas más ricos del mundo y Singapur que tiene una privilegiada posición geográfica por donde pasa todo el tráfico marítimo de Asia para Europa y viceversa.

Medio Oriente.

Esta agitada región ha sido durante siempre escenario de confrontación bélica, asimismo, cuenta con reservas mundiales de energéticos , prácticamente en el Golfo Pérsico aloja la mayoría de las reservas energéticas del mundo a largo plazo, en esta región la característica media de los países que la conforman es un alto poder adquisitivo derivado de los excedentes petroleros, la casi total ausencia de una industria manufacturera propia ,son países que prácticamente lo importan todo con excepción de Israel que, sin lugar a duda, es la máxima potencia regional, los demás países carecen totalmente de tecnología e industria propias por lo que todo lo deben adquirir en el mercado extranjero. Europa es el principal proveedor de bienes y servicios de esta región, y China paulatinamente está empezando a penetrarla con sus productos de consumo masivo. Israel es uno de los mayores proveedores de armamento de todo el

mundo, asimismo como de industria química y de alta tecnología e investigación biomédica, los países del Golfo Pérsico (Irán Irak Kuwait, Arabia Saudita, Emiratos árabes, Qatar, Bahrein) son los proveedores mundiales de crudo y atractivos consumidores de toda suerte de productos de consumo masivo, los demás países de la región subsisten en condiciones tan precarias como las de la Edad Media.

Sub Continente Indio.

Esta región conformada por lo que eran los antiguos dominios británicos de las Indias, India, Pakistán, Nepal, Bhután, Sikkim, Bangladesh y Sri Lanka, así como el archipiélago de las Maldivas tiene un excedente muy grande de población, se registran los índices de pobreza más altos del mundo(Bangladesh) y, al igual que muchas regiones del tercer mundo es tierra de contrastes, sobre salen dos potencias regionales en eterna disputa: India y Pakistán, ambas con poderío nuclear y ejércitos de gran tamaño respectivamente; sobresale la India como líder indiscutible de esta región, igualmente de ser el mayor productor de software a nivel mundial, además de ser también el mayor productor filmico y un importante productor de toda clase de productos químicos, India posee en la actualidad dos porta aviones, maquila aviones de combate del tipo MIG y SUKHOI, de tecnología rusa, y a través de ISRO (India Space Research Organisation) ha logrado desde los años 90 colocar exitosamente cargas en órbita con tecnología propia , pro lo cual dista enormemente de ser un país subdesarrollado como lo es México. El mayor productor de seda a nivel mundial es Sri Lanka, país perteneciente a esta región.

Federación Rusa y Asia Central.

Esta región alberga realmente misterios y contrastes muy grandes, tras el colapso económico de la otra poderosa Unión Soviética los países integrantes del bloque soviético Kazajistán, Kirguistán, Armenia, Georgia, Turkmenistán, Abjasia, Chechenia, Uzbekistán, entre otros han sufrido una terrible depresión económica, producto del pésimo manejo soviético que por años sostuvo una economía artificialmente y centralmente planificada, por ejemplo el Mar Aral se ha secado casi completamente y se encuentra totalmente contaminado de plaguicidas altamente tóxicos, producto de décadas de una depredación ecológica y de una agricultura intensiva mal lograda que

literalmente arrasaron con la región, por lo que la desolación y pobreza en estas regiones son realmente extremas, lo largo de todo el territorio de la antigua Unión Soviética abundan las ciudades abandonadas como Chernobyl, que tras accidentes industriales, químicos o nucleares debieron ser evacuadas y son hasta la fecha zonas de confinamiento y acceso restringido por la altísima radioactividad. Por el contraste cabe destacar que la industria pesada rusa está teniendo un gran repunte en los últimos años, que los rusos se han dado a la tarea de renovar completamente su vastísimo acervo científico (herencia de la URSS) y que hoy por hoy Rusia se coloca aún como súper potencia global gracias a sus enormes reservas energéticas tanto de petróleo como de gas natural.

Oceanía

Esta región ubicada al sur del planeta comprende a Australia y Nueva Zelanda, las cuales tienen un nivel de vida bastante bueno, gozan de excelentes condiciones gracias a su escasa población cabe señalar que en esta región se encuentra la mayor producción de ganado bovino del mundo Australia y Nueva Zelanda son grandes exportadores tanto de cabezas de ganado como de carne congelada.

África.

Esta región profundamente empobrecida dista mucho de mejorar sus condiciones, por el contrario el panorama sociopolítico y económico del África actual es mucho peor que el que prevalecía en los años 80 y 70 basta con señalar que la zona marítima más peligrosa de todo el mundo está precisamente frente a las costas de Somalia, donde aún se practica la piratería en alta mar, por medio de la cual bandas criminales secuestran barcos porta contenedores para robar su carga o bien yates turísticos.

Si la norma internacional no es cumplida por el Estado obligado, surge un ilícito internacional que tiene como consecuencia la responsabilidad internacional del Estado, que a su vez deriva en la obligación de reparar el daño causado. El ilícito internacional surge debido a que:

- a) El principio de la primacía del derecho internacional sobre el interno, es una norma de derecho internacional consuetudinario reconocida por la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (CVSDT) de 1969, por la práctica internacional, y por la jurisprudencia internacional.
- b) Los Estados no adecuan su ordenamiento interno al derecho internacional convencional o consuetudinario, para evitar conflictos de leyes con tratados.
- c) En la responsabilidad se aduzca un daño material o moral por parte del sujeto titular del derecho lesionado o del interés jurídico protegido.¹³⁰

3.3. Legislación Vigente Mexicana de Comercio Exterior

3.3.1. Regímenes Aduaneros vigentes en la legislación nacional

Los regímenes aduaneros son todas las operaciones válidas legalmente a las cuales podemos destinar una mercancía, sujeta a una operación de Comercio exterior en nuestro país, esto está plasmado claramente en el Artículo 90 de la Ley Aduanera, que define los siguientes regímenes:

Definitivo de Importación o exportación.- Es cuando una mercancía paga completamente las contribuciones al Comercio Exterior y cumple enteramente todo el cúmulo de regulaciones y restricciones, para poder quedarse en territorio nacional por tiempo indefinido(en el caso de importación) o en el extranjero por tiempo indefinido también (en el caso de exportación).

Temporal de Importación o Exportación.- Es cuando una mercancía no permanecerá en el país (importación) o en el extranjero (exportación) más que por un lapso establecido de tiempo límite, y una vez terminada ese plazo de tiempo deberá retornarse al extranjero (en importación temporal), o bien regresar a territorio nacional (en exportación temporal).

¹³⁰ VARGA TREJO. *Op. Cit.* p.64.

Los regímenes temporales de importación o exportación tienen a su vez variantes,

- Para retorno en el mismo Estado, en este caso la mercancía es traída (importación) o enviada (exportación) al extranjero, para que regrese sin que se le hagan cambios, alteraciones ni reparaciones, el más claro ejemplo de esto lo tenemos con las giras internacionales tanto de artistas mexicanos como extranjeros que van o vienen al país con todo su vestuario y equipo (iluminación, audio, video, vestuario, maquillajes, efectos especiales etc.), y, literalmente importan o exportan toneladas de equipo con valor millonario por un tiempo limitado, el cual, una vez concluida la gira por nuestro país o por el extranjero, finalmente será retornado.
- Para reparación, en este caso la mercancía es traída (importación) o enviada (exportación) al extranjero, para practicarle una reparación, el mejor ejemplo de esto lo tenemos en los procesos que se llevan a cabo en la base de mantenimiento de mexicana de aviación, a ese lugar son traídos mensualmente decenas de motores de aviones de diversas aerolíneas tanto de Latinoamérica como de Estados Unidos, para que se les proporcione un mantenimiento mayor, siendo completamente desarmados los motores, sustituyendo las piezas ya deterioradas o dañadas por piezas nuevas, regresando tales motores a sus respectivos países de procedencia ya reparados. De igual manera, pero a la inversa ocurre con los aviones modelo ATR de la aerolínea mexicana AEROMAR, los cuales son enviados a Francia para que les sea practicado de igual manera mantenimiento mayor y reparaciones, regresando a México después de esto, pagando únicamente impuesto sobre el costo de la mano de obra extranjera y las refacciones que se le hayan añadido al motor.
- Para elaboración o transformación, en este caso la mercancía es traída (importación) o enviada (exportación) al extranjero con el objeto de hacer un proceso industrial de ensamble, transformación o manufactura, proceso tal que dé como resultado un producto terminado, con una fracción arancelaria

distinta a la de los insumos y partes a partir de los cuales fue producido, cabe señalar que en el caso de la importación temporal, los maquiladores que desean ejercer este régimen aduanero, deberán tener previamente un Programa IMEX (Industria Maquiladora Manufacturera de Exportación) otorgado y autorizado por la Secretaría de Economía, con el cual obtienen jugosos beneficios fiscales.

Tránsito de mercancías. Bajo este régimen las mercancías son trasladadas de una Aduana a otra Aduana con los impuestos ya calculados, pero pendientes de pago, viajando selladas con un candado fiscal de color rojo, que indica claramente tal circunstancia, un tránsito es promovido frecuentemente para evitar lo engorroso, caro y lento de las operaciones por una Aduana deficiente en su operación (las marítimas en México se caracterizan por ello lentitud, alto costo e ineficiencia), moviendo el embarque a una Aduana interna que tenga operación más ágil, los tránsitos son de carácter interno (de Aduana de Entrada a Aduana de despacho o viceversa, y los Tránsitos Internacionales son de una Aduana de Entrada a una Aduana de salida, por ser estos últimos muy factibles para operaciones del narcotráfico en la actualidad se encuentran parcialmente derogados.

Depósito Fiscal. Este régimen aduanero consiste en extraer una mercancía de una Aduana, teniendo los impuestos pendientes de pago, para trasladarla a una Almacenadora de Depósito Fiscal debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda, para que sea depositada en esta última por un período de tiempo indefinido, sin correr los riesgos de que cause abandono – como le pasaría estando en la Aduana -, con mejor seguridad y servicio de almacenamiento, y con la facilidad de hacer exhibiciones a los clientes compradores mexicanos para poder venderla e ir la sacando poco a poco de la Almacenadora (cosa imposible de hacer en una Aduana), en este caso la Almacenadora de depósito fiscal en su carácter de institución Auxiliar de Crédito queda como AVAL del importador mexicano, por el monto de impuestos pendientes de pago, los cuales finalmente serán liquidados cuando se decida extraer tal mercancía de la almacenadora,

debiéndose pagar además, recargos, actualizaciones y el propio servicio de almacenaje de la almacenadora.

Elaboración, Transformación o Reparación en Recinto Fiscalizado. Este régimen fue diseñado para la operación de la Industria Automotriz terminal, las denominadas armadoras de autos, es en esencia similar al de importación temporal para elaboración, transformación o reparación, pero con la diferencia de que en este caso la propia planta ensambladora de autos es un recinto fiscalizado habilitado por la Secretaría de Hacienda, para guardar en su interior mercancías y maquinaria de procedencia extranjera sin el pago de impuestos, este régimen es mucho más flexible y ágil que el de una maquiladora, partiendo del punto de vista de que la industria automotriz trabaja bajo esquemas JIT Just in Time, durante las 24 horas del día y no es posible estar tenidos a la capacidad de atención de un Agente Aduanal o a restricciones por parte de las Aduanas, por ello las empresas titulares del beneficio de este régimen, gozan de trato preferencial en Aduanas en lo referente a la agilidad del procedimiento de despacho de mercancías, el régimen básicamente consiste en traer del extranjero partes y componentes, para realizar el armado de vehículos automotores nuevos, para su posterior exportación.

3.3.2. Las Atribuciones Constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el máximo ordenamiento del Sistema Jurídico de México y la primera fuente de donde emanan las normas que rigen en nuestro país el comercio exterior, pues en la misma encontramos el artículo 131 que se erige como la principal fuente interna, habiéndose publicado el 13 de Enero de 1986 una ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, la cual fue abrogada y durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue publicada la Ley de Comercio Exterior en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de Julio de 1993, de donde se desprende la reglamentación en materia de comercio exterior y derecho económico de nuestro país. Dicho precepto establece que:

“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional”.¹³¹

El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportaciones e importaciones expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, 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 cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

El primer párrafo del artículo 131 constitucional, señala como materia exclusiva de la Federación gravar el comercio exterior. Este se puede dividir a su vez en tres partes:

- a) Es de carácter eminentemente aduanal, otorga facultad exclusiva a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.
- b) Regula el comercio interno y prohíbe a la Federación que al actuar como gobierno del Distrito Federal fije los impuestos aclaratorios a que se refiere el artículo 117, fracciones VI y VII de la CPEUM.
- c) La Federación puede reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional.

¹³¹ VARGA TREJO. *Op. Cit.* Pág.52.

El segundo párrafo, permite al Congreso de la Unión delegar en el Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, siempre y cuando exista urgencia para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier propósito en beneficio del país.

Al respecto, la CPEUM prevé la posibilidad del Ejecutivo Federal de emitir los llamados decretos delegados, como es el caso de la suspensión de garantías individuales a que se refiere el artículo 29 Constitucional.

Es importante mencionar que el ejercicio que haga el Ejecutivo de dicha facultad extraordinaria, debe ser debidamente fundado en las condiciones y circunstancias previstas por la propia Constitución Federal e informar al Congreso de la Unión. A este respecto, por regla general es en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente, donde el Congreso aprueba el uso de la facultad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 en comento.

Por su parte, el artículo 73, fracciones X y XXIX de la CPEUM, establecen respectivamente las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.¹³²

Dichos artículos fundamentan el comercio exterior de nuestro país ya que permiten tener las bases legales que establezcan la seguridad y la circulación de mercancías en nuestro país.

3.3.3. Atribuciones en la Ley de Comercio Exterior

En el Artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior¹³³ se establece que el Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

¹³² VARGA TREJO. *Op. Cit.* p.54.

¹³³ Compendio de disposiciones sobre Comercio Exterior para el 2002, Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Ley de Comercio Exterior, p. 2.

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. 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, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Establecer medidas para regular o restringir la importación o exportación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría, o en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedido por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del ejecutivo federal.
- VI. Coordinar, a través de la Secretaría la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

En los términos de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Comercio Exterior¹³⁴, las medidas de regulación y restricción no arancelaria a la exportación de mercancías se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales

¹³⁴ *Ibidem*. p6.

o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.

- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta por disposiciones constitucionales a restricciones específicas.
- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.
- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

Por otro lado, en lo referente a la importación el artículo 16 de la misma Ley, en lo referente a las medidas de regulación y arancelarias procedentes en los siguientes casos:

- I. Cuando se requiera de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia.
- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.
- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación de la materia.

3.3.4. Contribuciones al Comercio Exterior existentes en México (Arancelarias)

Es básico que se conozcan las principales contribuciones al Comercio Exterior vigentes en nuestro país, para identificar a que concepto corresponde cada una de ellas y saber el por qué de su cobro.

IGI-IGE – Impuesto General a la Importación / Impuesto General a la Exportación.

Es la contribución que se paga ya sea por introducir (importación) o extraer (exportación) mercancía del o al territorio nacional, su base legal esta en la LIGIE, Ley de los Impuestos Generales a la Exportación e Importación, a este impuesto también se le dan los nombres de Ad-Valórem (Valor Agregado), Arancel, o Duty en idioma Inglés, todos significan lo mismo, cabe comentar que en nuestra legislación el IGE a la exportación está prácticamente derogado, ya que la gran mayoría de las exportaciones no lo gravan, están exentas de este impuesto.

DTA – Derecho de Trámite Aduanero.

Se paga por el uso que se hace de las instalaciones en cualquiera de las 49 Aduanas del país, esta contribución es para pagar los gastos de operación propios de las Aduanas, como sueldos, mantenimiento etc., su fundamento legal reside en el Art. 49 de la Ley Federal de Derechos.

IVA – Impuesto al Valor Agregado.

Se paga únicamente a la importación, las exportaciones están exentas de esta contribución, se calcula sobre la base de: Precio marcado en la Factura de la mercancía + Fletes, seguros y demás gastos + DTA + IGI + Cualquier otra contribución adicional si es que la hay = Al resultante de toda esta suma se le calcula el IVA y se cobra en el Pedimento. También hay que resaltar que el IVA se paga a tasa del 10% en Franjas y

Regiones Fronterizas, y al 15% en el interior del país. El IVA recolectado en las importaciones realizadas por las 49 Aduanas de México representa una parte muy importante de la totalidad de IVA que le ingresa al gobierno (casi 45%).

C.C. – Cuota Compensatoria

Se trata de un aprovechamiento fiscal que es aplicado como resultado de una Investigación de Prácticas Desleales de Comercio Exterior, por parte de la respectiva Unidad Internacional de la Secretaría de Economía; cuando ésta descubre que: (a) hay subvención, que es un subsidio exagerado por parte del gobierno del país de origen a favor del fabricante extranjero y (b) que hay discriminación de precios, lo que quiere decir que el producto es del mismo precio o inclusive artificialmente menor, más barato, ya colocado en México, de lo que realmente cuesta en su país de origen, esto obviamente bajo un esquema de guerra desleal de precios en el cual a fabricante extranjero no le importa perder al vender por debajo del valor real, con tal de dañar al fabricante mexicano, la cuota compensatoria se impone tal como lo dice su nombre, para compensar de alguna forma el precio deslealmente bajo con el que ingresan dichos productos extranjeros al mercado de nuestro país. Esta se paga adicional a todos los impuestos y cabe resaltar que existen cuotas de hasta un 300% o más.

Cabe mencionar que fue publicado en el DOF un acuerdo (15 Oct. 2008) por medio del cual se suprimen todas las cuotas compensatorias impuestas a productos provenientes de la Rep. Popular China, dentro del marco de negociaciones de la OMC (Organización Mundial de Comercio) por lo que son la supresión total de estas salvaguardas, la industria nacional quedará parcialmente desprotegida, pues se implementaron en dicho acuerdo medidas emergentes por un breve lapso de tiempo. Esta restricción está en vías de ser totalmente derogada.

IEPS – Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Este impuesto aplica a la importación de cigarrillos y bebidas alcohólicas, para ello los importadores previamente deberán estar dados de alta en un Padrón específico para tal

fin, este impuesto se grava por separado de los demás, sobre el valor del embarque, y su base normativa es la propia Ley del IEPS.

ISAN – Impuesto sobre Autos Nuevos.

Tal como su nombre lo indica esta contribución se aplica a las industrias armadoras y/o comercializadoras de autos al mayoreo, no pueden importar autos al amparo del pago de este impuesto los particulares, solamente empresas automotrices y por mayoreo. Su base normativa es la propia Ley del ISAN.

3.3.5. Atribuciones en el Código Fiscal de la Federación

El artículo 39 de Código Fiscal de la Federación confiere al Ejecutivo Federal facultades indelegables, que si bien se refiere a la materia fiscal también tienen aplicación en materia aduanera. Estas facultades con las que a continuación se exponen, mismas que tienen por requisito que se ejerzan a través de resoluciones de carácter general, es decir, que se apliquen a todos los sujetos que se ubiquen es esas condiciones generales y que no se dirijan sólo a ciertas y determinadas personas.

- Condonar contribuciones y accesorios. El Presidente puede ejercer esta facultad cuando se haya afectado o se pretenda impedir que afecte la situación de algún lugar o región del país. Una rama de actividades, la producción o venta de productos o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Un ejemplo de uso de esta facultad discrecional fue la condonación de impuestos que se otorgó a la ciudad de Irapuato con motivo de la inundación que sufrió en el año de 1973.¹³⁵

- Dictar medidas sobre administración, control, forma y procedimientos de pago de contribuciones. El Ejecutivo puede mediante reglas generales, dictar medidas sobre las formas de pago de las contribuciones, sobre su administración y control, también sobre procedimientos para efectuar dicho pago, aun tratándose de contribuciones que ya se hubiesen causado con anterioridad.

¹³⁵ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2000, pág.182.

- Conceder subsidios o estímulos fiscales.

3.3.6. Atribuciones en la Ley Aduanera

Por su parte el artículo 143 de la Ley Aduanera¹³⁶ señala:

- I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo, marítimo, así como designar su ubicación y funciones.
- II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras pro el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.
- III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.
- IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

La Ley Aduanera y su Reglamento, nos enmarca una serie de situaciones de tipo eminente operativo del comercio exterior, así como su marco legal.

En lo referente a nuestro interés, podemos decir que el Título Octavo, que nos habla de las infracciones y las sanciones tenemos la siguiente situación:

1. Al llevar a cabo una revisión del Título Octavo de esta Ley, el cual va del artículo 176 al 202, vemos que no se menciona en ningún caso, la palabra contrabando.
2. El Título Octavo, nos habla de "Infracciones y sanciones".
3. Dicho Título, nos enumera una relación de hechos y situaciones, en algunos casos de manera muy similar al Código Fiscal de la Federación, en el caso de delito de contrabando y pasaremos a enumerarlos.¹³⁷

Dentro de los artículos 176 al artículo 187 nos marcan las multas, sanciones e infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías que violes la ley aduanera.

Dichas leyes nos ayudan a tener un control sobre el comercio de nuestro país, estableciendo responsabilidades, seguridad y control y de esta forma controlar el

¹³⁶ REYES, DÍAZ-LEAL, Eduardo, *Sistema Aduanero Mexicano 2004*, Bufere Internacional de Intercambio S.A. de C.V., Mayo 2004, p.255.

¹³⁷ GARCÍA CABEZA, Luis Z., *El Contrabando en México*, editorial CIACI, edición, 2004, México, D.F. p.78.

contrabando de mercancías, ahí se deriva la importancia de tener un marco jurídico adecuado para estar a la altura de nuestros socios comerciales y beneficiarnos de los acuerdos comerciales firmados y fortalecer nuestras fronteras seguras e inteligentes para mantener una prosperidad y de esta forma obtener mejores beneficios para nuestro país.

Después de haber analizado visto este capítulo en el cual se abordaron temas sobre como esta el Sistema Aduanero Mexicano claro sin dejar a lado la problemática que este enfrenta como lo es infraestructura física y procesos de logística insuficientes , baja eficiencia del sistema aduanero ,ineficiencias del sistema judicial ,carencias en capital humano y limitada capacitación empresarial. Todo esto nos da como resultado un crecimiento de la piratería y el contrabando.

En el siguiente capítulo se analizara a México ante la OMA y como la adhesión a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual representó para México las bases sobre las cuales debería operar al interior de cada aduana, ciertamente quedó plasmados únicamente en papel y sólo algunos son los que se han seguido en la práctica, por ejemplo el Acuerdo de Valoración Aduanera que fungió por varios años el marco jurídico para la determinación del valor en aduana de las mercancías, hasta 1977 momentos en que se dio seguimiento al articulo VII del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)al igual que muchas otras naciones alrededor del mundo.

Capítulo 4. México ante la Organización Mundial de Aduanas

4.1. Influencia de la OMA en el Sistema Aduanero Mexicano

En los últimos años hemos observado las ventajas de contar con políticas comerciales orientadas a la facilitación y la competitividad. Ambos se han convertido en indicadores importantes en el desarrollo económico de las naciones, por esta razón no es raro que el tema de facilitación forme parte de la agenda política de México en cuestión de bienestar, reducción de la pobreza y desarrollo económico de su población.

Hoy en día, el rol que juegan las Aduanas en el comercio mundial, no sólo da respuesta a las estrategias de los gobiernos, también brinda garantía de diversos controles, asegurando: los ingresos fiscales, la obediencia de una legislación, la seguridad y la protección de la sociedad.

La Aduana de México encara importantes desafíos por la naturaleza de su entorno y su posición en el comercio internacional, que es uno de los principales motores para promover las inversiones y el crecimiento económico. Por estas razones, la Aduana ha tomado mayor conciencia de los elementos externos que hacen más complejo el panorama del comercio mundial, incluidas iniciativas para intensificar la liberación del comercio, reglas comerciales, la multiplicación de acuerdos comerciales regionales, la vulnerabilidad de la cadena logística, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el fraude fiscal y los controles en las fronteras.

A todo esto se ha podido tomar medidas para poder frenar dichos problemas y esto es a la colaboración de la Organización Mundial de Aduanas, aunque debes señalar que la OMA, al ser un organismo de cooperación internacional, no tiene una vinculación directa dentro de las decisiones ni en la normatividad interna de los países. De aquí, la necesidad de que busque entre los países miembros, compromisos y sistemas de trabajo voluntarios que representen incentivos, dependiendo de grado de cumplimiento de los estándares establecidos por la propia OMA.

Además, es fundamental buscar el compromiso del sector privado en la instrumentación de dichas estrategias, para poder tener una perspectiva más amplia de su negocio y de esta forma comprender el proceso y tratar de lograr un entendimiento mutuo entre los empresarios y la aduana, ya que finalmente el comercio y las aduanas tienen objetivos y prioridades similares.

En su Plan Estratégico del 2008-2009, la OMA promueve una serie de convenios, instrumentos y mejores prácticas aceptadas internacionalmente a fin de armonizar y simplificar los procedimientos y sistemas aduaneros. En México tenemos el Plan de Modernización de las aduanas 2007-2012, el cual promueve el mejoramiento de estas, el cual ha sido fruto de un profundo ejercicio de reflexión y auto evaluación.

Este Plan, además de cumplir con los objetivos antes expuestos, constituye el fundamento de acciones mediante las cuales se pretende alcanzar las metas de tener buenas aduanas y de esta manera tener un flujo comercial más óptimo, dentro la visión de este plan esta: ser una aduana reconocida por el profesionalismo e integridad de sus funcionarios y por operar con niveles de eficiencia, transparencia y control comparables con las mejores aduanas del mundo. Esto será con una sólida herramienta que nos permitirá un beneficio para nuestro país.

Por otra parte, mantiene un diálogo continuo con sus Miembros y socios del sector privado, a fin de proteger y facilitar la cadena logística comercial internacional. Para ello, propone programas de capacitación y asistencia técnica para contribuir de forma eficaz a los objetivos de desarrollo nacional, en cooperación con las organizaciones internacionales armoniosas, donde exista el intercambio de información y experiencias entre las administraciones, miembros y las otras partes interesadas.

Entre las prioridades de su plan de trabajo en un plan a corto plazo, continúa siendo la creación de una cadena logística comercial internacional segura y propicia a la facilitación, que mejore las redes entre Aduanas y empresas a escala internacional, dentro del Marco Normativo SAFE; Esto demanda la sensibilización de los directivos de

las administraciones aduaneras para que asuman el nuevo papel de las Aduanas como Institución Nacional clave que contribuye el crecimiento y estabilidad económica.

4.1.1. Convenios de la OMA

Desde su nacimiento, la CCA, hoy OMA ha creado diversos convenios aduaneros con el fin de alcanzar sus objetivos, siendo administrados casi todos por esta Organización, excepto algunos, que si bien son promovidos por la misma, son administrados por la OMC, como el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen.¹³⁸ Dentro de los instrumentos jurídicos de la OMA logrados se destacan los siguientes:

- Convenio por el que se establece el Consejo de Cooperación Aduanera. Hecho en Bruselas el 15.12.50.

El Convenio tiene como objetivo el asegurar el máximo grado de armonía y uniformidad en los respectivos sistemas aduaneros, especialmente, el estudio de los problemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera y la legislación aduanera. El Convenio consta de 20 artículos y de un anexo.

El articulado que reúne tal calidad las Partes Contratantes del mismo, así como el gobierno de cualquier territorio aduanero independiente que sea autónomo en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores y que sea propuesto por una Parte Contratante responsable de sus relaciones diplomáticas.

Se permite igualmente, en calidad de observadores, la presencia de representantes de gobiernos no miembros o de organizaciones internacionales. En la actualidad el Convenio tiene 161 Partes Contratantes.¹³⁹

- Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías. Hecho en Bruselas el 15.12.1950.

¹³⁸VARGAS TREJO, Pedro, *El Sistema Aduanero de México*, editor Virgilio Vallejo, México, 2003, p.225.

¹³⁹ GÓMEZ-PALLETE, José Ma.; *La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios*, editorial Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México 2002, p.59.

Al igual que el Convenio de Nomenclatura, este Convenio es el resultado de los trabajos realizados en el ámbito de la Valoración Aduanera de Mercancías por el Grupo de estudios para la Unión Aduanera Europea.

El objetivo del Convenio, era el facilitar las negociaciones internacionales en la medida en que la comparación de los sistemas de valoración fuera más exacta a tratarse de sistemas uniformes. El Convenio consta de 18 artículos y 3 anexos. En los anexos 1 y 2 figura el texto de la llamada Definición del Valor en Aduana y de sus Notas Interpretativas. La citada definición junto con sus notas, constituyen la base del sistema de valoración fundado en la denominada "noción teórica del valor en aduana" mediante la cual se aseguraba, para los países firmantes, una aplicación uniforme de sus sistemas de valoración.

Aunque el art. XVI establece que el Convenio es de duración ilimitada, permite que cualquier Parte Contratante pueda denunciarle en todo momento.¹⁴⁰

En consecuencia, al entrar en vigor el 1 de enero de 1981, el Acuerdo sobre Valor, fruto de las negociaciones de la Ronda Tokyo, el número de Partes Contratantes ha ido disminuyendo progresivamente quedando en la actualidad limitado a 9 países.¹⁴¹

- Convenio sobre la Nomenclatura para Clasificación de las Mercancías en los Aranceles de Aduanas. Hecho en Bruselas el 15.12.1950.

El Convenio, tiene como objetivo el simplificar las negociaciones internacionales sobre aranceles de aduanas y facilitar las estadísticas de comercio exterior en la medida en que los datos de las mismas se basan en la nomenclatura aduanera.

El Convenio, es el resultado de los trabajos realizados en Bruselas por el Grupo de estudios para Unión Aduanera Europea y ha constituido hasta la entrada en vigor del Convenio sobre el Sistema Armonizado el instrumento internacional utilizado por gran número de países, como base de la nomenclatura de sus aranceles de aduanas.

El Convenio consta de 16 artículos, en los que se establece las obligaciones de las Partes Contratantes y se regula la forma de asegurar la interpretación y aplicación uniformes.

¹⁴⁰ GÓMEZ-PALLETE, *Ibidem*.

¹⁴¹ Los nuevos países son: Argelia, Hong, China, Israel, Kenya, Pakistán, Ruanda, Senegal y Tazania.

Aunque el Convenio se concibió por una duración ilimitada, al aprobarse el nuevo Convenio sobre Sistema Armonizado en 1988, reemplazó en gran medida al Convenio sobre Nomenclatura, produciéndose una progresiva disminución del número de Partes Contratantes que en la actualidad está reducido a 9¹⁴².

- Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Hecho en Bruselas el 14.6.85.

El convenio consta de 20 artículos junto con un anexo en el que se inserta el texto de la nueva Nomenclatura.

Las obligaciones de las Partes Contratantes, figuran contempladas en el art. III donde se establece la obligatoriedad de utilizar todas las partidas y subpartidas del Sistema Armonizado sin adición ni modificación, así como los códigos numéricos correspondientes. Igualmente, es obligatoria la aplicación de las Reglas Generales Interpretativas, así como, de todas las normas de secciones, capítulos y subpartidas.

También, a efecto de las estadísticas de comercio exterior, se obliga a la utilización del código de seis cifras del Sistema Armonizado, facultando a emplear un nivel más detallado con fines nacionales.

El número de Partes Contratantes en la actualidad es de 106, de las que 90 son Miembros del Consejo.¹⁴³

- Convenio Aduanero sobre los Comités ECS para Muestras Comerciales. Hecho en Bruselas el 1.3.1956.

El objetivo de este Convenio, es permitir con carácter facultativo la sustitución del carnet ECS, para muestras comerciales a los títulos nacionales de importación temporal, de modelo clásico, utilizando en cada país para la admisión temporal de muestras comerciales. El Convenio no modifica el resto de las reglamentaciones aplicables en los países interesados.

El Convenio define el carnet ECS, regula sus condiciones de expedición y de utilización a los Estados miembros a admitir como válidos los carnets ECS expedidos y utilizados en

¹⁴² Bangladesh, Burkina Faso, Congo, Irán, Líbano, Marruecos, Mauritania, Uganda y Tazania.

¹⁴³ José Ma. Álvarez Gómez-Pallete, *Op. Cit.* p.63.

estas condiciones, precisando las obligaciones de las asociaciones garantes respecto a la aduana.

El Convenio consta de 26 artículos y un anexo en el que figura el modelo de formulario del carnet de paso por aduanas de las muestras comerciales (ECS).¹⁴⁴

En el protocolo de firma del Convenio, se especifica que las Partes Contratantes manifiestan que las disposiciones del mismo establecen unas facilidades mínimas, que no impiden, que puedan ser ampliados, si así lo desean algunas Partes Contratantes. Igualmente, el Protocolo prevé la concesión de facilidades a las asociaciones para efectuar la transferencia de divisas relacionadas con la aplicación del Convenio.¹⁴⁵

- Convenio Aduanero Relativo a la Importación Temporal de Embalaje. Hecho en Bruselas el 6.10.1960.

El objetivo del Convenio es facilitar la importación temporal de embalajes con franquicia.

El Convenio consta de 22 artículos, agrupados en 5 capítulos.

El Convenio cuenta, en la actualidad, con 38 Partes Contratantes.¹⁴⁶

- Convenio Aduanero Relativo a la Importación Temporal de Material Profesional. Hecho en Bruselas el 8.7.61.

La finalidad del Convenio, es la adopción de normas generales relativas a la importación temporal en franquicia del material profesional para facilitar el intercambio, a nivel internacional, de los conocimientos y técnicas especializadas.

El Convenio consta de 21 artículos, agrupados en 4 capítulos, y de 3 anexos. Los anexos del Convenio son los siguientes:

- a. Material de prensa, radiodifusión y televisión.
- b. Material cinematográfico.
- c. Otro material profesional.

¹⁴⁴ GÓMEZ-PALLETE, *Ibidem*.

¹⁴⁵ En el momento de su adopción lo firmaron 15 Estados pero, en la actualidad solo figura un Estado como Parte Contratante.

¹⁴⁶ GÓMEZ-PALLETE, Op. Cit. p. 64.

Cada uno de los anexos consta de una definición del contenido del mismo, las condiciones en que se concede la administración temporal y una lista ilustrativa de los objetivos que incluye.¹⁴⁷

En la actualidad el Convenio cuenta con 55 Partes Contratantes.¹⁴⁸

- Convenio Aduanero Relativo a las Facilidades Otorgadas para la Importación de Mercancías Destinadas a Presentarse o Utilizarse en una Exposición, una Feria, un Congreso o una Manifestación Similar. Hecho en Bruselas el 8.6.61.

El Convenio ¹⁴⁹fue elaborado bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera y con el concurso de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Los 25 artículos del Convenio figuran incluidos en 6 capítulos, en los que se analizan las definiciones, la admisión temporal, la dispensa de pago de derechos de importación, la simplificación de trámites y disposiciones.¹⁵⁰

- Convenio Aduanero Relativo al Material Destinado al Bienestar de las Gentes del Mar. Hecho en Bruselas el 1.12.64.

El deseo de promover el bienestar de las gentes de mar a bordo de los buques dedicados al tráfico marítimo internacional, constituye el objetivo de este Convenio¹⁵¹ en el que, mediante la creación de disposiciones aduaneras uniformes que faciliten el traslado del material destinado al bienestar de las gentes del mar y la utilización del mismo por parte de éstas, se facilita el fin propuesto.

¹⁴⁷ Podemos observar que la solución de controversias entre las partes contratantes, se resuelven por vía de negociación directa entre las partes afectadas y, en caso de no llegar a un acuerdo, se somete a la consideración de todas las partes contratantes.

¹⁴⁸ GÓMEZ-PALLETE, *Op. Cit.* p.67.

¹⁴⁹ La finalidad de este Convenio, es conceder facilidades para la exhibición de mercancías en exposiciones, ferias, congresos o manifestaciones similares de carácter comercial, técnico, religioso, educativo, científico, cultural o filantrópico.

¹⁵⁰ Gómez-Pallete, *Op. Cit.* p.67.

¹⁵¹ A efectos del Convenio, se entiende por "material de bienestar" el destinado a las actividades de carácter cultural, ejecutivo, recreativo, religioso o deportivo de las gentes de mar, y en especial, los libros y los impresos, material audiovisual, artículos de deporte, material para pasatiempos y juegos y en general, aquellos cuya lista no limitativa queda anexa al Convenio.

El Convenio consta de 18 artículos agrupados en 5 capítulos y un anexo en el que figura una lista no limitativa del material del bienestar.¹⁵²

- Convenio Aduanero sobre Importación Temporal de Material Científico¹⁵³. Hecho en Bruselas el 11.6.68.

El Convenio , elaborado bajo los auspicios del Convenio de Cooperación Aduanera y con la asistencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), considera que el desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza constituyen un factor determinante para el progreso económico y social.¹⁵⁴El Convenio consta de 26 artículos agrupados en 5 capítulos.

- Convenio Aduanero sobre Importación Temporal de Material Pedagógico. Hecho en Bruselas el 8.6.70.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene en cuenta la importancia que tiene la circulación internacional del material pedagógico¹⁵⁵ para el desarrollo de la enseñanza y de la formación profesional, que constituyen bases esenciales del progreso económico y social, el Consejo de Cooperación Aduanera con el concurso de la Organización de Naciones Unidas para la Enseñanza, la Ciencia y la Cultura (Unesco), adoptó el presente Convenio en el que se conceden facilidades generales relativas a la importación temporal, con franquicia de derechos e impuestos del material pedagógico. El Convenio consta de 27 artículos agrupados en 5 capítulos y un anexo que contiene una relación no limitativa del material pedagógico.¹⁵⁶

¹⁵² GÓMEZ-PALLETE, *Op. Cit.* p.70.

¹⁵³ Se entiende por material científico los instrumentos, aparatos, máquinas o sus accesorios correspondientes utilizados con fines de investigación científica o de enseñanza.

¹⁵⁴ Con este Convenio, se adoptan medidas generales que facilitan la imposición temporal con franquicia de derechos e impuestos del material destinado a la investigación científica o a la enseñanza.

¹⁵⁵ Se entiende como "material pedagógico" cualquier material utilizado con fines de enseñanza o de formación profesional, especialmente, los modelos, instrumentos, aparatos, máquinas y sus accesorios.

¹⁵⁶ GÓMEZ-PALLETE, *Op. Cit.* p.73.

- Convenio Aduanero Relativo al Tránsito Internacional de Mercancías. Hecho en Viena el 7.6.1971.

El Convenio, es conocido más comúnmente como Convenio IT¹⁵⁷, dicho Convenio se aplica al transporte internacional de mercancía en unidades de transporte. Este término se aplica a los contenedores, independientemente de los medios por los que son transportados, a los vehículos terrestres, a los vagones de ferrocarril, así como a los barcos que pueden utilizarse en navegación interior, que están todos ellos autorizados para el transporte de mercancías bajo precintos aduaneros sobre el territorio de dos o más Partes Contratantes.

El Convenio se aplica tanto a las operaciones de transporte efectuadas a través de un solo medio de transporte, como a aquellas en las que los contenedores cargados son conducidos por diferentes medios de transporte. Igualmente, se aplican a algunos objetos de gran volumen que en razón de su peso o de sus dimensiones, no son normalmente transportados en unidades de transporte precintadas.

El texto del Convenio consta de 62 artículos que figuran agrupados en 14 capítulos y de 4 anexos, en donde se inserta el formulario de declaración IT, las condiciones mínimas que deben reunir los precintos aduaneros, la carta de garantía y el formulario de declaración de accidente.¹⁵⁸

- Convenio Internacional para Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Kyoto). Hecho en Kyoto el 18.5.73

Este Convenio, surgido a iniciativa de España, constituye el Convenio marco para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

El convenio consta de 19 artículos agrupados en 5 capítulos, junto con una serie de anexos relativos a temas puntuales de las técnicas aduaneras. A su vez cada anexo contiene unas definiciones y unas normas específicas del mismo.

¹⁵⁷ Cuyas siglas corresponden a las palabras inglesas "International Transit" y a las francesas "Transit International".

¹⁵⁸ GÓMEZ-PALLETE, *Op. Cit.* p.75.

La novedad del Convenio consiste en que su adhesión compromete a cumplir las normas y práctica recomendada objeto de los anexos del Convenio, pudiendo cualquier Parte Contratante conceder libremente mayores facilidades que las propuestas por el Convenio. Cada uno de los anexos del Convenio consta de las siguientes partes:

- a. Una introducción que constituye la síntesis de las diferentes cuestiones tratadas en el anexo.
- b. Definiciones de los principales términos aduaneros utilizados.
- c. Normas que constituyen disposiciones cuya aplicación general se reconoce como necesaria para alcanzar la armonización de los regímenes aduaneros.
- d. Prácticas recomendadas que son aquellas disposiciones que se reconocen como constitutivas de un progreso hacia la armonización y cuya aplicación se estima conveniente.
- e. Notas destinadas a indicar alguna de las posibilidades que pueden tenerse en cuenta para aplicar la norma o la práctica recomendada.¹⁵⁹

Se encomienda a la OMA la gestión y desarrollo del Convenio a través de su Comité Técnico Permanente, quien tiene como misión, entre otras proponer al Consejo los proyectos de enmiendas del presente Convenio o de los anexos que estimare necesarios.

El Convenio de Kyoto, que desde su origen ha ido aumentando progresivamente el número de Partes Contratantes, adoleció de una excesiva flexibilidad en lo que se refiere a la posibilidad de aceptación de anexos individuales y de formalización de reservas.¹⁶⁰

Los trabajos necesarios realizados en el seno de la OMA durante cerca de seis años, han conducido a la elaboración de un nuevo Convenio revisado cuyo texto ha sido aprobado por el Consejo en la reunión del mes junio de 2001.

¹⁵⁹ GÓMEZ-PALLETE, *Op. Cit.* p.77.

¹⁶⁰ Por ello, en un deseo de aumentar el grado de armonización de las técnicas aduaneras a nivel mundial, se consideró oportuno proceder a una renovación del mismo.

El número de Partes Contratantes actual del Convenio, es de 62, estando previsto que el Convenio revisado entrará en vigor mediante un Protocolo en el momento en que 41 de las Partes Contratantes lo hayan aceptado.¹⁶¹

4.1.2. Valoración en Aduanas

Empezaremos dando una definición ya que la aduana lo define el concepto como el de la mercancía más todos los gastos (seguro, transporte, etc.) que se hayan producido hasta el momento de pasar la aduana. Sobre este valor en aduana, se aplicará el tipo de arancel a que esté sometida la mercancía. El arancel a aplicar depende de la mercancía y el país de origen. Al resultado de aplicar el arancel al valor en aduana, se aplica el IVA correspondiente. Este valor es el valor de la mercancía.

Dentro de su objetivo podemos encontrar el de la valoración de las mercancías que se importan o exportan de un territorio aduanero a otro, es el determinar la base gravable para el cálculo de los impuestos tanto de importación o de exportación que se pagan en tales operaciones por las mercancías.

En la valoración de mercancías es muy importante conocer y determinar la base gravable de los impuestos al comercio exterior, la cual definimos como la cantidad sobre la que se determinan los impuestos generales tanto de importación como de exportación. Sin embargo, para completar esta definición debemos precisar, que dicha base:

- a) En el Impuesto de importación, es el valor en aduana de las mercancías (que generalmente se constituye por el valor de transacción) o el que la ley estime aplicable; y
- b) En el Impuesto de exportación, por el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, sin inclusión de fletes y seguros.¹⁶²

¹⁶¹ Podemos observar el apoyo internacional hoy en día podemos decir que es un Protocolo de Kioto ya que más de 41 Partes Contratantes lo han aceptado.

¹⁶² VARGAS TREJO, *op.cit.* p.92.

Analizando este concepto podemos decir que el valor en aduana es el pago de los impuestos de importación de las mercancías de origen extranjero que se introducen al territorio aduanero mexicano, este concepto de valor de aduana también se le conoce como valor de transacción.

Valor de Transacción

Es el que se establece libremente entre un comprador-importador y un vendedor para la adquisición de determinada mercancía y que podrá estar pagado o pagarse en el momento de la aceptación del valor por parte de la aduana. El artículo 64 de la Ley Aduanera, señala que se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar, el precio pagado por las mismas, siempre que concurren todas las circunstancias que se refiere el artículo 67 de dicha Ley, y que éstas se vendan para ser exportadas a territorio nacional por compra efectuada por el importador, precio que se ajustará en su caso, en los términos de lo dispuesto en el artículo 65 de la misma Ley.¹⁶³

Así de Acuerdo a la Opinión Consultiva 1.1. Del Convenio Técnico de Valoración en Aduana, algunas de las hipótesis en las que no se puede aplicar el valor de transacción por no existir venta de las mercancías, son los siguientes ejemplos:

- En el caso de suministro gratuitos
- Mercancía importadas en consignación
- Mercancías importadas por intermediarios que no las compran, pero las venden después de la importación.
- Mercancías importadas por sucursales únicamente cuando estas no tuvieran personalidad jurídica independiente.
- Mercancías importadas en alquiler o leasing.
- Mercancías entregadas en préstamo al importador.

¹⁶³ *Ibidem.*

- Mercancías que se importan para su destrucción en el país de importación, mediando un pago del exportador al importador por el servicio que presta.

De esta noción positiva, se desprenden los siguientes elementos:

- a) Que exista una importación.
- b) Un precio pagado o por pagar por las mercancías a importar.
- c) Una compra efectuada por el importador.
- d) Que las mercancías se vendan para ser exportadas a territorio nacional.
- e) Que no existan las restricciones del artículo 67 de la Ley Aduanera; y
- f) El precio se ajustará, en su caso, con los elementos incrementables o reducir según los artículos 65 y 66 de la Ley Aduanera.

Lo anterior, lo podemos resumir en la siguiente fórmula para el valor de transacción:

$$VT=PP+AI-ANI (+C)^{164}$$

Donde:

VT= Valor de transacción.

PP= Precio pagado o por pagar

AI= Ajustes incrementables

ANI= Ajustes no incrementables

C= Circunstancias de no restricción

Cada una de las condiciones y requisitos señalados anteriormente para aplicar el valor de transacción deben cumplirse cabalmente, pues si faltara alguno de éstos, no sería legal aplicar dicho valor de transacción en las importaciones de mercancías.

¹⁶⁴ Artículo 64 tercer párrafo, 64 cuarto párrafo y 64 a 67 de la Ley Aduanera, y la regla 2.11.2.1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

4.1.3. El Comité del Valor (Definición del Valor en Aduana de Bruselas)

El Comité del Valor gestionaba, bajo la autoridad del Consejo y de acuerdo con sus directrices, el Convenio sobre Valor en Aduana de las Mercancías, que entró en vigor el 28 de junio de 1953.¹⁶⁵

En esta fecha da entrada en vigor del Convenio sobre el Valor en Aduana de Bruselas, el número de países firmantes era doce. Paulatinamente este número fue incrementándose y en 1979, fecha de aprobación del nuevo Código del GATT, los Países Contratantes eran treinta y tres, siendo aplicado "de facto"¹⁶⁶, por cerca de cien países.

Pese a las críticas suscitadas en determinadas épocas sobre la complejidad del Sistema de Bruselas, lo cierto es que el sistema mereció la conformidad no sólo de las administraciones de los Estados que lo aplican, sino igualmente de los medios comerciales, como quedó reflejado en el informe publicado por la Cámara de Comercio Internacional, con ocasión de la reunión celebrada el 28 de abril de 1969, en el que se "recomienda a los países que aún no lo han hecho que consideren la adopción del Valor en Aduana de Bruselas y a todos los países que aplican esta Definición el acomodarse a las decisiones del Consejo de Cooperación Aduanera relativas a su aplicación e interpretación".

El grave inconveniente de la Definición de Bruselas, fue que, entre los países que no la aplicaban, existían varios con un peso específico en el comercio internacional. Estados Unidos, Canadá, Australia, África del Sur y Nueva Zelanda, entre otros, aplicaban métodos de valoración particulares, basados en la llamada "noción positiva del valor".

¹⁶⁵ El citado Comité formado por los delegados que presentaban a las Partes Contratantes del Convenio, tenía como misión principal velar por la interpretación uniforme de la definición.

¹⁶⁶ Es una expresión en latín que significa de hecho.

El 15 de noviembre de 1977, la Comisión de las Comunidades presentada oficialmente en la Secretaría del GATT, en el subgrupo de "cuestiones aduaneras". El resultado de la negociación fue el Acuerdo sobre la aplicación del artículo VII del GATT.

Al entrar en vigor el nuevo Acuerdo sobre Valor en Aduana del GATT y los compromisos resultantes de la Ronda Uruguay, el número de Partes Contratantes del Convenio de Bruselas fue disminuyendo progresivamente, dando lugar a que en el transcurso de la 85-86 Sesión de la Organización Mundial de Aduanas.

La firma del acuerdo de la OMC por la mayoría de las Partes Contratantes, la incompatibilidad de la definición del Valor de Bruselas con las Reglas sobre el Valor en Aduana del GATT y, en consecuencia, el desinterés por los trabajos del Comité constituyeron las causas para que recomendará y así se aceptara suspender todos los trabajos de la definición del Valor en Aduana de Bruselas, autorizándose a la Secretaría para que , en estrecha colaboración con las Partes Contratantes, estudiase los mecanismos para denunciar y derogar el Convenio de 1950.¹⁶⁷

4.1.4. El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT

Cuando en el año de 1947 en La Habana, Cuba se formó el "General Agreement of Tariffs and Trades" (G.A.T.T.) (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) los Países firmantes establecieron en su Artículo VII el concepto del valor sobre el cual se deberían de calcular los aranceles y las contribuciones que en cada País se les establecieran. En general a este valor se llamó "Valor real" "Valor de Transacción" o en última instancia "Valor en Aduana". El GATT funcionó desde su fundación hasta el año de 1994 con la base en Rondas de Negociación en las cuales tal y como lo dice su nombre se fueron negociando básicamente desgravaciones y eliminaciones de barreras no arancelarias buscando llegar al objetivo fundamental del mismo o sea un libre comercio entre los países miembros. La Ronda de Negociación llamada de Tokio

¹⁶⁷ GÓMEZ-PALLETE, *Op. Cit.* p.46.

celebrada en la década de los años 70's se significó porque los Países Miembros tomaron del articulado del GATT algunos temas de especial importancia creando en forma paralela al Acuerdo, algunos "Código de Conducta". En esa Ronda, tomando en cuenta la importancia del tema nació el "Código de Conducta de Valoración Aduanera". La última Ronda de Negociaciones (Ronda de Uruguay) culminó en 1994, convirtiendo por fin al GATT En una Organización Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Cuando se creó el GATT en 1947 nuestro País no aceptó adherirse a él. Aparte de muchos considerandos la principal razón de esta decisión se debió a que en aquel entonces la Política Económica de nuestro País en materia de Comercio Exterior estaba basada en un Proteccionismo absoluto a las actividades industriales que se estaban estableciendo.

Con base en la "Ley de Fomento a las Industrias Nuevas y Necesarias" y la Política de "Sustitución de Importaciones" nuestro Gobierno ofrecía a las Industrias que se fueran estableciendo en nuestro País una serie de estímulos (fiscales, financieros, de asesoría, técnicos y otros) e inmediatamente después de acuerdo a las importaciones que la nueva actividad vendría a sustituir le establecía un férreo control cuantitativo (requisito de previo permiso de importación).

El Permiso de importación mencionado normalmente no era concedido y así el fabricante nacional tenía garantizado el mercado doméstico pues el Gobierno se encargaba de protegerlo contra cualquier mercancía idéntica o similar que del extranjero le pudiera venir a hacer la competencia.¹⁶⁸

Siendo esta política totalmente contraria al espíritu del GATT se explica el porque nuestro País no se adhirió a este Acuerdo. Por lo tanto, desde la fundación del GATT hasta 1985, México se mantuvo como un observador de la evolución de este Acuerdo sin solicitar su ingreso a él.

¹⁶⁸ Gunter Maerker, *Valoración Aduanera*, editorial CIACI, México 2004, p.2.

Cuando en 1994 el GATT se convierte en la OMC México es ya miembro activo de hecho y de derecho de esta Organización. Así las cosas al entrar al GATT tuvo que implementar el Código de Conducta de este Organismo en materia de Valoración Aduanera y después luego al crearse la OMC y establecerse el Acuerdo sobre Valoración Aduanera debió insertar en sus Leyes este Acuerdo y su espíritu.

Por lo tanto, tenemos que la base jurídica internacional del tema que estamos tratando es precisamente el ACUERDO RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO VII DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO DE 1994 (O.M.C. 1995).¹⁶⁹

Que en su definición y objetivos dice:

1. El "Valor de Transacción", tal como se define en el artículo 1, es la primera base para la determinación del valor en aduana de conformidad con el presente Acuerdo. El artículo 1 debe considerarse en conjunción con el artículo 8, que dispone, entre otras cosas, el ajuste del precio realmente pagado o por pagar en los casos en que determinados elementos, que se considera forman parte del valor en aduana, corran a cargo del comprador y no estén incluidos en el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas. El artículo 8 prevé también la inclusión en el valor de transacción de determinadas prestaciones del comprador a favor del vendedor, que revistan más bien la forma de bienes o servicios que de dinero. Los artículos 2 y 7 inclusive establecen métodos para determinar el valor en aduana en todos los casos en que no pueda determinarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.
2. Cuando el valor en aduana no pueda determinarse en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, normalmente deberán celebrarse consultas entre la Administración de Aduanas y el importador con objeto de establecer una base de valoración con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2 o 3. La celebración de consultas entre las

¹⁶⁹ MAERKER, *Ibidem*.

dos partes permitirán intercambiar la información, a reserva de las limitaciones impuestas por el secreto comercial, a fin de determinar una base apropiada de valoración en aduanas.

3. Los artículos 5 y 6 proporcionan dos bases para determinar el valor en aduana cuando éste no pueda determinarse sobre la base del valor de transacción de las mercancías importadas o de mercancías idénticas o similares importadas.
4. El artículo 7 establece cómo determinar el valor en aduana en los casos en que no pueda determinarse con arreglo a ninguno de los artículos anteriores.

Reconociendo la importancia de lo dispuesto en el artículo VII del GATT de 1994 y deseando elaborar normas para su aplicación con objeto de conseguir a este respecto una mayor uniformidad y certidumbre. La necesidad de un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticio y que la determinación del valor en aduana debe basarse en criterios sencillos y equitativos que sean conformes con los usos comerciales y que los procedimientos de valoración deben ser de aplicación general, sin distinciones por razón de la fuente de suministro.

Observando que los procedimientos de valoración no deben utilizarse para combatir el dumping y que la base para la valoración en aduana de las mercancías debe ser en la mayor medida posible su valor de transacción.¹⁷⁰

4.2. Proceso de transformación en el despacho aduanero de mercancías

La OMA ha decidido asumir el reto del siglo XXI incorporando nuevos conceptos, nuevos enfoques y nuevas tecnologías que le permitan cumplir con su misión de la mejor manera posible, en un entorno que se caracteriza por cambios rápidos y, a menudo, impredecibles.

Para poder ver la transformación del despacho aduanero de mercancías en México requiere analizar dos aspectos fundamentales:

¹⁷⁰ MAERKER, *Op. Cit.* p.69-70.

- Qué tanto ha evolucionado el despacho aduanero (1990 y ahora el año 2009).
- Definir la Visión: definir el punto al que se desea llegar.

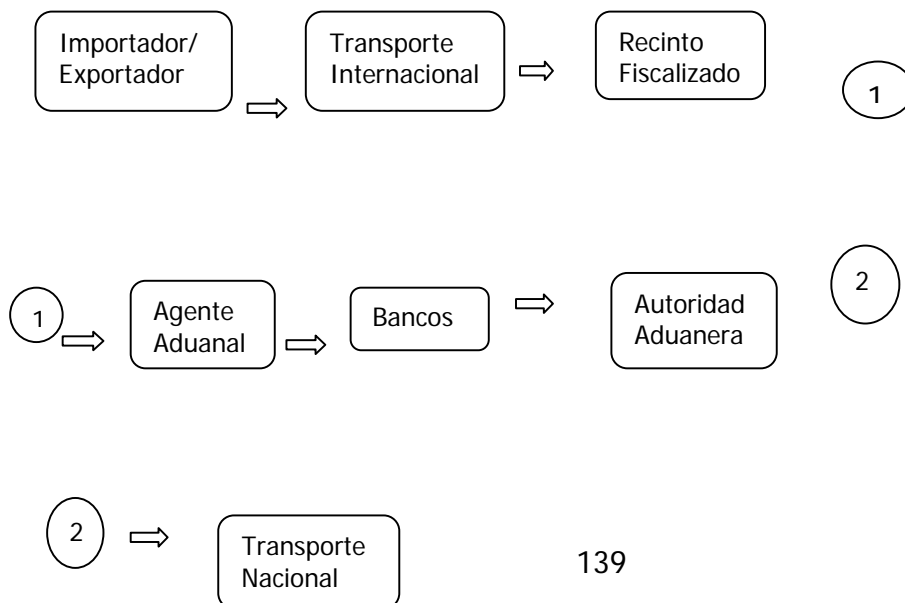
La visión de la autoridad aduanera en cuanto al despacho aduanero de mercancías, siempre ha sido el control unido fuertemente a la sistematización que ha crecido en forma desmedida.

Estos controles implementados por la aduana, se encuentra en las reglas “Reglas de carácter General en materia de comercio exterior” y un sinnúmero de disposiciones como el SAAI “Sistema de Automatización Aduanera Integral”, que de automatización tiene poco y su esencia es el control.

Con las últimas reformas que exigen el cumplimiento de controles como la aplicación de “Precios Estimados”, “Cuentas aduaneras de garantía”, el anexo 18 representan ningún avance sustancial que mejore el despacho aduanal, debido a que su implementación está arraigada por varios años.

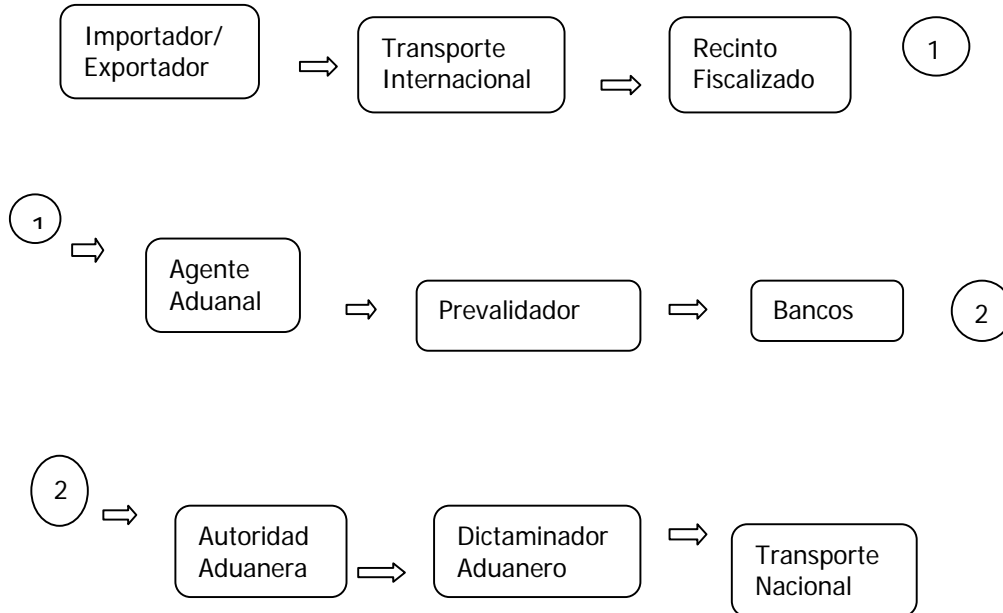
DESPACHO ADUANAL DE MERCANCIAS EN 1990

Actores que participan.



DESPACHO ADUANAL EN 2009.

Actores que participan.



Fuente: Elaboración Propia.

Analicemos mediante 2 esquemas y de forma general el despacho aduanal en 1990 y ahora en el 2009 para ver como ha evolucionado.

Hay que tomar en cuenta la difícil tarea que representa comparar el despacho aduanero de 1990 con el de 2009 debido al crecimiento del volumen de importaciones y exportaciones.

La mecánica de comparación será el reconocer los actores que intervenían en el “conjunto de actores de formalidades” en 1990 y participan ahora en el 2009.

Es claro que al comparar los dos esquemas es notorio el crecimiento de actores, que va en contra de simplificación y automatización del proceso de despacho aduanal.

Los actores que se sumaron al despacho son:

- Dictaminador aduanal. Activación por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizada.¹⁷¹

¹⁷¹ Diario Oficial 30 de Diciembre de 1997.

- Servicio de prevalidación electrónica.¹⁷²
- El que haya más actores ha implicado directamente un aumento en los tiempos y costos del despacho.

En contraparte la autoridad aduanera ha perfeccionado los procesos de análisis de riesgo de importaciones que permite determinar el aplicar o no el reconocimiento aduanero de mercancías, de ahí que se desprenda uno de los beneficios de ser empresa certificada.

Para lograr la automatización del despacho aduanero es necesario diseñar e implementar un nuevo modelo que simplifique los procesos actuales, que permita la consolidar las funciones que realizan dos o más actores para que sea realizado por un solo actor y/o la eliminación de actores.

La simplificación del despacho aduanero implica obviamente de cambios en la Legislación Aduanera que permita la integración servicios y logística al despacho aduanal; y sin duda alguna tendría que enfrentar todos los obstáculos que atraviesan cualquier iniciativa de Ley en nuestro país.

Sin embargo la Ley Aduanera cuenta en este momento con procesos que permiten la simplificación del despacho aduanero el problema que enfrentan estos procesos es su fomento y su aplicación de generalizada.

El ejemplo más claro de integración de actores es la figura del Apoderado Aduanal.

Apoderado Aduanal = Papel del Importador / Exportador+ Papel del Agente Aduanal.

Esta figura del Apoderado Aduanal deberá ser promovida por las nuevas figuras autorizadas como Cámara Nacional de la Industria y Transformación (CANACINTRA), Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ), Consejo Nacional de la Industria Maquiladora (CNIME), Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales (CLAA) y

¹⁷² Diario Oficial 1 de enero del 2002.

Empresas que cuentan con el esquema informático definido por el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI M3).

La visión en la figura del apoderado aduanal sería: que un usuario frecuente de la aduana que llamaremos en este ejemplo como "Empresa Certificada", su mercancía de exportación sale del almacén de producción junto con su pedimento de exportación elaborado, válido y pagado por el mismo Apoderado de la Empresa Certificada.

Otro ejemplo de integración de actores (servicios) se tiene con las empresas de mensajería que se encargan del proceso completo de logística, limitado obviamente por el volumen de carga.

- Recolección de carga.
- Transportación internacional.
- Elaboración del pedimento "Despacho aduanal".

Creo que para que evolucione el despacho aduanal de mercancías es imperante un cambio de visión de la autoridad aduanal, que no deje apostar en el control y la sistematización pero que apueste de forma comprometida con la apertura, la simplificación y como consecuencia la automatización y a competitividad del país.

4.2.1. Aduana Modelo

Con la finalidad de brindar un servicio eficaz, transparente y de calidad, el proyecto de la Aduana Modelo fue diseñado para crear un prototipo de la aduana tipo, tanto en su infraestructura, equipamiento, automatización de procesos, como para la definición de su estructura organizacional e interacción con el entorno. Todo ello, con el objetivo de que la calidad en el servicio se traduzca en la competitividad que requiere el comercio exterior, de facilitar y controlar de manera eficiente la entrada y salida de mercancías.

Los objetivos principales del proyecto fueron:

- Mayor transparencia.
- Calidad en el servicio a los usuarios.
- Mejorar la facilitación al comercio exterior.

- Mejorar el control del despacho aduanero.

Las aduanas que fueron seleccionadas son: aduanas marítimas ubicadas en Veracruz y Manzanillo, y dos aduanas fronterizas; Ciudad Reynosa y Nuevo Laredo; la última es la más grande del país. En conjunto, las aduanas seleccionadas participan con 46% de la recaudación de comercio exterior y despachan 25% de las operaciones de comercio exterior del país, según cifras de 2006.¹⁷³

Es importante resaltar la naturaleza interinstitucional del proyecto Aduana Modelo, ya que contribuyeron de manera relevante las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de la Función Pública, los gobiernos estatales y municipales y las Administraciones Portuarias Integrales (API) correspondientes. Por parte del SAT, intervinieron en adición a la Administración General de Aduanas, las administraciones generales de Innovación y Calidad, de Evaluación y su Órgano Interno de Control. La implementación del proyecto Aduana Modelo incorporó las mejores prácticas del SAT para análisis de procesos, selección, evaluación y capacitación de personal.

Podemos observar que para que la aduana modelo sea más eficiente se a implementado unos pasos a seguir para que su mecanismo sea optimo.

- 1) La Realización de encuestas a usuarios de aduanas y visitas a las localidades a fin de elaborar los diagnósticos; integrales.
- 2) La creación de un programa de capacitación y profesionalización para mandatarios, verificadores y moduladores.
- 3) La instalación de mesas de ayuda y de un mecanismo de resolución de un sistema de certificación de Agentes Aduanales.
- 4) El diseño de un sistema de certificación de Agentes Aduanales.¹⁷⁴
- 5) Se incorpora la validación en línea de los programas y fracciones arancelarias para empresas Pitex y Maquila (actualmente Immex), de los certificados fitozoosanitarios de importación y sus cupos, así como programas de Promoción

¹⁷³ *Plan de Modernización de las Aduanas 2009-2012*, documento pdf., México 2007. p.16.

¹⁷⁴ "Renovación en el sector aduanero federal", *Revista Aduanas*, Año 2, núm. 19, mayo 2005, p.67.

Sectorial (Prosec), lo que reduce la posibilidad del uso de certificados o permisos falsos, así como el exceso de uso de un certificado o permiso; todo esto incrementa el control sin aumentar la duración del despacho de mercancías.

- 6) Se incorpora el intercambio de información por vía electrónica con transportistas y concesionarios de recintos fiscalizados, lo que permite mejorar la programación y el control del despacho de mercancías por ferrocarril y transporte marítimo.

4.2.2. Rayos Gamma

La aduana moderna tiene como otra característica la de ser un aduana inteligente que pueda prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas y visitas que constituyen prácticas de fraude aduanero o de contrabando, ya sea técnico (documentado) o bronco (sin documentos),¹⁷⁵ que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

El implemento de los rayos gamma en la aduana mexicana ha ayudado a mejorar en transito de mercancías reduciendo tiempo y costos, y ayudado a que el tiempo en aduana se mas rápido, comprobando que tipo de mercancía se lleva en cada contenedor o camión, está a permitido frenar el contrabando de mercancías en las aduanas.

Los equipos de rayos gamma consisten en un sistema que utiliza radiación gamma con isótopos radiactivos,¹⁷⁶ que permiten inspeccionar la carga de manera no intrusiva, a fin de crear una imagen tipo radiografía que permite analizar las densidades del contenido de los contenedores, camiones, furgones y mercancía paletizada¹⁷⁷.

A través de las imágenes de rayos gamma se puede identificar si un camión declarado como vacío efectivamente lo está o irregularidades e incongruencias que pueden requerir una inspección secundaria, exponiendo áreas sospechosas: espacios vacíos, paredes falsas, techos falsos, compartimentos escondidos adicionales que de otra

¹⁷⁵ También se la conoce como de "contrabando rígido" o "contrabando bronco".

¹⁷⁶ Elemento emisor de energía.

¹⁷⁷ Carga contenida en tarimas.

manera estarían ocultos, sin embargo, el equipo no está diseñado para identificar materiales individuales según su tipo o composición molecular, sólo se obtiene una penetración marginal en materiales de alta densidad como el plomo y tungsteno , y una penetración limitada en líquidos o materiales con un alto contenido de humedad. No obstante, los equipos gamma permiten realizar y modificar las imágenes con relieves o distinción de colores y así analizar más profundamente las aéreas de densidad.

Principalmente se utilizan para vehículos declarados como vacíos o para detectar mercancía distinta a la declarada por el importador o exportador al detectarse diferentes densidades en los contenedores.

La Administración General de Aduanas (AGA) cuenta con 58 equipos de rayos gamma instalados en las aduanas del país para la revisión de operaciones de importación y exportación de ferrocarril, contenedores con carga y vacíos; además cuenta con equipos especializados en la revisión de mercancía paletizada para las operaciones de importación y exportación en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). En este año se implementaron 15 equipos de rayos gamma adicionales.¹⁷⁸

4.2.3. Sistema de Supervisión

De igual forma, con motivo de los actos terroristas realizados el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Pennsylvania en Estados Unidos; los cometidos en 11 de marzo del 2004 en Madrid, España; en el perpetrado del 7 de julio en el Reino Unido; los de la isla de Bali en Indonesia, el primero de octubre del 2005; la serie de atentados ocurridos en los trenes y estaciones de Bombay el 11 de julio del 2006; los que cotidianamente ocurren en Medio Oriente, por citar algunos ejemplos, ha motivado el cambio de los sistemas de seguridad internacionales en el flujo y control de mercancías de los diferentes territorios aduaneros.

¹⁷⁸ http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2009/revisiones/default1.htm. Fecha de consulta. 28/07/09.

En este sentido, la aduana México no ha quedado fuera de esta metamorfosis de la logística de el comercio mundial de bienes, e incluso de servicios, “pensemos en la transferencia de sustancias químicas tóxicas en grandes cantidades como aceites, centeno, papel y telas; es posible que algunas de estas puedan utilizarse con fines ilícitos. Por citar un caso el atentado cometido el 19 de abril en 1995 Alfred P. Murrah Federal Building, en Oklahoma, City, Estados Unidos de América, se llevó a cabo utilizando un fertilizante de uso común empleado en la agricultura”¹⁷⁹

La aduana México ya juega un papel importante en la prevención contra el terrorismo y bioterrorismo, estableciéndose dentro de la Administración General de Aduanas una unidad administrativa de coordinar todos los programas de seguridad y emergencia en el ámbito de su competencia, así como servir como enlace con las aduanas de los gobiernos extranjeros y agencias de seguridad y emergencia bajo esquemas de inteligencia y respuesta inmediata, sobre traslado, tráfico y detección de personas como mercancías o medios de transporte que representen alto riesgo para la seguridad nacional e internacional, dentro del ámbito de su competencia.¹⁸⁰

“La Administración General de Aduanas, en correspondencia con las obligaciones contraídas de garantizar la seguridad y facilitación del flujo comercial, inicio un programa de capacitación permanente con el fin de instruir al personal aduanero de primera línea para que adquieran la habilidad de detectar e identificar materiales con fuentes radiactivas, precursores químicos (tóxicos y explosivos) y agentes biológicos. Es nuestra contribución para la lucha por la No-Proliferación de las armas nucleares, químicas, biológicas así como un sistemas vectores que constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales.”¹⁸¹

¹⁷⁹ “Seguridad en el Flujo Comercial de Materiales Radiactivos, Sustancias químicas y Agentes Biológicos”; Memoria, Administración General de Aduanas, México 2006. P.8.

¹⁸⁰ Vargas Trejo Pedro, “La Aduana mexicana contemporánea”, *La Revista Mexicana de Comercio Exterior*, Estrategia Aduanera, N° 15, editorial Estrategia Tributaria, Publicada mensualmente, fecha junio,2008, México, pág.151.

¹⁸¹ Administración General de Aduanas; *Op. Cit.* p. 9.

4.3. Análisis de la Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México

Un punto muy interesante es el análisis de la aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) ya que son oficinas públicas cuya finalidad primordial es la de controlar el paso de mercancías nacionales o extranjeras que, procedentes del exterior, van hacia otros territorios aduaneros o circulan entre diversos puntos de un mismo ámbito geográfico, también se encarga de la liquidación de los impuestos establecidos por las importaciones y exportaciones de mercancías.

Funciones

- La vigilancia y control de la entrada y salida de mercancías y medios de transporte por las fronteras, aguas territoriales o espacio aéreo.
- Determinar y recaudar las obligaciones tributarias causadas por el punto anterior.
- La resolución de los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los importadores y exportadores.
- Impedir las importaciones y exportaciones ilícitas.
- La prevención, persecución y sanción de las infracciones aduaneras.

Podemos observar que ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera y se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva.

La aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) tiene una gran importancia ya que por esta aduana se maneja productos controlados de la industria farmoquímica, parte de la industria automotriz, mucho perecederos, animales vivos. Cabe aclarar que la Ley Sanitaria establece que la industria farmoquímica, sólo puede utilizar la Aduana del Aeropuerto de México si desea ingresar productos controlados como psicotrópicos y estupefacientes aunque tenga como destinos otros lugares de la República Mexicana. Un punto importante de esta aduana es su eficiente servicio ya que por ser una aduana que cuenta con servicio aéreo es bastante eficiente por su rapidez en el despacho de mercancías y en el tiempo para transportar mercancía es mucho más eficiente.

Otra característica es que las cosas delicadas, perecederas o valiosas tienen un trato muy especial en la vía aérea.

Un aspecto interesante en la aduana es que con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas.

Estos son algunos de los proyectos que sean realizados:

- **Principales proyectos de simplificación**

- Modernización de sistemas.
- Reingeniería de procesos.
- Aduana sin papel.
- SAAI web.
- Carriles FAST y Exprés.
- Facilidades Aduaneras.
- Exportación simplificada
- Reanudación de actividades
- Alianza para el Comercio Seguro
- Homologación de criterios y ampliación de horarios.¹⁸²

¹⁸² http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico Fecha de consulta.25/09/09

- **Principales proyectos de infraestructura**

<ul style="list-style-type: none"> ○ Exclusas tecnológicas ○ Confinamiento de aduanas ○ Sistema de supervisión y control vehicular (Aforos) ○ Reordenamiento y ampliación de la Aduana. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, Terminal 1. ○ Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, Terminal 2. ○ Proyecto de infraestructura y Equipamiento la aduana.
---	---

Fuente: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico Fecha de consulta.25/09/09

4.3.1. El Despacho aduanal de mercancías conforme a la Legislación Vigente

Según dice claramente el Artículo 35 de la Ley Aduanera el despacho aduanero se define como el “conjunto de actos y formalidades que debe hacer un Agente o Apoderado aduanal ante la autoridad aduanera a fin de liberar una mercancía para su importación o exportación”, actividad que claramente compete al Agente Aduanal, previa autorización de su cliente por medio del trámite llamado “Encargo conferido” que es en esencia un poder legal que otorga el cliente a favor de un Agente Aduanal, notificándolo a la Secretaría de Hacienda.

La Ley Aduanera define el despacho aduanero de las mercancías como “el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros 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”.¹⁸³

El despacho de las mercancías es un procedimiento de carácter público el cual debe efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico conomido como Sistema

¹⁸³ Artículo 35 de la Ley Aduanera.

Automatizado Aduanero Integral(SAAI), utilizando un sistema electrónico con grabación simultánea en medio magnéticos, en los términos que señale el SAT.

Deberá utilizarse en las operaciones la firma electrónica avanzada y el código de validación generado por la aduana; dicha firma equivale a la firma autógrafa de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales. Los agentes o apoderados aduanales deberán validar previamente los pedimentos que presenten al sistema electrónico con las personas autorizadas.

De lo anteriormente señalados se infiere lo siguiente:

Primero, el despacho aduanero desde un sentido amplio, comprende al conjunto de todas las acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo a las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen.

Segundo, los trámites del despacho se llevan respetando una serie de pasos y formalidades que difieren según el tráfico por el cual se transporten las mercancías, el tipo de mercancías y el régimen aduanero al que van a ser destinadas hasta quedar las mercancías a la libre disposición de los importadores o exportadores dando por terminado con esto el despacho de las mercancías.

Tercero , el despacho comprende un conjunto de pasos que siguen una secuencia lógica de los actos que deben darse: el reconocimiento previo de las mercancías, el llenado del pedimento, la validación del mismo, el pago de las contribuciones correspondientes, la presentación del pedimento ante los módulos de la aduana, la presentación y activación del mecanismo de selección automatizada y dependiendo del resultado del mismo, el desaduanamiento libre e el reconocimiento, cuando corresponda, y finalmente el retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado, etcétera.

Cuarto, dicho conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, se encuentran regulados y normados en la

legislación aduanera, partiendo de un principio de auto declaración y complementándole este con el principio de legalidad de que las autoridades solo pueden hacer lo que les está expresamente permitidos por las leyes aplicables.

Quinto, la existencia de la obligación de los sujetos de cumplir con dichos actos y formalidades, dentro de los cuales se encuentran: 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.

Sexto, el despacho aduanero deberá realizarse mediante el SAAI, utilizando la firma electrónica avanzada, y las tecnologías a las que se encuentran obligados los usuarios.

Para dar una mejor explicación del despacho aduanero, lo dividimos en cinco etapas:

- Actos previos
- Declaración aduanera
- Reconocimiento aduanero
- Retiro de las mercancías
- Conclusiones

4.3.2. Personas que pueden llevar el despacho de mercancías

Podemos observar que ahora se realizan a través de medios informáticos, sustituyendo la revisión total de los cargamentos por una revisión sistematizada. Esta revisión efectuada mediante un sistema informático inteligente, a través del cual la autoridad electrónicamente decide que mercancía revisa y cual no entra en marcha durante el despacho aduanero de las mercancías. Como consecuencias de este procedimiento, se instrumentó el principio de auto declaración, consistente en la autodeterminación de los impuestos y derechos a pagar, dejando a la aduana únicamente la facultad de revisar por excepción.

De esta manera, se invirtió el orden tradicional del procedimiento, comenzando por el pago de los impuestos en las instituciones bancarias establecidas en la propia infraestructura de las aduanas, siguiendo por el paso de las mercancías a territorio

nacional para ser sometidas al entonces "sistema aleatorio", dando como resultado que los pasos para el despacho de las mercancías se redujeran sustancialmente. Adicionalmente, se creó la figura del segundo reconocimiento para asegurar la efectividad y transparencia que realiza el personal de la aduana en la primera revisión de las mercancías.

El despacho de las mercancías es un procedimiento de carácter público el cual debe efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico conocido como "Sistema Automatizado Aduanero Integral" (SAAI), utilizando un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que señale el SAT.¹⁸⁴

Deberá utilizarse en las operaciones la firma electrónica avanzada y el código de validación generado por la aduana; dicha firma equivale a la firma autógrafa de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales. Los agentes o apoderados aduanales deberán validar previamente los pedimentos que presenten al sistema electrónico con las personas autorizadas.

Los únicos que pueden llevar a cabo los trámites y todas las actuaciones y notificaciones que se deriven del despacho aduanero de las mercancías son los agentes y apoderados aduanales, quienes fungen como representantes legales de los importadores, una vez recibida la carta de encomienda.

El importador es el encargado de tramitar y reunir las autorizaciones y/o permisos requeridos para desaduanar las mercancías; la información y documentación que al respecto le proporcione el exportador resulta fundamental para llevar exitosamente el proceso. En la práctica resulta muy beneficioso trabajar con importadores que tengan experiencia en su negocio.

¹⁸⁴ VARGAS TREJO, *Op. Cit.* p. 175.

4.3.3. Examen de Mercancías en su despacho

México tiene una extensión de 3,152 kilómetros de frontera norte, 1,149 kilómetros de frontera sur y 11,112.5 kilómetros de costas, dentro de los cuales la Administración General de Aduanas (Aduana de México) tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y competencia para vigilar la entrada de mercancías al país y su salida del mismo, a través de sus 48 aduanas ubicadas a lo largo y ancho del territorio nacional: 19 en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 10 interiores (incluyendo la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Cd. de México) y 17 marítimas. Estas últimas tienen jurisdicción además, en las playas marítimas, en la Zona Federal Marítimas Terrestre¹⁸⁵, así como en las aguas interiores, más territorial¹⁸⁶ y zona económica exclusiva¹⁸⁷ situada frente al litoral, incluyendo las islas adyacentes al mismo.

Los transportistas o porteadores están obligados a presentar ante la autoridad aduanera en los lugares autorizados las mercancías que pretendan introducir o extraer del territorio nacional así como los documentos exigibles según el tipo de operación.

La Aduana Mexicana tiene bien precisados los puntos autorizados en las fronteras y en las costas para la entrada y la salida de mercancías de tal manera que es ahí donde se concentra su función de control y fiscalización, independientemente de las facultades de

¹⁸⁵ Conforme al artículo 49, de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el DOF el 8 de enero de 1982 y modificada el 31 de diciembre del 2001: "Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

- I. Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde a desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;
- II. La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirán zona federal marítimo terrestre;
- III. En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento.
- IV. En el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. La zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones..."

¹⁸⁶ Es la franja de mar adyacente a las costas continentales de un Estado.

¹⁸⁷ Es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, en la que coexisten derechos y jurisdicción del Estado ribereño y derechos y libertades de los demás Estados.

revisión y comprobación que tienen para actuar dentro del territorio nacional, las cuales se aplican generalmente en operativos carreteros, sobre vigilancia y visitas de comercio exterior, así como en la revisión que realizan las aduanas fronterizas en las garitas de internación de mercancías de las regiones o franjas fronterizas al resto del territorio nacional.¹⁸⁸

En el caso de que se introduzcan o extraigan mercancías por lugares sin autorización, no se puede hablar de importación o exportación, pues estos conceptos sólo aplican para la entrada o salida de mercancías por lugares previamente autorizados por las autoridades aduaneras y en horas y días hábiles, o de acuerdo a los horarios extraordinarios fijados por las propias aduanas, cumpliéndose siempre las formalidades aplicables para el despacho; pues en caso contrario, se estarían cometiendo ilícitos e infracciones aduaneras.

4.3.4. Forma de proceder a realizar el despacho de mercancías una vez elaborado y pagado las contribuciones

Podemos observar que en la práctica el despacho de las mercancías se inicia aun antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, esto se debe a que el interesado debe cumplir una serie de actos previos que guardan relación directa con el cumplimiento de requisitos y formalidades que deben satisfacerse, para que pueda iniciarse materialmente en la aduana el despacho.

Estos actos se desprenden claramente de la legislación aduanera y pueden consistir en: inscripción en el Padrón de Importadores, y en su caso, en el Padrón de Sectores Específicos; entregar al agente aduanal la carta de encomienda; realizar el pago de las contribuciones respectivas y la determinación del régimen a que se sometan las mercancías; etcétera.

¹⁸⁸ VARGAS TREJO, *Op. Cit.* p. 163-164.

Sin embargo, existen actos previos derivados ya que son consecuencia de los primeros y que también se infieren indirectamente de la legislación aduanera, por ejemplo: de la obligación de utilizar el formato del pedimento autorizado, se depende la obligación de llenar el mismo y validarlo en el SAAI.¹⁸⁹

Asimismo, no debemos olvidar el hecho que desde que las mercancías ingresan al territorio nacional se encuentran sujetas a las disposiciones de la Ley Aduanera y demás ordenamientos aplicables, y por lo tanto no es sino hasta que las mismas arriban a la zona de jurisdicción de la autoridad aduanera cuando esta puede ejercer sus atribuciones en materia tributaria y de control sobre comercio exterior.

4.3.5. El reconocimiento de mercancías en el despacho y la forma de llevar a cabo el reconocimiento de las mercancías

El reconocimiento aduanero¹⁹⁰ se da una vez que se elaboró el pedimento y se efectuó el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el contribuyente, presentándose las mercancías junto con el pedimento o documento correspondiente ante la aduana y activando el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si debe practicarse el mismo o el segundo reconocimiento. El reconocimiento es realizado por un “reconocedor” o “verificador”, el cual dispone de hasta tres horas para elaborar su dictamen, salvo existan circunstancias especiales.

El reconocimiento aduanero de las mercancías en el Sistema Aduanero de México es el acto a través del cual la aduana práctica el examen físico y/o documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado ante la propia autoridad aduanera.

¹⁸⁹ VARGAS TREJO, *Op. Cit.* p.176.

¹⁹⁰ Al reconocimiento aduanero también se le conoce como aforo, aunque la legislación aduanero en México no utiliza este término, en el argot aduanero es frecuentemente utilizado.

En el reconocimiento aduanero, se práctica el examen de las mercancías de importación o de exportación, y sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- a) Las unidades de medida señaladas en la TIGIE, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- b) La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- c) Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes ante el mecanismo de selección autorizado (SAAI); sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.¹⁹¹

Segundo Reconocimiento

El segundo reconocimiento, como ya se comentó, está a cargo de las empresas privadas autorizadas por la SCHCP y se efectúa por "dictaminadores aduaneros" a cargo de dichas empresas. El segundo reconocimiento también consiste en el 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, respecto de los siguientes conceptos:

- a) Que las unidades de medida declaradas en el pedimento correspondan a las contenidas en la Tarifa de la LIGIE.
- b) Que se encuentran declarados correctamente:

¹⁹¹ VARGAS TREJO, *Op. Cit.* p.183-184.

- El número de piezas, volumen, peso u otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
 - La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de la mercancía.
 - Los datos que permitan la identificación individual de la mercancía, como por ejemplo número de serie, modelo, número de parte, etcétera, cuando estos existan.
- c) Que se cuente con la documentación que compruebe el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias.
- d) Que el pedimento y la documentación anexa al mismo reúna los requisitos señalados por la Ley Aduanera y sus Reglamentos, si como por lo dispuesto de las RGMCE.¹⁹²

4.3.6. Cooperación entre la Organización Mundial de Aduanas y el Sistema Aduanero en contra del contrabando

Actualmente las industrias de varios países compiten por ganar trecho en un segmento de mercado. En una economía global, donde existen procesos estandarizados de producción y la materia prima que antes podía restringirse para algunos, hoy día está a disposición de muchos, los costos de producción y los costos incrementables se vuelven factores clave en la competitividad.

Aprovechando la situación de México con relación a los tratados y acuerdos firmados, los importadores han venido triangulando la mercancía o arreglando que sus pagos de derechos los coloque en ventaja con respecto al producto nacional o con respecto a los importadores legales.

El contrabando ha sido una actividad delictiva que se ha venido practicando desde hace ya varios años y que tiene como finalidad evadir el pago de derechos, aranceles, impuestos, o cualquier otro tipo de restricción que exista para una mercancía. Al

¹⁹² *Ibidem.*

presentarse en una competencia de mercados, dicho problema representa un riesgo tanto para las distintas industrias, así como para los consumidores.

Se presume que el principal ingreso de contrabando proviene de Estados Unidos, dada nuestra relación comercial con ellos. De manera adicional, esto se ve acrecentado por la ventaja que ofrece el TLCAN en el sentido de que los certificados de origen no se deben de acompañar por pedimentos de importación, de acuerdo con el TLC.¹⁹³

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público identifica como las principales conductas de contrabando y evasión, la utilización indebida de los programas de fomento; reportar proveedores o productores inexistentes; utilizar documentación falsa; clasificación arancelaria incorrecta de las mercancías; triangulación de mercancía; entre otras.

Existen dos tipos de contrabando: Contrabando Bronco, que es aquel que ingresa a través de puntos territoriales no cubiertos por las aduanas o cualquier otra autoridad mexicana; o que se interna de manera clandestina pagando "sobornos" a las autoridades involucradas.

Anteriormente éste era el principal problema, sin embargo, las técnicas para evadir y engañar a las autoridades se ha transformado en un contrabando más desarrollado, conocido como Contrabando Técnico.

La diferencia entre ambos, es que este último se ingresa por puntos cubiertos y regulados por autoridades federales. En este caso el delito fiscal se comete en los documentos y mercancías declaradas. Dichos documentos se presentan ante las autoridades mexicanas y omiten o desvirtúan información clave para el pago correcto de derechos. Este tipo de contrabando también se conoce como Contrabando Documentado.

¹⁹³ <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/18/index.php?section=economia&article=026n1eco> , fecha de consulta 17/08/09.

Es responsabilidad de la Administración General de Aduanas (AGA), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) la detección oportuna de este delito. Mismo que se debería detener en el momento preciso en que se hace el movimiento de la mercancía en alguno de los puertos de entrada o salida que existen en el país.

Admite la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Plan Estratégico Regional para Las Américas, revisado por las Direcciones Generales de Aduanas de los países miembros de la OMA, plantea como requerimiento en el punto 3, la armonización de las legislaciones para el control del contrabando, fraude en fronteras y terrorismo.

El plan incluye las intervenciones y disposiciones en materia de seguridad, prevista en la Resolución sobre Seguridad y Facilitación aduanera, adoptada por la OMA, en la que se exhorta a la cooperación internacional entre las administraciones de aduanas, el sector privado y los organismos internacionales que brindan asistencia técnica a las mismas.

Ante esto la Administración General de Aduanas en su Plan de modernización de aduanas 2007-2012: Aunada a la sofisticación de los flujos comerciales actuales, los cuales requieren que el despacho aduanero sea eficiente y eficaz, podemos identificar otras series de fenómenos que tienen impacto importante en su desempeño.

Por un lado el contrabando, la piratería, el narcotráfico, así como el tráfico de armas y de dinero, obligan a las aduanas a reinventarse constantemente para enfrentar a las organizaciones criminales involucradas en esas actividades ilícitas. Por otro lado, la amenaza del terrorismo impone retos muy importantes para el control de sustancias y materiales de alta peligrosidad.

Las aduanas de México tienen la mejor tecnología y seguridad, incluso si se las compara con otras tan grandes como la de Barcelona. La falla, tal vez, esté en que se necesita seguir trabajando en la capacitación del personal que trabaja en Aduana.

CONCLUSIONES

El proceso de creciente apertura e integración del comercio internacional emprendido por nuestro país, principalmente durante la última década, demandó modernizar y transformar la Administración General de Aduanas (AGA) en una institución dinámica y adaptable a los nuevos retos.

Haciendo un recuento histórico, durante los años ochenta la política económica tenía un marco proteccionista y la operación aduanera y recaudatoria se llevaba a cabo en forma manual con la revisión de 100% de las mercancías.

Entre 1990 y 1997, en México se inició la apertura de mercados mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que se reflejó en un incremento sustancial de las operaciones de comercio exterior. A pesar de que a principios de los años noventa el presupuesto para modernizar los sistemas de información y la infraestructura de las aduanas era muy limitado y se tenían procesos de adquisiciones sumamente lentos, la operación del despacho aduanero respondió razonablemente a los retos presentados.

De 1997 a 2006, la modernización del sistema aduanero registró avances importantes en la mejora de infraestructura y equipamiento: se rediseñó el Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI-M3); se inició la automatización del análisis de riesgo; se otorgaron diversas facilidades a los sectores productivos y se crearon los padrones sectoriales, entre otros. Asimismo, entraron en vigor tratados de libre comercio con más de 30 países.

Podemos decir que nuestro sistema aduanero desde el punto de vista de infraestructura, uso de tecnología de la información y equipo, es uno de los más modernos del mundo, dicho el concepto de aduana moderna es mucho más amplio, ya que no solo se limita a los aspectos de mejoras informáticas, de automatización, actualización tecnológica o de infraestructura y equipamiento, sino que debe incluir además elementos jurídicos que

garanticen su actuación de facilitación, de competitividad de capacitación constante del personal, armonización y simplificación del procedimientos, buena relación con los sectores privados, cooperación y coordinación con los servicios aduaneros de otros países, y la utilización optativa del agente aduanal a través de nuevas figuras a fin de promover otro tipo de servicios aduaneros integrales, así como la correcta aplicación de la gestión de riesgo y la erradicación de la corrupción, entre otros.

Ahora analizando a fondo el concepto, origen y relación existente entre contrabando, y el Sistema Aduanero Mexicano podemos decir en principio que los dos primeros son parte de una problemática que de manera obligada y formal corresponde resolver al gobierno federal, ya que como dijimos, existe desde siempre, y si ha crecido reaccionando a un problema global, se suma el hecho de que los practicantes del contrabando usan a las personas de ese medio, primero para distribuir los bienes que introducen, pero también para crear una cortina de humo o un escudo formado por un monstruo de millones de cabezas al que nadie puede vencer .

Está confirmado que el contrabando es un delito del orden federal, que se combate a través de la materia penal y se castiga con prisión ó multa, en función de la gravedad del mismo.

La competencia en primera instancia de la autoridad aduanera y el Servicio de Administración Tributaria para su combate inicial y la participación de la Procuraduría General de la República, que actúa en consecuencia de la querrela resultante, son las acciones que dan paso a la facultad calificadora y de coacción del Poder Judicial de la Federación, quien a través de los tribunales competentes sancionara a quien lo practique.

Ambas partes tienen la obligación de cumplir sus funciones, en caso contrario se genera el desempleo galopante, dañando la economía nacional y generando consecuencias como el ambulante; sin embargo, la legislación vigente aún no

cuenta con las disposiciones que permitan sancionarlos por no cumplir con ese cometido. Pero para ejercerlo adecuadamente y controlarlo, se debe considerar la existencia de normas jurídicas básicas que lo regulan en sus ámbitos, federal, estatal y municipal.

La proliferación cada vez mayor de personas dedicadas al mismo, lo han convertido en un problema social y económico que se combina con otros problemas de igual índole, por lo cual, se llega a pensar que este es el problema que genera los demás y por ello se cae en la idea de que es ilícito como actividad.

Lo anterior no sirve de mucho en las aduanas si no se regula su aplicación en una legislación aduanera moderna y articulada, por ello propongo la adhesión de México a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto (Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, en vigor en febrero de 2006), que desde mi punto de vista, hoy es el mejor instrumento base para modernizar la legislación aduanera del país, y de esta manera aprovechar la participación que como Miembro tiene México en la Organización Mundial de Aduanas.

Asimismo, la Aduana México como autoridad administrativa es ejecutora y verificadora de los ordenamientos, reglamentaciones y normatividad aplicables a la entrada al país de las mercaderías y de su salida, con coercibilidad para ciertas funciones en donde si es necesario pueden intervenir en apoyo los cuerpos policiacos que a la misma pertenecen. Sin embargo, hoy sus funciones de servicio se enfocan a diferentes tópicos aduaneros: fiscalización y seguridad, del comercio exterior.

Aunque también la OMA refleja fallas desde un punto de vista personal, la OMA ha fallado en primer término, en que al ser un organismo intergubernamental, no tiene una injerencia directa dentro de las decisiones ni en la normatividad interna de los países. De aquí, la necesidad de que se busque entre los países miembros, compromisos, así como también sistemas de trabajo voluntarios que representen incentivos, dependiendo del grado de cumplimiento de los estándares establecidos por la misma OMA.

Además, que se tiene que buscar comprometer al sector privado en la instrumentación de dichas estrategias para poder tener una perspectiva más amplia de su negocio, y así comprender el proceso y tratar de buscar un entendimiento mutuo entre los empresarios y la aduana, ya que finalmente, el comercio y las aduanas tienen objetivos y prioridades similares.

Por otro lado, también hay que comprender, que muchos de los países miembros lo que buscan es que a través de la inversión de tiempo y recursos en los diversos programas que la OMA ha propuesto, es que haya incentivos tangibles que en un momento dado pudiera ser un aliciente para la inversión.

También es importante reconocer que es un hecho que la Organización Mundial de Aduanas, ha hecho esfuerzos importantes para favorecer el comercio internacional, entre los cuales encontramos las diversas estrategias que tratan de equilibrar el control aduanero y la facilitación aduanera; han propuesto un Marco de Estándares de Seguridad, que brinda a las administraciones aduaneras del mundo, una serie de parámetros que ayudarían a evaluar no solamente la operación aduanera, sino que también, a su vez, ayudan a hacer más efectivos, más eficientes y más seguros los procedimientos aduaneros.

Ante esta situación y ante la preocupación por parte de países como los Estados Unidos, es que se da la necesidad de que la OMA evolucione, tanto en su visión como su estrategia para abordar los diversos problemas de seguridad y el crecimiento exponencial del comercio exterior.

Es por esto que la OMA, como organismo supranacional, tiene que encontrar los instrumentos, como la colaboración voluntaria entre los diversos países, para instrumentar medidas que no solamente sean de carácter opcional o que sean simplemente recomendaciones, sino que busquen la ejecución y la instrumentación total de los mismos, y que los mismos países acaten dichos programas. Sin embargo, este cambio de visión o estrategia, no se podrá llevar a cabo, si no se toman en cuenta algún

tipo de medida que beneficie y que signifique un aliciente directo para la economía de los países.

Se vienen tiempos difíciles, por lo que la OMA deberá, como ya hemos apuntado, asumir un genuino liderazgo entre los países miembros, retomando algunas acciones que organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han hecho en materia aduanera, con el pretexto de hacer diagnósticos que permitan evaluar si se liberan recursos a ciertos países en vías de desarrollo o de economías emergentes.

Estos hechos y muchos otros que se vienen observando en el panorama internacional es una prueba contundente de que la OMA ha dejado espacios, que como el agua, suelen ser ocupados por otros entes, de ahí que la reflexión sea el hecho de que sigamos con la diplomacia y la estandarización de políticas y mejores prácticas, pero al mismo tiempo instrumentar mecanismos en el plano operativo que permita a los países llevarlos de la mano para el establecimiento de estas grandes directrices que en ocasiones solo suelen quedar documentadas en presentaciones o libros de bibliotecas en Bruselas, sin duda el hecho de que la OMA pase a un plano de la realidad aduanera en los países le dará un reconocimiento mayor, pero sobre todo verá reflejado que sus políticas son implementadas entre sus miembros, lo que hará posible los objetivos para los cuales fue creado este organismo internacional.

Finalmente la OMA cuenta con una visión a futuro y va avanzando en los diferentes retos que el Comercio Exterior puede ir planteando, tiene una gran experiencia que nutre a los miembros de ella y las prácticas aduaneras de sus países, relegando las verdaderas necesidades que las empresas globales exigen de las aduanas. Es por ello es importante que el Sistema Aduanero Mexicano este presente en los diversos foros y discusiones de la agenda aduanera nacional e internacional, lo que nos llevaría aprender de las experiencias de los demás miembros y de esta manera empezar a cooperar efectivamente en la discusión de una agenda común que sea de interés y beneficio de las economías.

PROSPECTIVA

Finalmente después de haber analizando todo lo ya expuesto podemos formar posibles escenarios en el futuro, analizando todo lo que se tiene en el pasado dentro del Sistema Aduanero Mexicano esto permitirá que se tomen decisiones mejor fundamentadas, logrando otras variables que normalmente no se consideran en nuestra mexicanísima forma de proceder que soslaya la planeación y la metodología como práctica regular.

Se observa que la evolución de TLCAN, nos obliga forzosamente a pensar en el perfeccionamiento de un mercado regional integrado y la manutención de una protección moderada con respecto a terceros, la creación y fomento de mayores flujos de comercio e inversión dentro de la Sistema Aduanero Mexicano y con la ayuda de la OMA podemos integrar al Convenio de Kyoto (Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros) y se esta manera poder explotar nuestra posición que tenemos como miembros de la OMA.

Hay que subrayar la imperiosa necesidad de una voluntad política de las partes y la convicción de que los beneficios que pueden suponer los espacios de integración llevaran a nuestro país a un mayor nivel de bienestar.

En México estamos habituados a hacer políticas públicas para buscar solucionar problemas de manera directa e inmediata, en donde importa más la rapidez que la efectividad. Pero creo que el Sistema Aduanero Mexicano necesita estrategia, modernización y seguir con los objetivos que marcaron con el Plan de modernización de Aduanas 2007-2009 ya que se van tocando puntos importantes para frenar los problemas del presente como del futuro.

Es común que establezcamos un diagnóstico, generalmente incompleto, parcial y limitado, y a partir de ello se desarrolle una línea estratégica de acción, generalmente desenfocada. Pero resulta que muchos de los problemas que pretendemos abordar, requieren un enfoque transversal, multidisciplinario y más amplio, que considere otro

tipo de variables, no solamente las jurídicas, las económicas o las políticas. Es decir, se requiere un análisis integral moderno, bajo el enfoque de nuevas metodologías, en donde se valore otros argumentos y otras variables (por ejemplo, las de tipo social, cultural, medioambiental, educativas, de derechos humanos, etc.).

Hacia el futuro se plantea una modernización proactiva en las aduanas, con una visión de largo plazo basada fundamentalmente en la gestión profunda del riesgo mediante una mejor utilización de la información. Se requiere una reingeniería de los procesos que, junto a la reestructuración del marco normativo y a herramientas informáticas más robustas y modernas, simplifique la actividad de comercio exterior. Adicionalmente, se fortalecerán los sistemas de revisión no intrusiva y se realizará una mayor fiscalización posterior al despacho, utilizando todas las herramientas y facultades del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Nuestro país se encuentra innegablemente en un proceso de transformación, lo cual se ha repetido hasta el cansancio, se necesitan mas avances de apertura comercial para que se pueda dar una transformación total del Sistema Aduanero Mexicano a fin de que operen en las mismas condiciones que privan nuestros principales socios comerciales ya que nos acercamos al bicentenario de nuestra Independencia y al centenario de la Revolución, y aún hay muchas demandas sociales por reivindicar. Por ello hoy tenemos el deber de planear mejor para construir un futuro diferente de país; una visión del México que queremos para las próximas décadas.

Ha habido profundas transformaciones en los últimos años en todo el mundo; hoy nuestra sociedad está cada vez más "mundializada" por llamarlo de alguna manera. Estos fenómenos nos obligan a reflexionar considerando la nueva realidad que enfrentamos, comprometiéndonos a buscar institucionalizar la reflexión continua y de largo plazo para construir una visión de país que satisfaga al Sistema Aduanero Mexicano.

Entre los retos para el futuro podemos observar que solo estando a la altura de nuestros socios comerciales es que podremos plantear una estrategia en común como

es una unión aduanera, para que de esta manera se pueda obtener una integración económica que consiste en crear entre los miembros, un territorio aduanero común, ello significa la libre movilidad de todos los bienes independientemente de su origen, dando como resultado la eliminación de las aduanas entre los estados participantes entre las ventajas podemos observar ser una región fuerte para competir ante bloques como la Unión Europea, América del Sur y los países asiáticos. A parte de que la apertura comercial obliga a los países a reeducar su estructura productiva en función de las corrientes comerciales.

Esto les permite aprovechar sus recursos en usos más eficientes y proporcionar los medios para incrementar la productividad de los factores por el acceso a tecnologías avanzadas e insumos de mejor calidad y de menor costo. Esto sería ampliar nuestros horizontes a un grado mayor de integración que correspondería a una Unión aduanera, pero ello tiene muchas complicaciones, para poder plantearnos una meta de esa percepción se necesitaría en el cambio de mentalidad y visión a mediano y largo plazos, del país entero, pasando desde luego, por las políticas que marcan nuestros gobernantes. Quizá sea ésta la razón del por qué la política comercial del país está cambiando a un nivel más intensos de apertura (reducción de aranceles, eliminación de cuotas compensatorias, etc.).

En la política aduanera se está haciendo lo propio al modificar sus estrategias y dejar a un lado el viejo esquema de proteccionismo que se había generado desde aquella época en que paso nuestra estabilidad económica de los años 50.

Es tiempo de emprender un ejercicio de prospectiva que configure escenarios en el Sistema Aduanero Mexicano para aprovechar y potenciar los recursos del país en beneficio de todos. Solamente teniendo como horizonte el porvenir, se podrán diseñar políticas públicas, programas de gobierno y acciones concretas que reviertan inercias y tendencias peligrosas, para transformarlas en acciones útiles y productivas en beneficio de la ciudadanía.

FUENTES DE CONSULTA

- ACOSTA ROCA, Felipe, *Glosario de Comercio Exterior*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2006,134 pp.
- ACOSTA, R; Felipe," *Tramites y Documentos en Materia Aduanera*", Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1° reimpresión, México, 2001.
- ÁLVAREZ GÓMEZ PALLETE, José María, *La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios*, Ed. Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional A.C., México, 2002, 294 pp.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 2006, 839 pp.
- BARBOSA SAHÚN, Luis Fernando, *La Evolución del Comercio Exterior en México y ¿su aduana?*, México, 2003,135 pp.
- BOBBIO, Norberto *Diccionario de Política* ,Ed.Siglo XXI ed. México, 1982, 1784 pp.
- BLOCH, Roberto, *El marco regulatorio del comercio internacional, en El Derecho*, año XXXV, Nro. 9407. Universidad Católica Argentina. Bueno Aires, 1997
- CABELLO PÉREZ, Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, Madrid, 2000,281pp.
- CARVAJAL C; Máximo, *Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa, México, 2009, 512pp.
- Centro de Investigación Aduanera y Comercio Internacional (CIACI).*Las Aduanas de México, Editorial, CIACI, México, 2000,155 pp.*

- Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), *La Clave del Comercio: Libro de Respuestas para Exportador*, Cd. de México: CCI/BANCOMEXT, 2005, 348 pp.
- DALLANEGRA, Pedraza, Luis, *El Orden Mundial del Siglo XXI*. Ediciones de la Universidad. Buenos Aires, 1998.200 pp.
- DÍAZ MIER, Miguel Ángel, *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*. Ed. Síntesis. Madrid, 1998,368 pp.
- Diccionario Jurídico Espasa. 9ed., editorial Espasa, España, 2001, 1472pp.
- ECO, Humberto, *Cómo se hace una tesis*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2001,233 pp.
- EATON, W; David, *México y la globalización. Hacia un nuevo amanecer*. Ed. Trillas, 1ª ed., México ,2001,286pp.
- NICOL, Eduardo, *La idea del hombre*, Herder, México, 2004, 499 pp.
- Leyva, G; Eugenio Jaime, *Importaciones y Exportaciones. Tratamiento Jurídico*, Ed. ISEF Empresa Lider, México ,2001, 292 pp.
- FLORESCANO, Enrique, *Historia General de las Aduanas de México*. Ed. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), México, 2004,205pp.
- GARCÍA F., Cándido, *Elementos de Comercio Exterio*,. Ed. Trillas, 1ª ed., México, 2004, 328 pp.
- GARZARO R. *Diccionario de Política*. Salamanca, España,Editorial Tecnos. 1977, 389 pp.

- GARCÍA CABEZA, Luis Z., *El Contrabando en México*, editorial CIACI, México, 2004, 224 pp.
- GUNTER MAERKER, *Valoración Aduanera*, editorial CIACI, México 2004, 259pp.
- HINKERLMAN, G; Edward, *Diccionario de comercio internacional*. Ed. Continental, 2ªed, México, 2003, 538 pp.
- HERRERO LOBERÓN, Fernando Luis, *El Comercio Internacional*, editorial AKAL, Madrid, España 2001. 255 pp.
- HORTAL LÓPEZ, Ricardo. *La Revisión del Convenio de Kyoto, en Cuadernos Aduaneros, Serie Naranja: Cuestiones Internacionales*, Ed. Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000. 102pp.
- KEOHANE, Roberto, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Capítulos 4 y 5, editorial CEI, Argentina, 1993, 384 pp.
- M. RAINELLI, "*L'Organisation Mondiale du Commerce*", Ed. La Découverte, Paris, 1999, 119 pp.
- Ortiz W.; Arturo, "*Comercio exterior de México en el siglo XX*". Ed. Porrúa, 1º ed., México, 2001, 139 pp.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, "*Informe anual 1999*", Ginebra, 2000.
- QUINTANA, A., Elvia Arcelia, *El Comercio Exterior de México. Panorama General del Comercio*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed.; México, 1989, 314 pp.
- REYES, DÍAZ-LEAL, Eduardo, *El Semáforo Fiscal. Porque lo aduanal es fiscal*. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 3ª ed., México, 1996, 235 pp.

- REYES DÍAZ LEAL, Eduardo, *"Hacia dónde va la aduana"*, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 1ª ed., México, 1997, 135 pp.
- REYES DÍAZ LEAL, *El despacho aduanal*. Ed. Bufete Internacional de Intercambio, 1ª ed. México.2003, 180 pp.
- ROHDE P., Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano, Fundamentos y Regulaciones de la actividad aduanera*. Ediciones Fiscales ISEF, 1ªreimpresión, México, 2001,543 pp.
- ROHDE P., Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano, Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*. Ediciones Fiscales ISEF, 1ªreimpresión, México, 2001,452 pp.
- SOTO ÁLVAREZ, Clemente *Selección de términos jurídicos, políticos, económicos y sociológicos*, Limusa, México, 1992, 299pp.
- Servicio de Administración Tributaria. *Plan Estratégico 2007-2012*. México: Talleres Gráficos de México.2007. 129 pp.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 2004,845 pp.
- TREJO VARGAS, Pedro, *El Sistema Aduanero Mexicano*, Ed. Virgilio Vallejo, México, 2003,463 pp.
- VERDROSS, ALFRED, "Derecho Internacional Público", Editorial Aguilar S.A., Cuarta Edición, Madrid, 1972.

HEMEROGRAFÍA.

- Revista Aduanas. Madrid, núm. 10, 1954. "El Consejo de Cooperación Aduanera". E. G. Pallete.
- BALASSA, BELA, *La política de comercio exterior de México*, Revista de Comercio Exterior, septiembre de 2000, Vol.50 pp. 142.
- Administración General de Aduanas. "*La Aduana Modelo*", en *Gaceta Interna Aduana México*, Año 4, Número 11, Marzo de 2005, México.
- PÉREZ AZCÁRRAGA, Augusto Azael. *La Organización Mundial de Aduanas*. Aduana México, Hoy. Gaceta de la Administración General de Aduanas, Año I, N° 2, Mayo de 2002, México, p. 23.
- VARGAS TREJO, Pedro, *La Aduana mexicana contemporánea*, La Revista Mexicana de Comercio Exterior, Estrategia Aduanera, N° 15, editorial Estrategia Tributaria, Publicada mensualmente, fecha junio,2008, México, pág.148.
- "Renovación en el sector aduanero federal", Revista Aduanas, Año 2, número 19, mayo 2005, p.67.
- *Aduanas*, editorial Infinito (Revista oficial de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana CAAAREM), fecha 2002, México, año 1, número 4, p.79.
- Revista oficial de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana CAAAREM, fecha julio 2002, número 9, México, p. 64.
- Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana CAAAREM, fecha Septiembre – Octubre 2007, Año 6, número 5, México, p.64.

- REVISTA AUGE DE MÉXICO. México un Nuevo Milenio, editorial distribuidora de Impresos, S.A., DIMSA, fecha 2002, número 230, México, p.263.

LEGISLACIÓN.

- Compendio de disposiciones sobre Comercio Exterior para el 2008, Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Ley de Comercio Exterior.
- Ley Aduanera y su Reglamento, Dofiscal Editores, México, 2009.
- Compilación de Legislación Fiscal y Aduanera. Ed. Servicios de Administración Tributaria, México, 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, México, 2009.
- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, Dofiscal Editores, México, 2008.

TESIS

- ALDANA M; Alfredo, *La administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de Aduanas y su importancia en el sistema arancelario internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 1998.
- BECERRIL L; Guadalupe, *El contrabando en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2001.
- GARCÍA A, Miriam, *La importancia de las aduanas en el proceso de integración económica y comercial de América Latina en el marco del ALCA*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2004.
- GUARNEROS Z; Eugenio, *Los Agentes Aduanales como promotores del comercio exterior mexicano*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2001.
- VARGAS LÓPEZ, Sandra, *El Sistema Aduanero Mexicano*, Ed. Virgilio Vallejo, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2003, 463 pp.
- ARRIOLA SALINAS, K'Antunil Alcyone, *Estudio Jurídico del código de valoración OMC, (acuerdo relativo de la aplicación del artículo vii del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio), en la normatividad mexicana y tratamiento internacional*, México, Facultad de Derecho, UNAM, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2000, p.175.

CIBEROGRAFÍA.

- <http://www.wcoomd.org/ie/en/Topic>
- <http://www.caaarem.org.mx>
- <http://www.comerciointernacional.com.mx>
- <http://www.economia.gob.mx>
- <http://www.aduanas.sat.gob.mx>
- <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>
- <http://www.bancomext.gob.mx>
- http://www.ciaci.edu.mx/ciaci_comercial/ciacinews.aspx
- <http://www.sat.gob.mx>
- <http://www.aicm.com.mx/Dependencias/ADUANAMEXICO/>
- <http://www.logistica.com.mx/>
- <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ladua.htm>
- <https://alterno.aadam.com.mx/WebShare/web/aaadam.asp>
- http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariff_data_s.htm
- <http://www.sre.gob.mx/anopaq/2006/curso/anmexico.ppt>

ANEXOS.

Anexo A. Comercio Exterior

En el presente anexo podemos observar las importaciones y exportaciones que se tuvieron provenientes de Asia. De la misma forma podremos analizar el tránsito de pasajeros de crucero y avión esto ha crecido a ritmos similares del Comercio Exterior.

En el mismo anexo se ofrece una tabla con el crecimiento del PIB por regiones y se va marcando diferentes periodos para poder comprender como se va desarrollando el Comercio Exterior en el mundo.

Anexo B. Plan Maestro de Inversión

En el anexo B podemos ver los proyectos en proceso y analizar como se maneja el Plan Maestro de Inversión en las diferentes aduanas mexicanas, podemos comparar su infraestructura y su modernización.

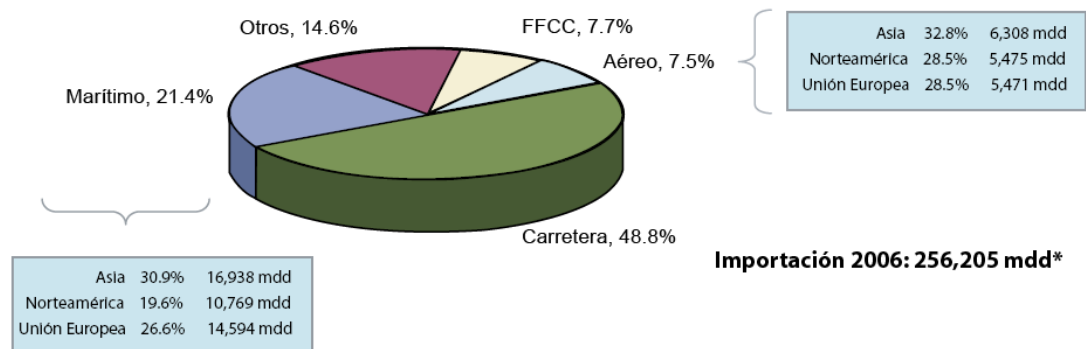
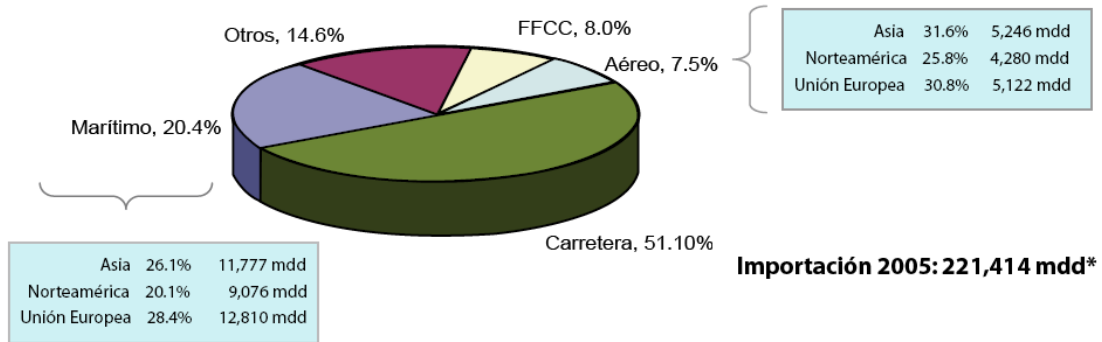
Anexo C. Evaluación de la Aduana Modelo

En el último anexo se observa el funcionamiento de la Aduana Modelo y los resultados en las diferentes aduanas existentes en el cual esta dicho proyecto, se analiza el despacho aduanero ya que las graficas nos marcan el nivel de corrupción que se observo en las aduanas, se observa la mejora de la calidad en el servicio a los usuarios esto nos da como resultado una facilitación en el Comercio Exterior.

Anexo D. Glosario.

Anexo A. Comercio Exterior

Las Importaciones provenientes de Asia crecieron tanto por avión como por barco en 20.2% y 43.8%, respectivamente de 2005 a 2006

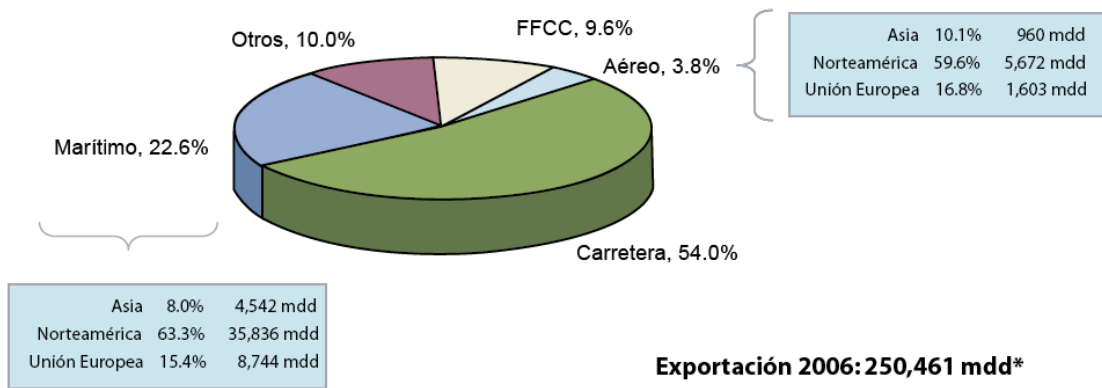
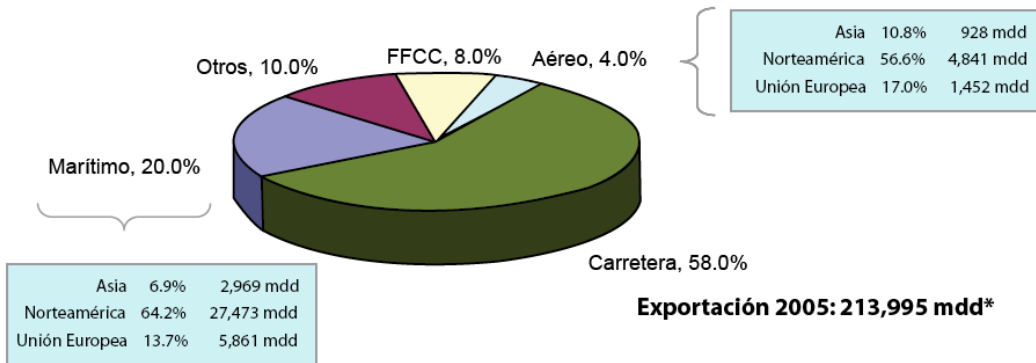


Fuente: Coordinación de Solución de Negocios para Aduanas, cifras obtenidas del SAAI; cifras en dólares, INEGI-SE.

Nota: datos de ene-dic de 2005-2006.

* Cifras de balanza comercial del Banco de México

Las exportaciones por vía marítima crecieron de 2005 a 2006 en 32.3%, siendo Asia la región con mayor crecimiento con 52.9% de 2005 a 2006

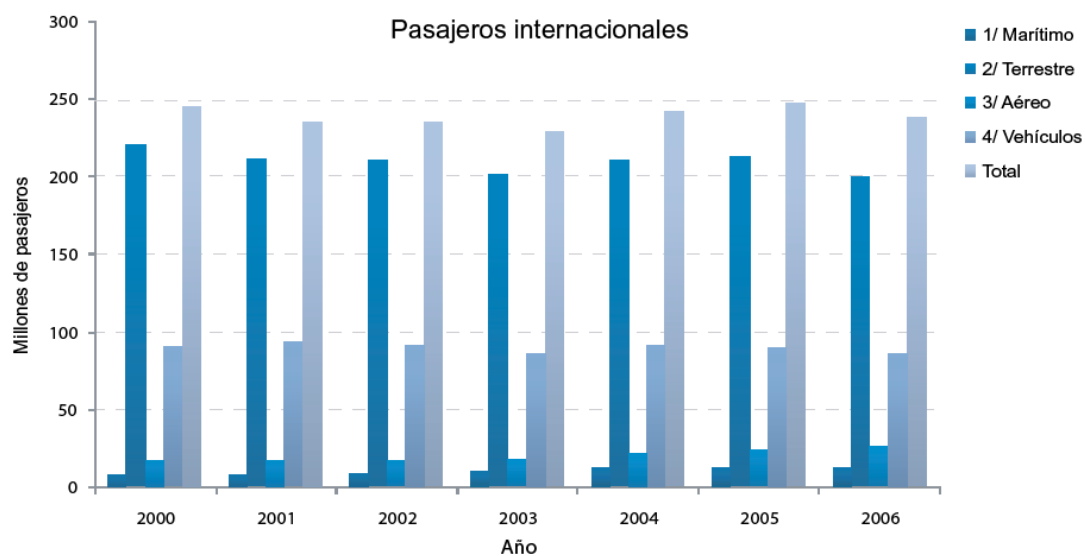


Fuente: Coordinación de Solución de Negocios para Aduanas, cifras obtenidas del SAAI; cifras en dólares, INEGI-SE.

Nota: datos de ene-dic de 2005-2006.

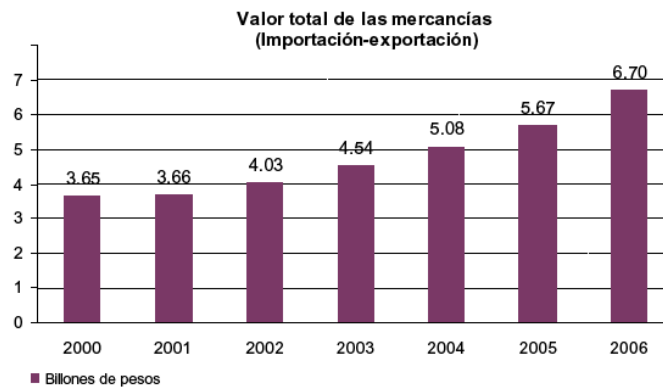
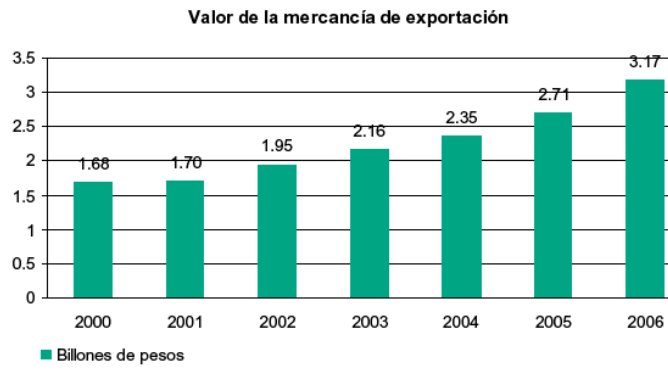
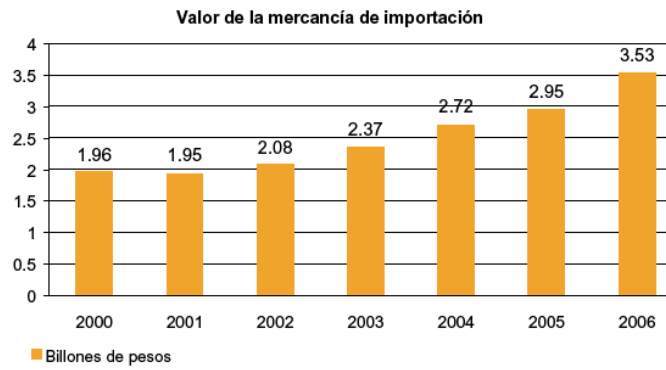
* Cifras de balanza comercial del Banco de México

El tránsito de pasajeros de crucero y avión ha crecido a ritmos similares a los del Comercio Exterior de mercancías

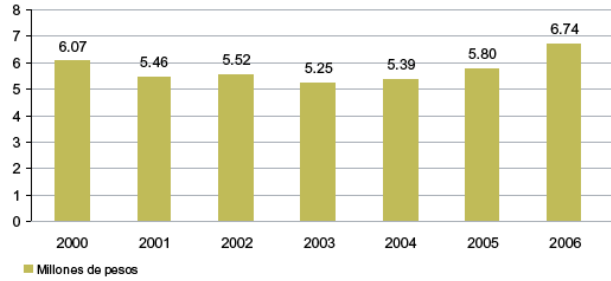


Crecimiento anual compuesto	
Marítimo	8.7%
Terrestre	-1.6%
Aéreo	7.2%
Vehículos	-0.8%
Total	-0.5%

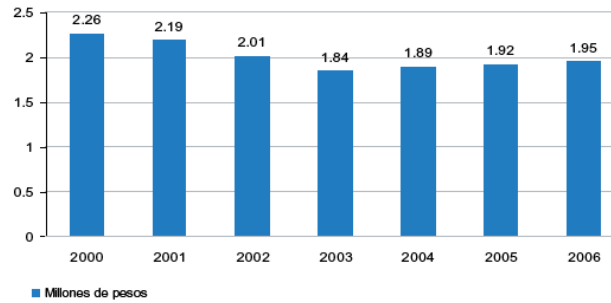
Fuente: 1/ Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la SCT 2006, embarques y desembarques.
 2/ Banco de México, comprende ingresos y egresos de pasajeros internacionales por vía terrestre.
 3/ Grupo Aeroportuario del Centro Norte, Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, Grupo Aeroportuario del Pacífico, Grupo Aeroportuario del Sureste y Aeropuerto y Servicios Auxiliares; para efectos de análisis estadístico se proyectaron las cifras de 2006 (llegadas y salidas).



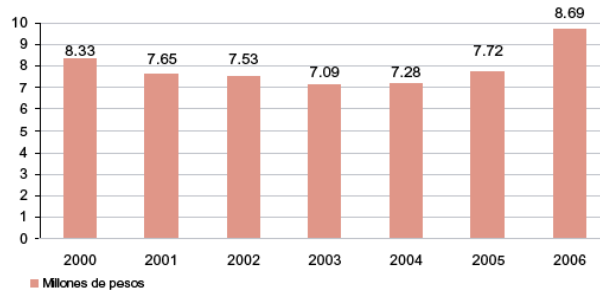
Total de pedimentos a la importación, 2000 - 2006



Total de pedimentos a la exportación, 2000 - 2006

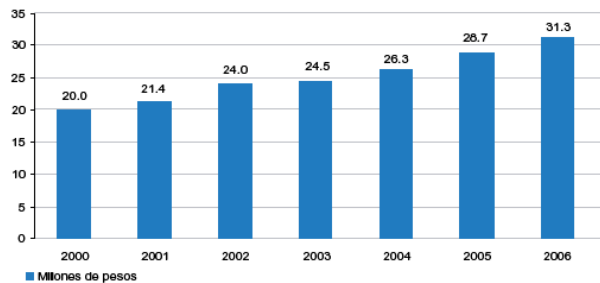


Total de pedimentos (importación-exportación) 2000 - 2006

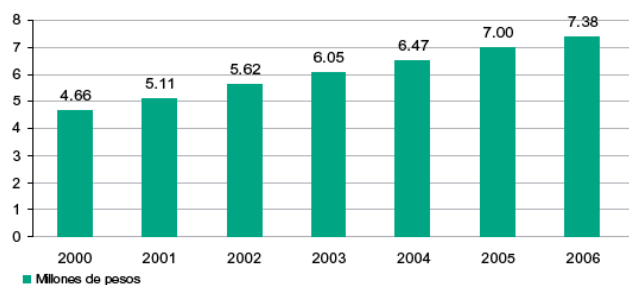


Fuente: Informe Único ACSEA

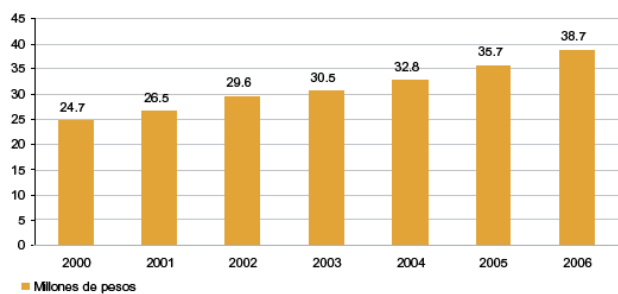
Total de fracciones declaradas a la importación, 2000 - 2006



Total de fracciones declaradas a la exportación, 2000 - 2006



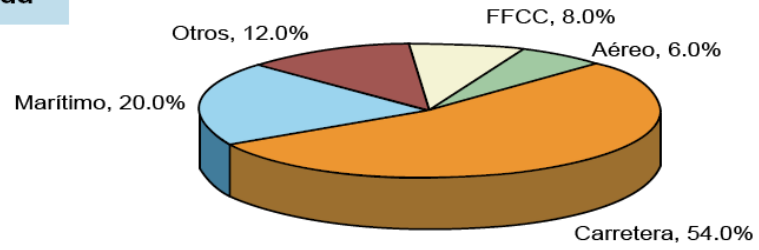
Total de fracciones declaradas impo + expo, 2000 - 2006



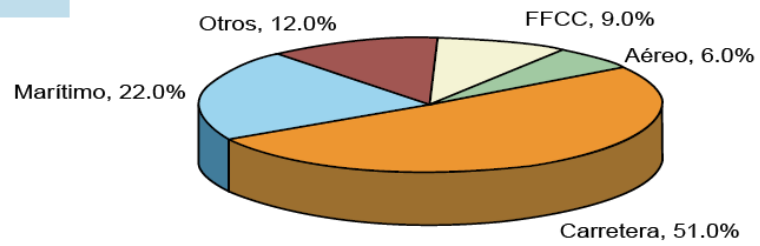
Fuente: Informe Único ACSEA

Utilización de medios de transporte 2005 y 2006

2005: 435,409 mdd



2006: 506,666 mdd



Fuente: Coordinación de Solución de Negocios para Aduanas, cifras obtenidas del SAAI.
Nota: Datos de ene-dic de 2005-2006 y ene-abr de 2007

Descripción		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recaudación por pedimento (miles de pesos)		20.0	22.0	23.0	27.0	31.0	30.0	31.0
Incidencias		-	214,934	113,345	109,073	87,847	82,856	58,956
Monto omisión de contribuciones		-	2,530.0	5,895.0	6,725.0	8,167.0	10,548.0	9,474.9
PAMAs		9,262	14,575	12,912	14,958	16,659	16,292	11,452
Omisión de contribuciones		431.2	1,347.6	2,428.1	3,109.9	3,467.3	2,551.5	2,602.8
Valor de la mercancía embargada		232.8	896.2	1,366.3	2,087.0	1,787.1	1,491.2	2,147.1
Créditos fiscales (Millones de pesos)	Determinados	423.0	894.0	2,036.0	4,202.0	4,044.0	4,936.0	10,056.0
	Cobrados	27.0	110.0	74.0	149.0	170.0	139.0	281.0
		6.38%	12.30%	3.63%	3.55%	4.20%	2.82%	2.79%
Personal activo		6,321	6,478	6,779	6,151	5,953	6,217	5,913

Se estima que el comercio exterior de México crecerá al doble del PIB

Crecimiento del PIB por regiones (Tasas de crecimiento anual promedio)						
Regiones	Periodos	1980-1989	1990-1999	2001-2005	2006-2010	2016-2030
Total Mundial		3.1	3.0	2.8	4.0	3.9
Países desarrollados		3.5	2.8	2.4	3.5	3.4
OCDE		3.5	2.8	2.4	3.4	3.3
Estados Unidos		3.2	3.2	2.5	3.5	3.4
Japón		4.5	2.2	1.7	2.9	2.8
Unión Europea		3.1	2.7	2.5	3.3	3.2
Países no OCDE		4.1	4.8	2.1	5.2	5.1
Países no desarrollados		3.2	4.2	5.3	6.0	5.9
Asia Pacífico		8.2	9.1	8.0	8.0	7.9
China		8.9	10.4	9.7	10.2	9.6
Europa y Asia Central		3.1	0.7	6.4	5.9	5.8
Latinoamérica		1.6	4.2	2.8	5.1	5.0
Medio Oriente y Norte de África		1.9	3.7	3.9	5.1	5.0
Asia del Sur		6.2	5.9	6.0	6.7	6.6
África del Sur		1.4	2.3	3.5	4.1	4.0
México PIB		1.9	3.5	1.8	3.6	
Importaciones (datos en dólares)			* 15.6	5.1	7.4	
Exportaciones			* 18.3	5.4	6.5	
Importaciones (datos en pesos)			* 35.9	8.2		
Exportaciones			* 43.4	8.5		

Nota: * Comprende el periodo de 1993 a 2000 y la tasa promedio es de 1994 a 2000

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Anexo B. Plan Maestro de Inversión

Proyectos plan maestro por aduana										
Aduana	Infraestructura			Total infra.	Monto estimado de la inversión	Modernización			Total moder.	Monto estimado de la inversión
	1	2	3			1	2	3		
Monto estimado de la inversión prioridad										
Monto estimado por aduana	\$2,147.6	\$913.7	\$1,349.0		\$4,410.3	\$9.1	\$5.8	\$0.0		\$13.8
Monto estimado generales	\$1,357.9	\$491.1	\$0.0		\$1,849.0	\$3,389.5	\$257.7	\$46.3		\$3,693.5
Monto total por Infra. y Moder.	\$3,505.5	\$1,404.7	\$1,349.0		\$6,259.2					\$3,707.3
NOTA: LOS MONTOS DE INVERSIÓN NO INCLUYEN IVA										
Edificios										
Generales y más de 1 aduana										
1 Acapulco 10										
2 Aguaprieta 020			1	1	\$12					
3 Aguascalientes 730		1		1	\$3					
4 AICM 470	1	1		2	\$129	1	1		2	\$11.5
5 Altamira 810										
6 Cancún 530			2	2	\$6.3					
7 Cd. Acuña 440	1			1	\$75					
8 Cd. Camargo 820	1			1	\$127					
9 Cd. Del Carmen 060										
10 Cd. Hidalgo 370	1	4	3	8	\$403					
11 Cd. Juárez 070		1	4	5	\$742					
12 Cd. Miguel Alemán 340	1			1	\$92					
13 Cd. Reynosa 300	2	2	2	6	\$320					
14 Chihuahua 670										
15 Coahuila 080										
16 Colombia 800	3	1		4	\$100.6					
17 Dos Bocas 830	1			1	\$5					
18 Ensenada 110		1	1	2	\$10					
19 Guadalajara 480	1			1	\$6					
20 Guanajuato, Silao 840		1	1	2	\$13					
21 Guaymas 120		1	1	2	\$7					
22 La Paz 140	1	1		2	\$91					
23 Lázaro Cárdenas 510	1	1	1	3	\$331					
24 Manzanillo 160	1		1	2	\$43.1		1		1	\$2.3
25 Matamoros 170	5		1	6	\$188.0					
26 Mazatlán 180										
27 Mexicali 190	2	1	1	4	\$201.3					
28 México (Pantaco) 200		1		1	\$35					
29 Monterrey 520										
30 Naco 220										
31 Nogales 230	1	1		2	\$155					
32 Nuevo Laredo 240	1	2		3	\$62					
33 Ojinaga 250			1	1	\$92					
34 Piedras Negras 270										
35 Progreso 280		1		1	\$1					
36 Puebla 750		1		1	\$6					
37 Puerto Palomas 260		1		1	\$92					
38 Querétaro 640	1	1		2	\$6					
39 San Luis Río Colorado 330		1	1	2	\$86					
40 Salina Cruz 310										
41 Sonoyta 500	1	1	1	3	\$84					
42 Subteniente López 050	1			1	\$173					
43 Tampico 350										
44 Tecate 390	2	1		3	\$198.4					
45 Tijuana 400	3	2	2	7	\$443.3					
46 Toluca 650										
47 Torreón 460		3		3	\$6					
48 Tuxpan 420										
49 Veracruz 430	1		1	2	\$17					
Monto estimado de la inversión aduanas					\$4,359					
Inclusión nuevos proyectos INDAABIN - SCT					\$1,697					
1 Otros : TLAXCALA			1	1	\$2					
Monto estimado de la inversión + Tlaxcala					\$4,410.3					\$6.9

Plan Maestro de Inversión

	Infraestructura	Monto estimado de la inversión	Modernización	Monto estimado de la inversión
Proyectos plan maestro asignados por aduana	91	\$4,410.3	3	\$13.8
Total de proyectos plan maestro asignados por aduana (incluye infraestructura y modernización)	94	\$4,424		
Proyectos plan maestro generales o con más de 1 aduana	14	\$1,849.0	27	\$3,693.5
Total de proyectos plan maestro generales o con más de 1 aduana (incluye infraestructura y modernización)	41	\$5,542		
Total proyectos plan maestro ACPA	135	\$9,966.5		

Plan Maestro de Inversión (proyectos en proceso)

Aduana	Proyectos en proceso por aduana			
	Infraestructura	Total infra.	Modernización	Total moder.
GENERALES y más de 1 aduana	2	2	8	8
Acapulco 10				
Aguaprieta 020				
Aguascalientes 730				
AICM 470	2	2		
Altamira 810				
Cancún 530	1	1		
Cd. Acuña 440				
Cd. Camargo 820				
Cd. Del Carmen 060				
Cd. Hidalgo 370	1	1		
Cd. Juárez 070	1	1		
Cd. Miguel Aleman 340	1	1		
Cd. Reynosa 300	5	5	1	1
Chihuahua 670				
Coatzacoalcos 080	1	1		
Colombia 800				
Dos Bocas 830	1	1		
Ensenada 110				
Guadalajara 480				
Guanajuato, Silao 840			1	1
Guaymas 120				
La Paz 140				
Lázaro Cárdenas 510	1	1		
Manzanillo 160	2	2		
Matamoros 170	2	2		
Mazatlán 180				
Mexicali 190	1	1		
México (Pantaco) 200	1	1	1	1
Monterrey 520				
Naco 220				
Nogales 230				
Nuevo Laredo 240	2	2		
Ojinaga 250				
Piedras Negras 270	1	1		
Progreso 280				
Puebla 750	2	2		
Puerto Palomas 260				
Querétaro 640				
San Luis Río Colorado 330				
Salina Cruz 310				
Sonoyta 500				
Subteniente Lopez 050				
Tampico 380				
Tecate 390				
Tijuana 400	3	3		
Toluca 650				
Torreón 460				
Tuxpan 420				
Veracruz 430				

	<u>Infraestructura</u>	<u>Modernización</u>
Proyectos en curso asignados por aduana	29	3
Total de proyectos en proceso asignados por aduana (incluye infraestructura y modernización)	<u>32</u>	
Proyectos en proceso generales o con más de 1 aduana	2	8
Total de proyectos en proceso generales o con más de 1 aduana (incluye infraestructura y modernización)	<u>10</u>	
Total proyectos en proceso ACPA	42	

Anexo C. Evaluación de la Aduana Modelo

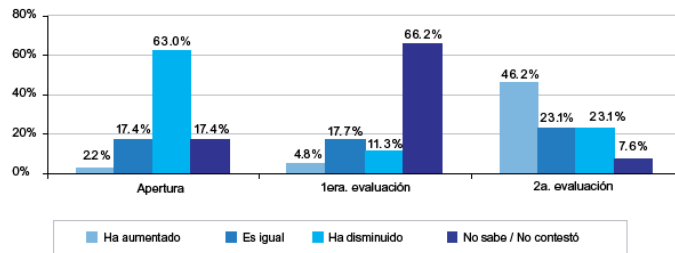
Veracruz (2003–2005)



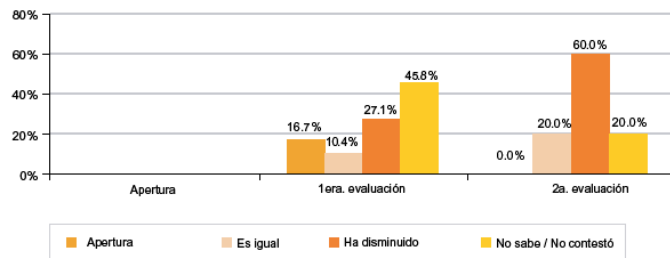
Objetivo: Mejorar la transparencia en el despacho Aduanero

Percepción de los usuarios de la corrupción respecto al año anterior.

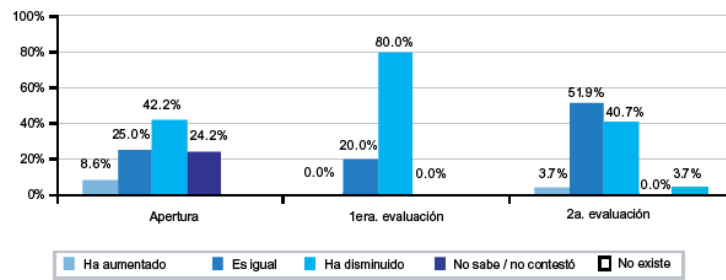
La corrupción respecto al año anterior
(Agentes y apoderados aduanales: Veracruz)



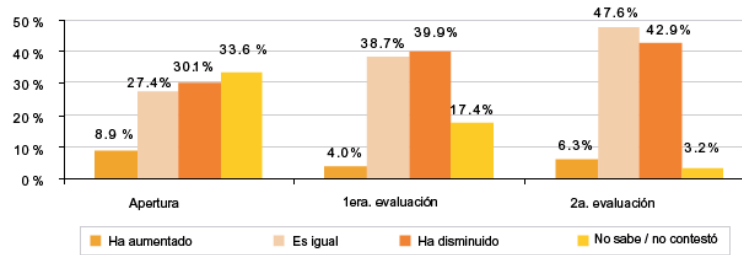
La corrupción respecto al año anterior
(Importadores-exportadores: Veracruz)



La corrupción respecto al año anterior
(Tramitadores: Veracruz)



La corrupción respecto al año anterior
(Transportistas: Veracruz)

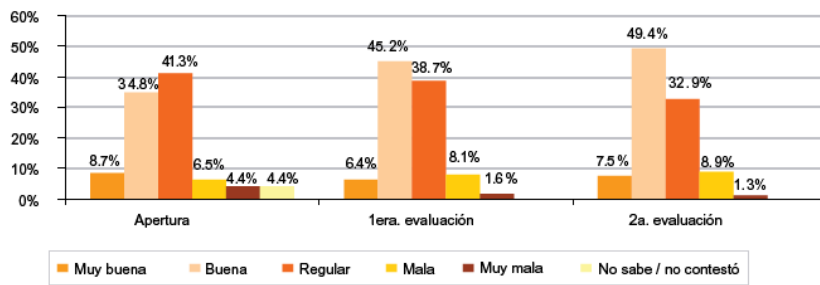


Encuesta de apertura: del 6 al 10 de septiembre de 2004
 1ª Encuesta de Cierre: Del 12 al 13 de septiembre de 2005
 2ª Encuesta de Cierre: Del 10 al 25 de octubre de 2006

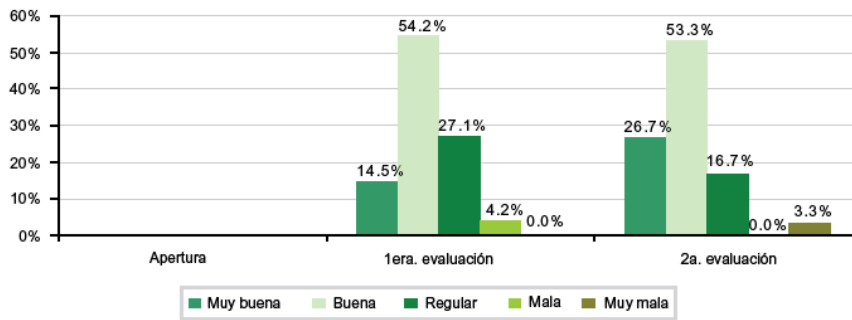
Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio a los usuarios

Percepción de los usuarios de la calidad del servicio de la aduana.

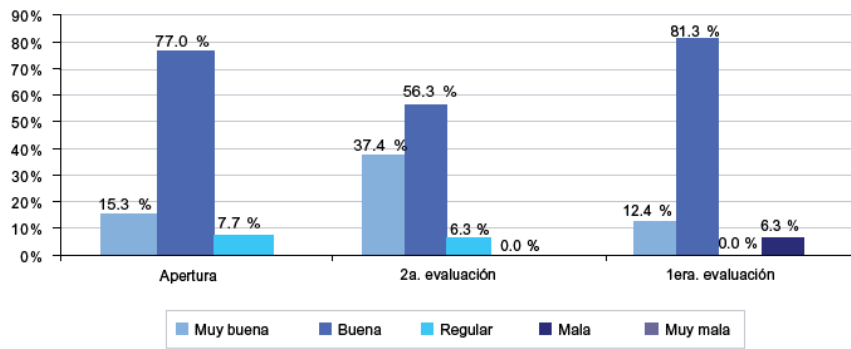
Percepción de la calidad de los servicios
(Agentes y apoderados aduanales: Veracruz)



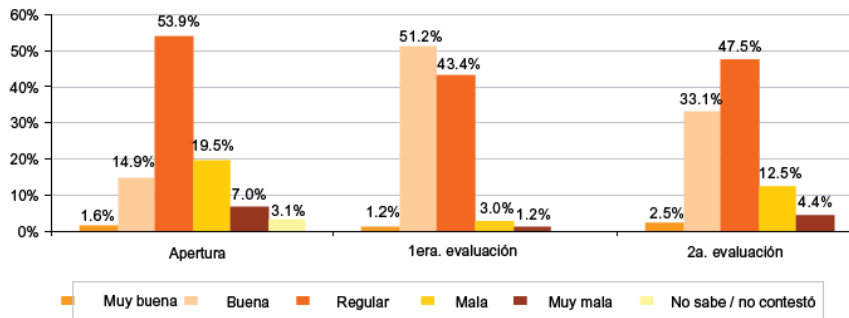
Percepción de la calidad de los servicios
(Importadores-exportadores: Veracruz)



Percepción de la calidad de los servicios
(Recinto fiscalizado: Veracruz)



Percepción de los servicios
(Tramitadores: Veracruz)



Encuesta de apertura: del 6 al 10 de septiembre de 2004
 1ª Encuesta de Cierre: Del 12 al 13 de septiembre de 2005
 2ª Encuesta de Cierre: Del 10 al 25 de octubre de 2006

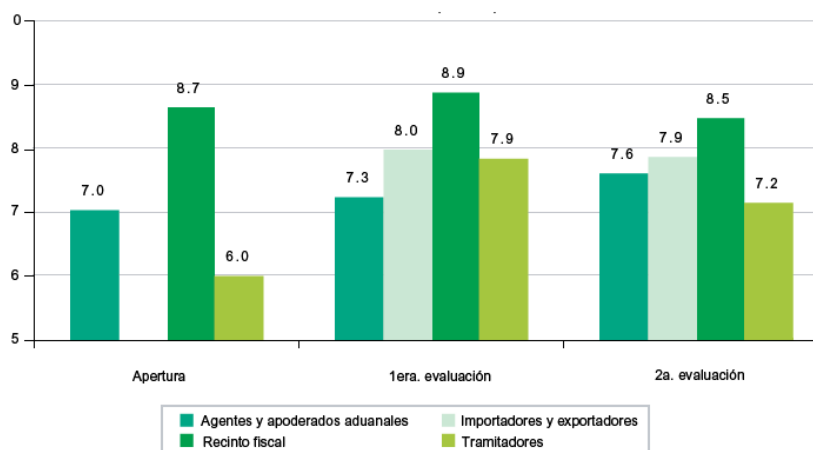
Veracruz (2003–2005)



Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio a los usuarios

Percepción de los usuarios de la calidad del servicio de la aduana.

Evaluación promedio del personal: Veracruz
(1 a 10)

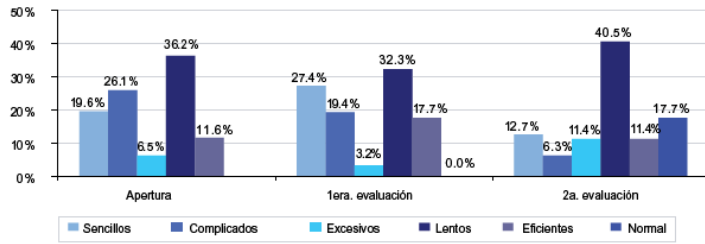


Encuesta de apertura: del 6 al 10 de septiembre de 2004
 1ª Encuesta de Cierre: Del 12 al 13 de septiembre de 2005
 2ª Encuesta de Cierre: Del 10 al 25 de octubre de 2006

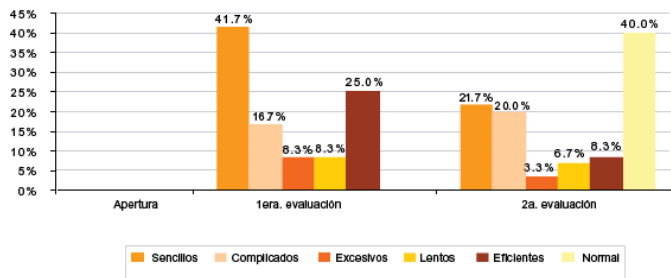
Objetivo: Mejorar la facilitación del comercio exterior

Calificación por los usuarios del personal de la aduana.

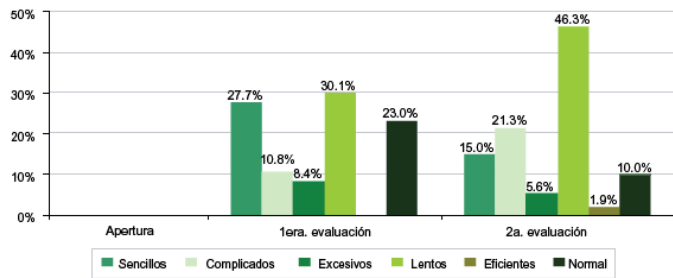
Cómo se perciben los trámites en la aduana de Veracruz (Agentes y apoderados aduanales)



Cómo se perciben los trámites en la aduana de Veracruz (Importadores - exportadores)



Cómo se perciben los trámites en la aduana de Veracruz (Tramitadores)



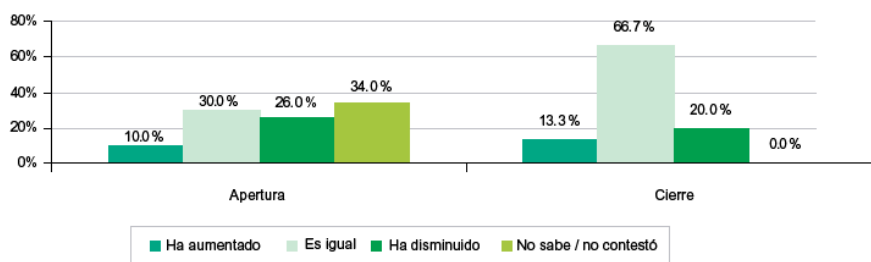
Encuesta de apertura:
del 6 al 10 de septiembre de 2004
1ª Encuesta de Cierre:
Del 12 al 13 de septiembre de 2005
2ª Encuesta de Cierre:
Del 10 al 25 de octubre de 2006

Nuevo Laredo (2004–2006)

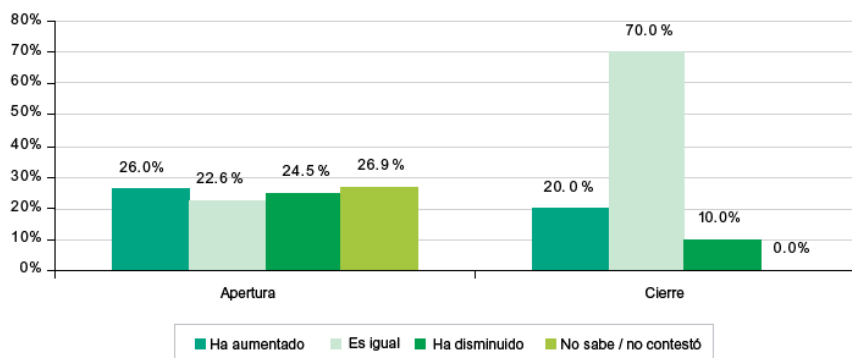
Objetivo: Mejorar la transparencia en el despacho

Percepción de los usuarios de la corrupción respecto al año anterior.

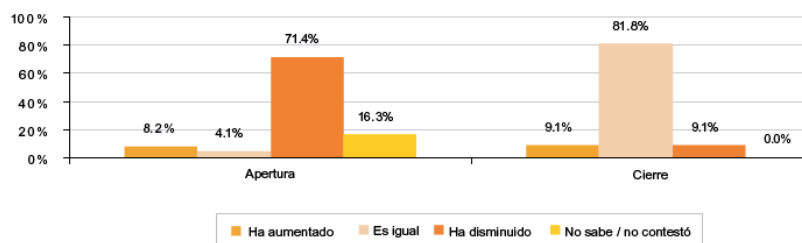
Percepción de la corrupción respecto al año anterior
(Aduana de Nuevo Laredo: agentes y apoderados aduanales)



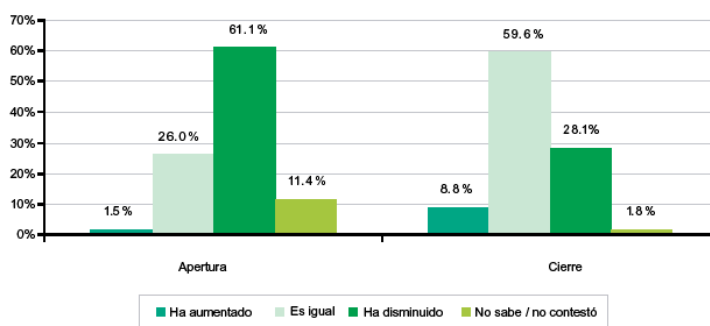
Percepción de la corrupción respecto al año anterior
(Aduana de Nuevo Laredo: importadores y exportadores)



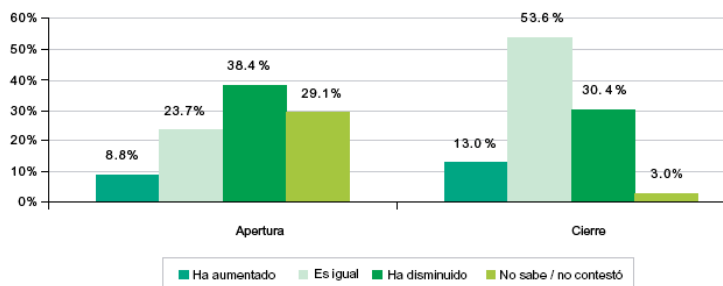
Percepción de la corrupción respecto al año anterior
(Aduana de Nuevo Laredo: tramitadores)



Percepción de la corrupción respecto al año anterior
(Aduana Nuevo Laredo: transportistas)



Percepción de la corrupción respecto al año anterior
(Aduana de Nuevo Laredo: pasajeros)



Encuesta de apertura:
Del 4 al 14 de abril de 2005.
Levantada por Alducin
Encuesta de Cierre:
Del 9 al 19 de septiembre de 2006.
Levantada por Berumen

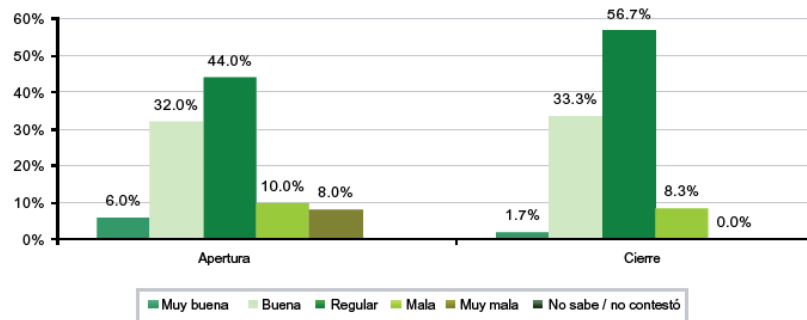
Nuevo Laredo (2004–2006)



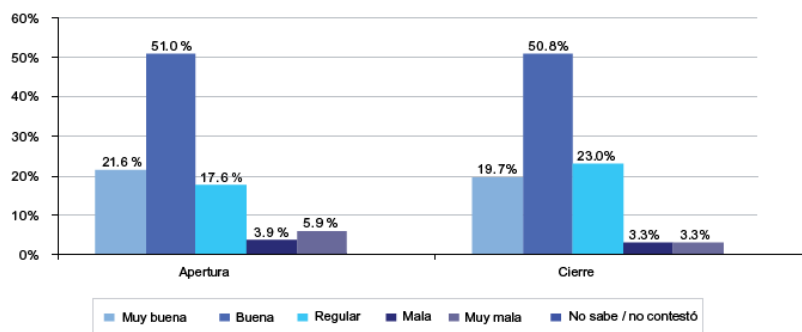
Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio de los usuarios

Percepción de los usuarios de la calidad en el servicio de la aduana.

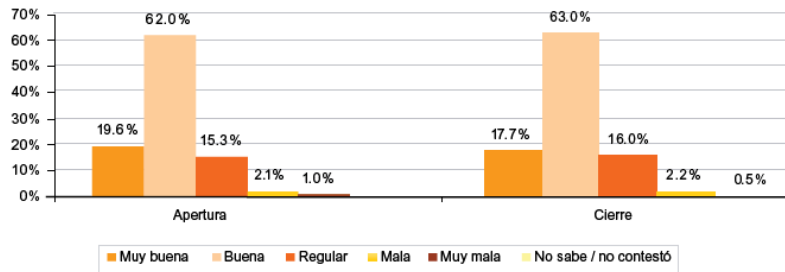
Percepción de la calidad de los servicios
(Agentes y apoderados aduanales: Nuevo Laredo)



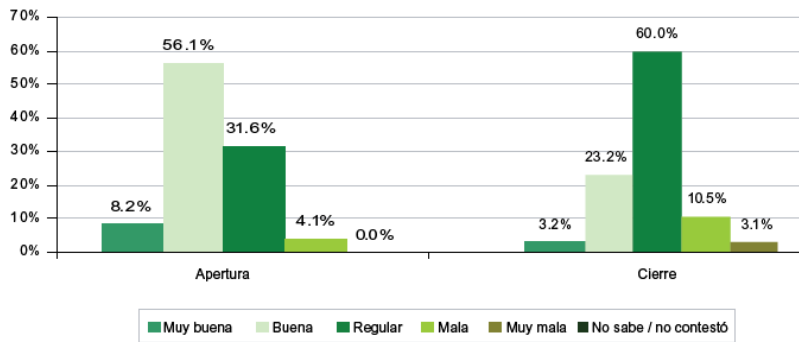
Percepción de la calidad de los servicios
(Agentes y apoderados aduanales: Nuevo Laredo)



Percepción de la calidad de los servicios
(Pasajeros: Nuevo Laredo)



Percepción de la calidad de los servicios
(Tramitadores: Nuevo Laredo)



Encuesta de apertura: Del 4 al 14 de abril de 2005. Levantada por Alducin
Encuesta de Cierre: Del 9 al 19 de septiembre de 2006. Levantada por Berumen

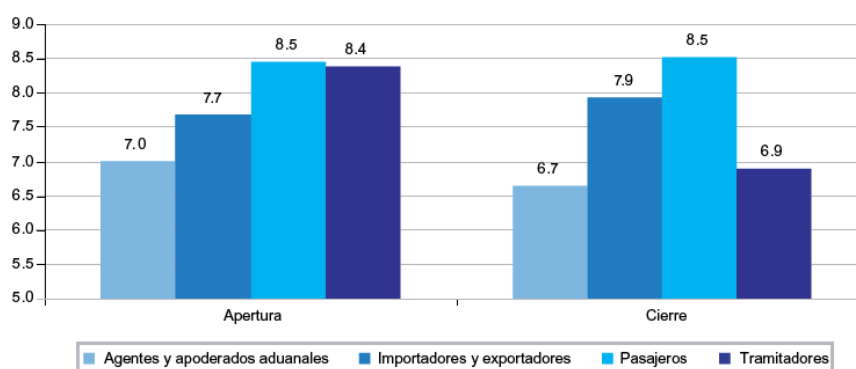
Nuevo Laredo (2004–2006)



Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio de los usuarios

Calificación por los usuarios del personal de la aduana.

Evaluación promedio del personal: Nuevo Laredo
(1 a 10)

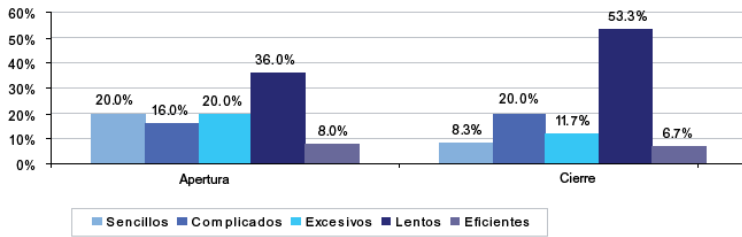


Encuesta de apertura: Del 4 al 14 de abril de 2005. Levantada por Alducin
Encuesta de Cierre: Del 9 al 19 de septiembre de 2006. Levantada por Berumen

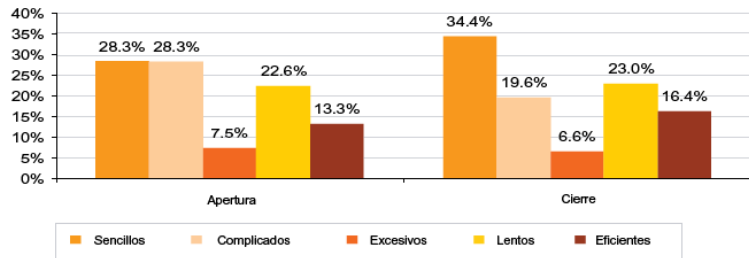
Objetivo: Mejorar la facilitación del comercio exterior

Percepción de los usuarios de las características de los trámites de la aduana.

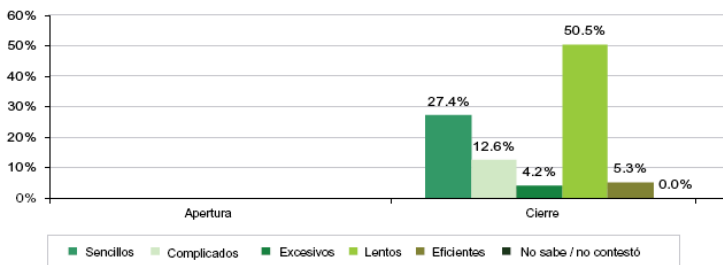
Cómo se perciben los trámites en la Aduana de Nuevo Laredo (Agentes y apoderados aduanales)



Cómo se perciben los trámites en la Aduana de Nuevo Laredo (importadores y exportadores)



Cómo se perciben los trámites en la Aduana de Nuevo Laredo (Tramitadores)



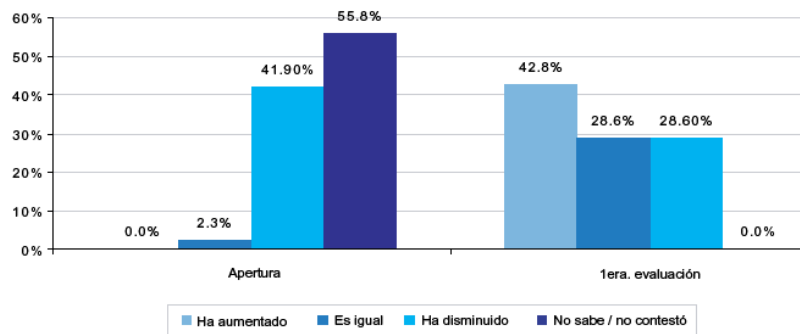
Encuesta de apertura: Del 4 al 14 de abril de 2005. Levantada por Alducin
 Encuesta de Cierre: Del 9 al 19 de septiembre de 2006. Levantada por Berumen

Manzanillo (2004-2006)

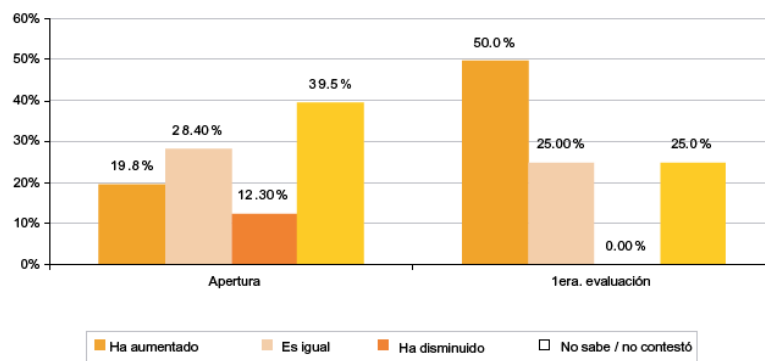
Objetivo: Mejorar la transparencia en el despacho aduanero

Percepción de los usuarios de la corrupción respecto al año anterior.

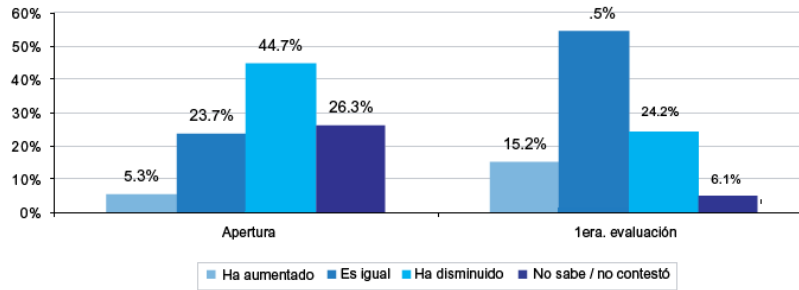
La corrupción respecto al año anterior
(Agentes y apoderados aduanales: Manzanillo)



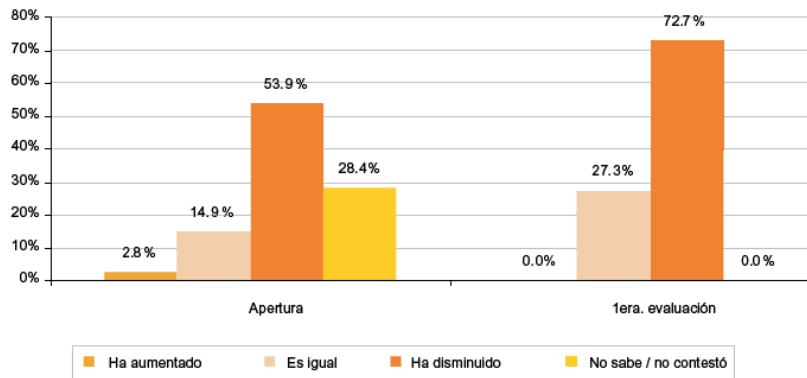
La corrupción respecto al año anterior
(Importadores-exportadores: Manzanillo)



La corrupción respecto al año anterior
(Tramitadores: Manzanillo)



La corrupción respecto al año anterior
(Transportistas: Manzanillo)

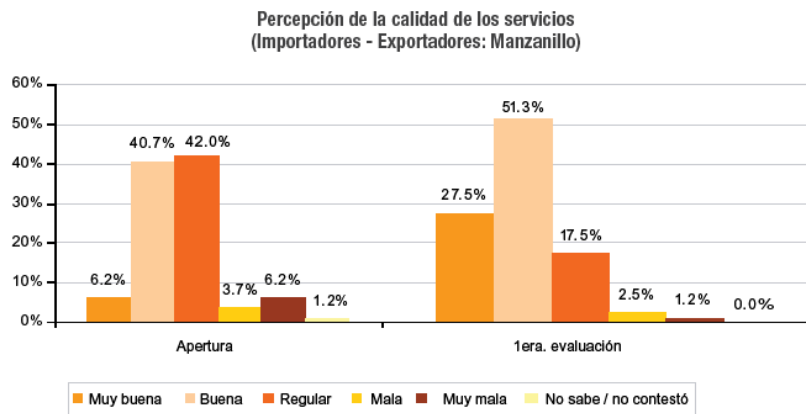
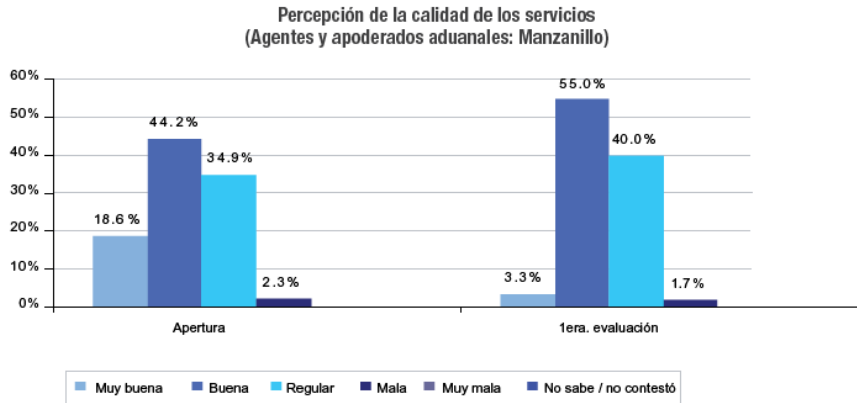


Encuesta de apertura: Del 29 de mayo al 5 de Junio de 2005. Levantada por Alducin

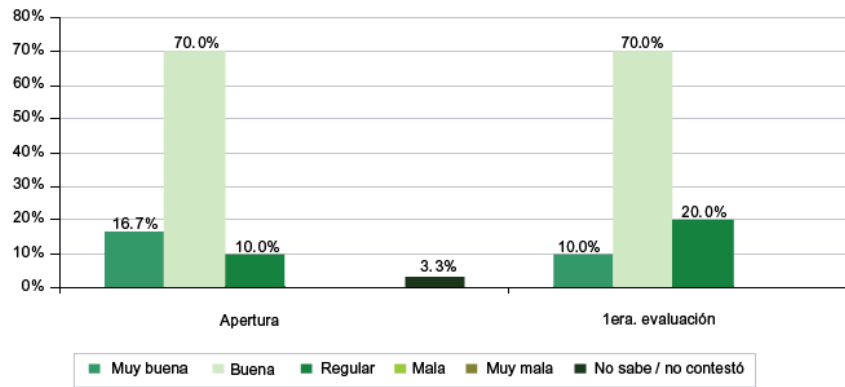
Manzanillo (2004–2006)

Objetivo: Mejorar calidad en el servicio a los usuarios

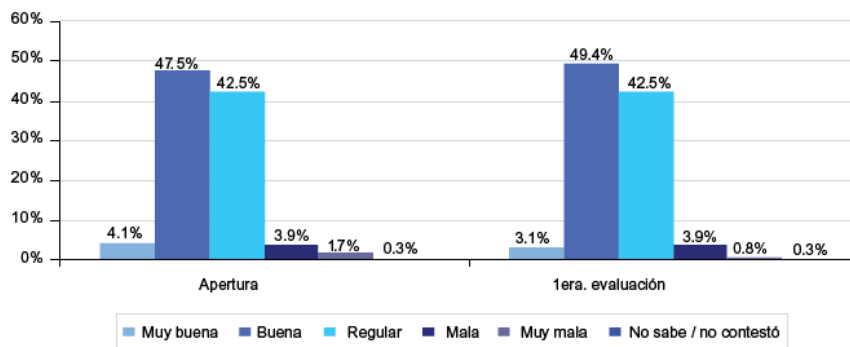
Percepción de los usuarios de la calidad del servicio de la Aduana.



Percepción de la calidad de los servicios
(Recinto fiscalizado: Manzanillo)



Percepción de la calidad de los servicios
(Tramitadores: Manzanillo)



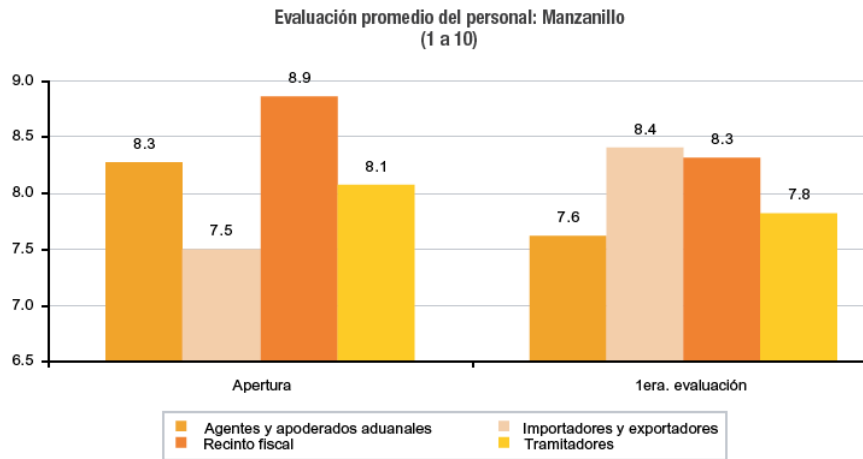
Encuesta de apertura: Del 29 de mayo al 5 de Junio de 2005. Levantada por Alducin

Manzanillo (2004–2006)



Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio de los usuarios

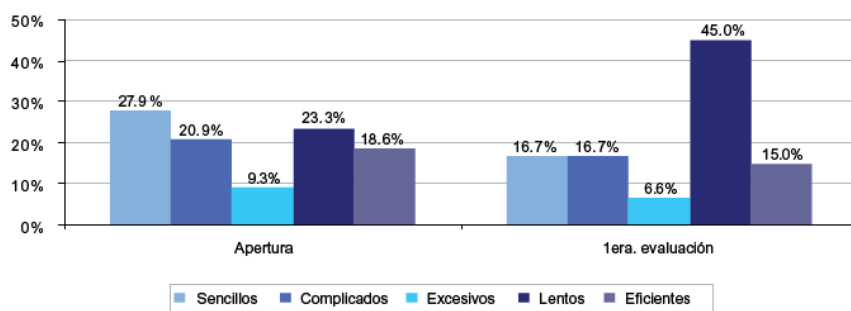
Calificación por los usuarios del personal de la aduana.



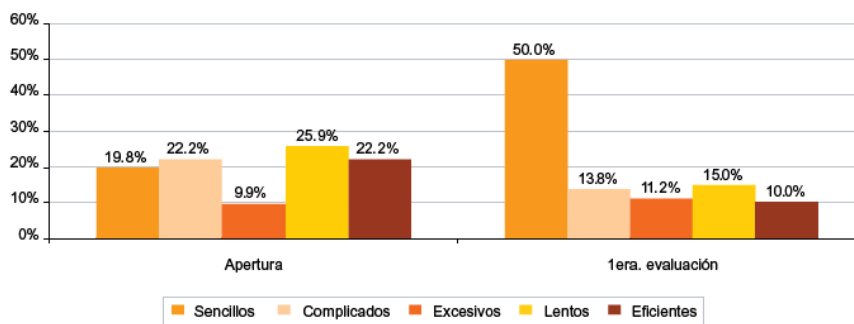
Objetivo: Mejorar la facilitación del comercio exterior

Percepción de los usuarios de las características de los trámites de la aduana.

Cómo se perciben los trámites en la aduana de Manzanillo (agentes y apoderados aduanales)



Cómo se perciben los trámites en la aduana de Manzanillo (importadores - exportadores)



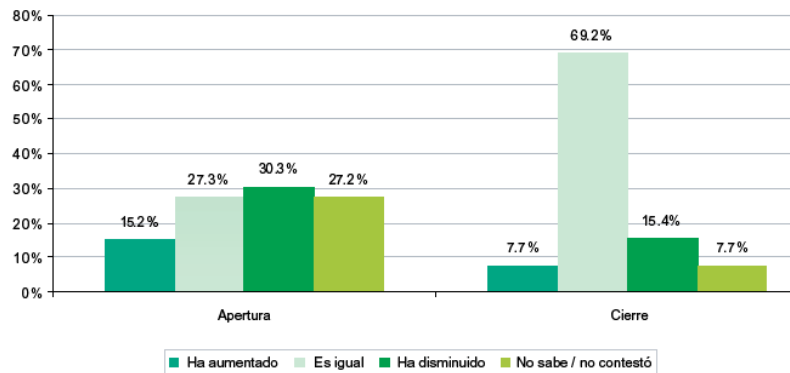
Encuesta de apertura: Del 29 de mayo al 5 de junio de 2005. Levantada por Alducin.

Reynosa (2003–2006)

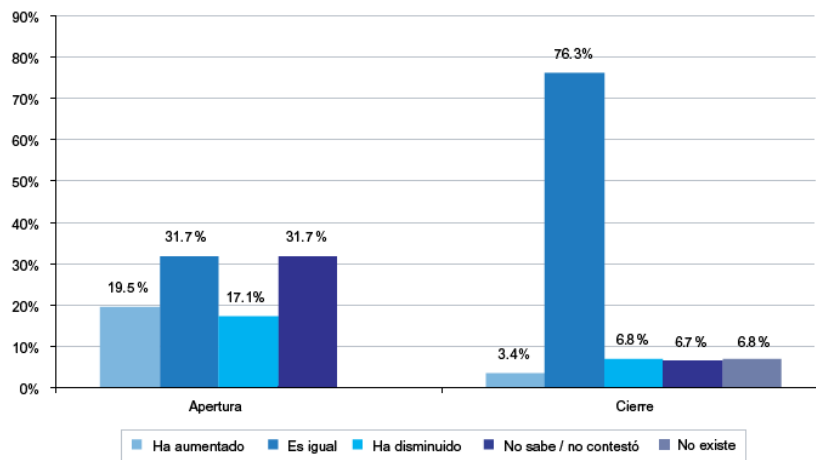
Objetivo: Mejorar la transparencia del despacho aduanero

Percepción de los usuarios de la corrupción respecto al año anterior.

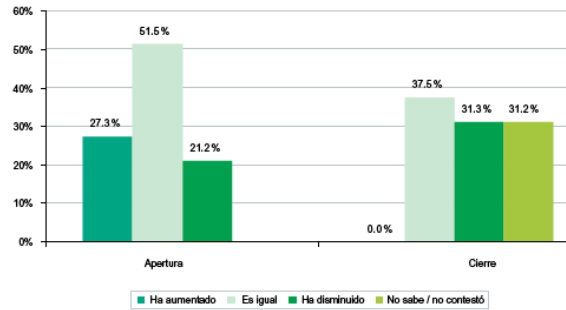
Percepción de la corrupción comparada con el año anterior
(aduana de Reynosa: agentes y apoderados aduanales)



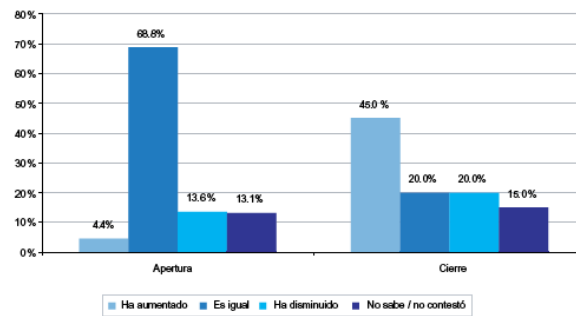
Percepción de la corrupción comparada con el año anterior
(aduana de Reynosa: importadores y exportadores)



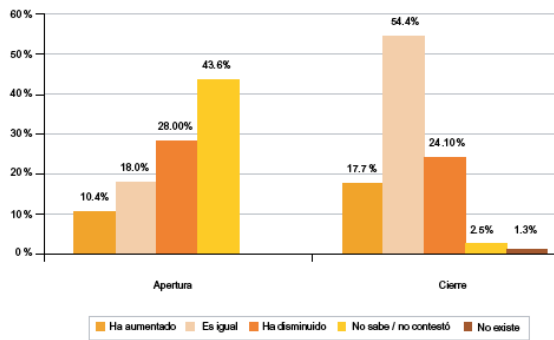
Percepción de la corrupción comparada con el año anterior
(aduana de Reynosa: tramitadores)



Percepción de la corrupción comparada con el año anterior
(aduana de Reynosa: transportistas)



Percepción de la corrupción comparada con el año anterior
(aduana de Reynosa: pasajeros)

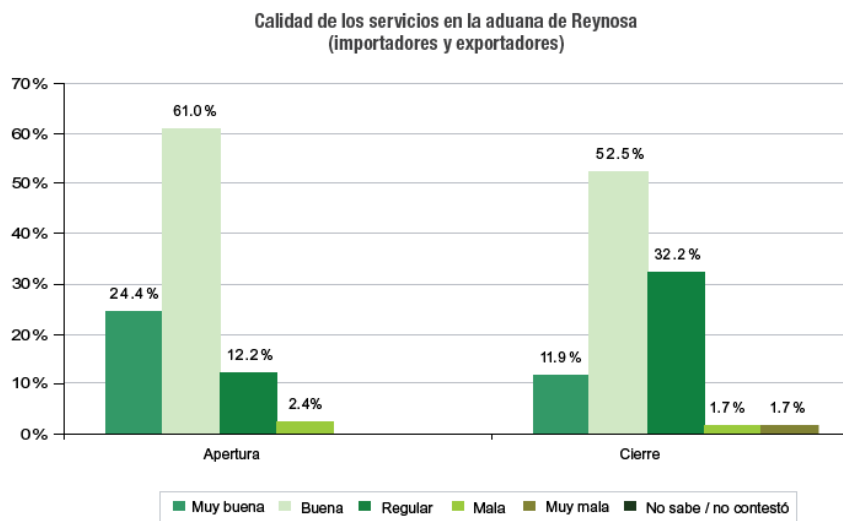
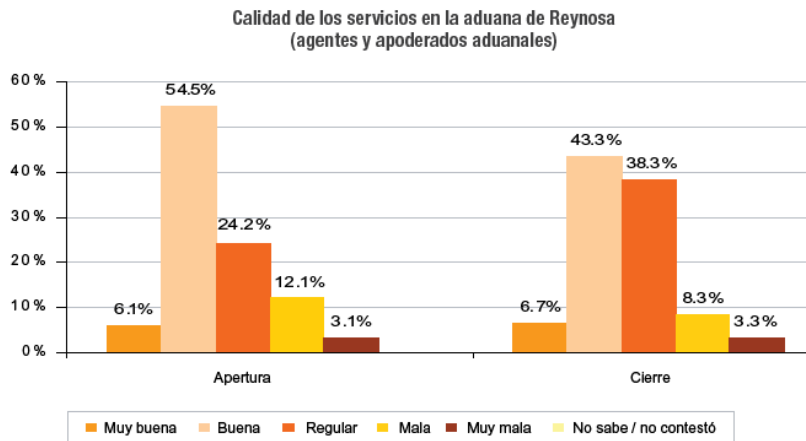


Encuesta de apertura:
Del 2 al 5 de agosto de 2005. Levantada por Alducin.
Encuesta de Cierre:
Del 24 de octubre al 3 de noviembre de 2006.
Levantada por Berumen.

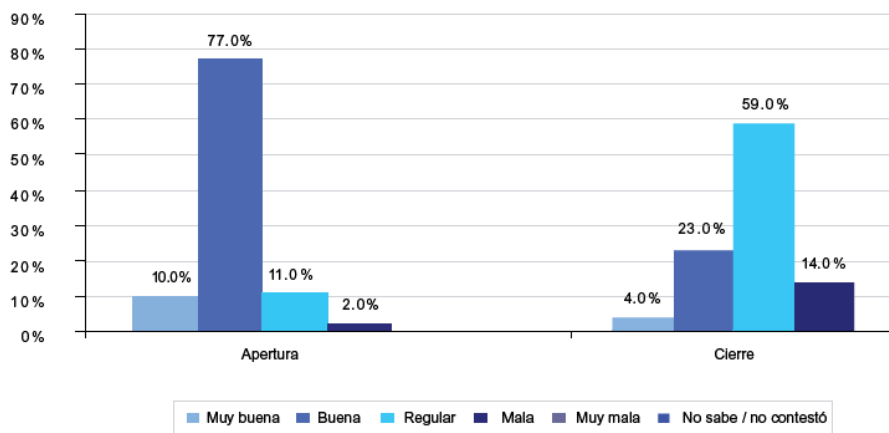
Reynosa (2003–2006)

Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio a los usuarios

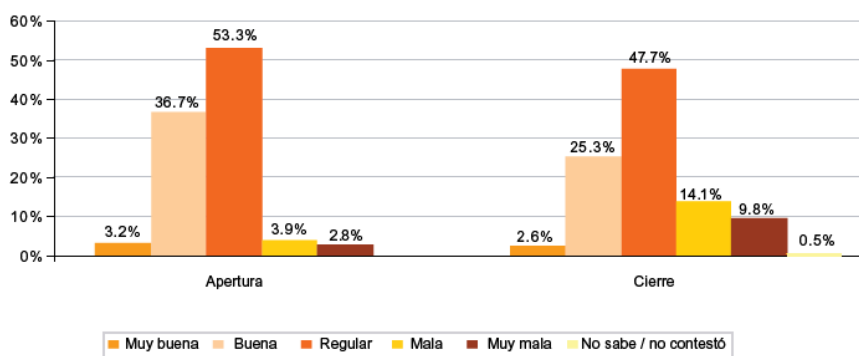
Percepción de los usuarios de la calidad en el servicio de la aduana.



Calidad de los servicios en la aduana de Reynosa
(Tramitadores)



Calidad de los servicios en la aduana de Reynosa
(Transportistas)



Encuesta de apertura: Del 2 al 5 de agosto de 2005. Levantada por Alducin.
Encuesta de Cierre: Del 24 de octubre al 3 de noviembre de 2006. Levantada por Berumen.

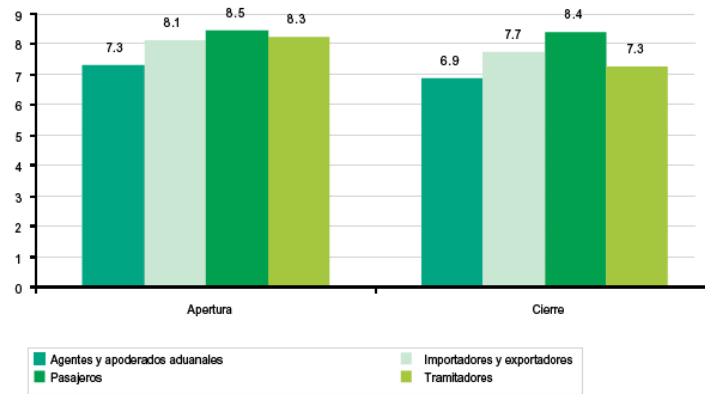
Reynosa (2003–2006)



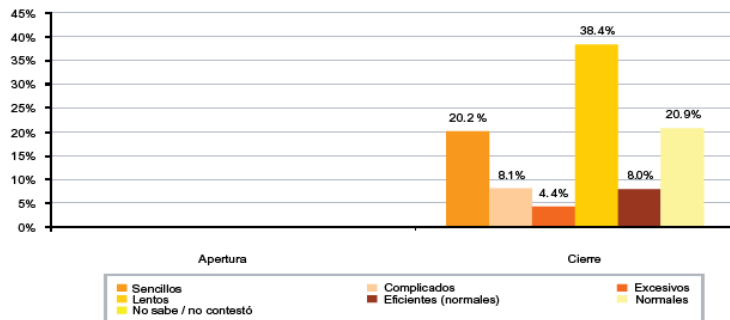
Objetivo: Mejorar la calidad en el servicio a los usuarios

Calificación por los usuarios del personal de la aduana.

Evaluación promedio del personal por los usuarios
(Reynosa: 0 a 10)



Cómo se perciben los trámites en la aduana de Reynosa
(Transportistas)

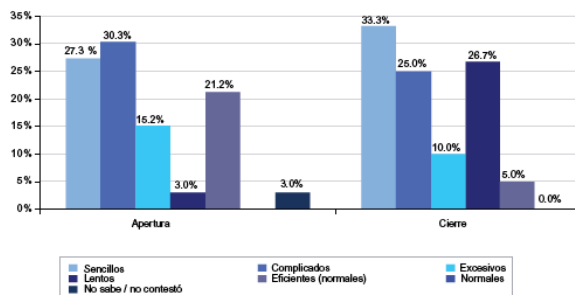


Encuesta de apertura: Del 2 al 5 de agosto de 2005. Levantada por Alducin.
Encuesta de Cierre: Del 24 de octubre al 3 de noviembre de 2006. Levantada por Berumen.

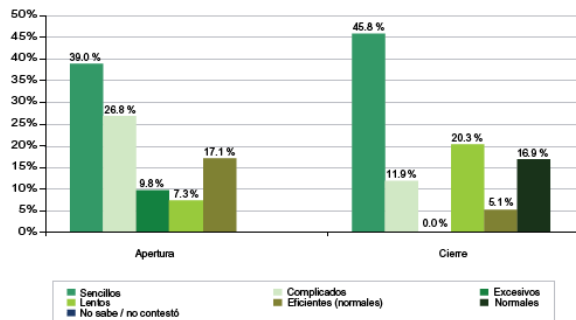
Objetivo: Mejorar la facilitación del comercio exterior

Percepción de los usuarios de las características de los trámites de la aduana.

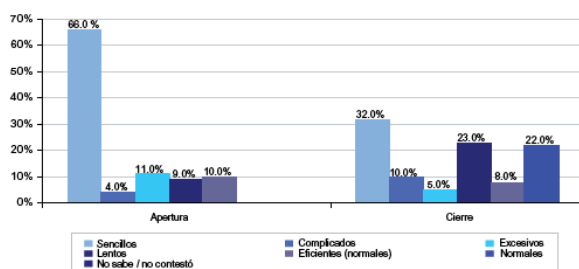
Cómo se perciben los trámites en la aduana de Reynosa (agentes y apoderados aduanales)



Cómo se perciben los trámites en la aduana de Reynosa (agentes y apoderados aduanales)



Cómo se perciben los trámites en la aduana de Reynosa (Tramitadores)



Anexo D. Glosario

A

Abandono Legal.- Institución jurídica aduanera por la cual, al vencimiento los términos para solicitar el destino o despacho a consumo o efectuar el retiro de las mercancías, la Aduana las adquiere en propiedad y procederá a disponer su adjudicación o remate.

Adeudo.- Monto a que asciende la liquidación de los tributos, intereses y multas si los hubiere, cuyo pago constituye obligación exigible.

Aduana.- Organismo responsable de la aplicación de la Legislación Aduanera y del control de la recaudación de los derechos de Aduana y demás tributos; encargados de aplicar en lo que concierne la legislación sobre comercio exterior, generar las estadísticas que ese tráfico produce y ejercer las demás funciones que las leyes le encomiendan. El término también designa una parte cualquiera de la administración de la aduana, un servicio o una oficina.

Aforo.- Operación única en que el servicio a través del funcionamiento designado, verifica y determina al examinar la declaración y/o la mercancía que su clasificación arancelaria, su valuación, la fijación de la cuota de los derechos arancelarios o impuestos y la aplicación de las leyes correspondientes hayan sido correctamente propuestas por el declarante.

Agente de Carga Internacional o Transitorio.- Persona que puede realizar y recibir embarques, consolidar y desconsolidar mercancías, actuar como Operador de Transporte Multimodal sujetándose a las leyes de la materia y emitir documentos propios de su actividad, tales como conocimientos de embarque, guías aéreas, certificados de recepción, certificados de transporte y similares.

Agentes Económicos.- Importadores, exportadores, beneficiarios de regímenes, operaciones y destinos aduaneros, entidades financieras, operadores de comercio y demás personas que intervienen en las operaciones de Comercio Exterior.

Almacenes Aduaneros.- Locales abiertos o cerrados destinados a la colocación temporal de las mercancías mientras se solicita su despacho y cuya gestión puede estar a cargo de la Aduana, de otras dependencias públicas o de personas privadas.

APEC: Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

Arancel ad valorem: El calculado como porcentaje del precio. Véase "arancel específico".

Arancel específico: El calculado sobre la base de un importe fijo por cantidad, por ejemplo, 100 dólares por tonelada. Véase "arancel *ad valorem*".

Arancelización: En las disposiciones sobre acceso a los mercados de productos agropecuarios, procedimiento que consiste en la conversión de todas las medidas no arancelarias en derechos de aduana.

Arancel NMF (nación más favorecida): Arancel normal no discriminatorio aplicado a las importaciones (excluye los aranceles preferenciales previstos en acuerdos de libre comercio y otros regímenes o aranceles aplicables en el marco de los contingentes).

Autoridad aduanera: Es la autoridad competente que, conforme a la legislación interna de un país, es responsable de la administración de sus leyes y reglamentaciones aduaneras.

B

Balanza comercial: Es el sumario de todas las transacciones aduaneras registradas durante un lapso de tiempo determinado, que se integra a la balanza de pagos.

Balanza de pagos: Se denomina así al sumario de transacciones Económicas de un país con el resto del mundo durante un lapso de tiempo determinado.

Base Gravable del Impuesto General de Importación: Es el valor en aduana de las mercancías, que corresponde al valor de transacción.

Bienes de una parte: Son los productos nacionales como se definen en el GATT y aquellos que las partes convengan en un tratado de libre comercio.

C

Cabotaje: En el ámbito del transporte marítimo, navegación entre puertos de un mismo país, generalmente a lo largo de la costa.

Candado fiscal: Medio de seguridad con número de control que se utiliza para asegurar el compartimiento de carga, a fin de impedir el acceso a la mercancía a persona no autorizada.

CARICOM: Comunidad y Mercado Común del Caribe; comprende 15 países.

Carga Consolidada.- Agrupamiento de mercancías pertenecientes a varios consignatarios, reunidas para ser transportadas de un puerto, aeropuerto o terminal terrestre con destino a otro puerto, aeropuerto o terminal terrestre, en contenedores o similares, siempre y cuando se encuentre amparada por un mismo documento de transporte.

Cargo.- Monto que resulta de la revisión de los documentos con los que se tramitó el despacho de las mercancías o de los presentados por los transportistas.

Certificado de origen: Documento mediante el cual se declara y certifica que las mercancías que ingresan al país califican como originarias de un socio a fin de obtener

trato arancelario preferencial pactado en tratados o convenios internacionales, o en su caso para evitar el pago de cuotas compensatorias.

Certificado de País de Origen: Documento mediante el cual se declara y certifica que las mercancías que ingresan al país califican como originarias de un país distinto a aquel para el cual nuestro país ha aplicado medidas contra prácticas desleales de comercio internacional (discriminación de precios o subvención), para evitar el pago de cuotas compensatorias.

Certificado fitosanitario: Documento que expide la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para productos de origen vegetal y forestal, con el objeto de prevenir plagas y enfermedades.

Comiso.- Sanción que consiste en la privación definitiva de la propiedad de las mercancías.

CIITEV (Control de Importación e Internación Temporal de Vehículos) Procedimiento establecido para el control de las importaciones e internaciones temporales de vehículos para el transporte de carga o de personas procedentes del extranjero o de las zonas o regiones fronterizas a cargo de los módulos de BANJERCITO.

Consignatario.- Persona natural o jurídica a cuyo nombre viene manifestada la mercancía o que la adquiere por endoso.

Control Aduanero.- Conjunto de medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que la Aduana está encargada de aplicar.

Consolidación arancelaria: Aceptación del compromiso de no aumentar un derecho de aduana por encima de un nivel convenido. Una vez que un país ha consolidado un derecho, no lo puede aumentar sin compensar a los países afectados.

Clasificación arancelaria: Ubicación de una mercancía dentro de la codificación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, identificándola conforme a la fracción arancelaria y nomenclatura que le correspondan.

Código de Valoración Aduanera: Es el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT, cuya normatividad está contenida en los artículos 64 a 78-C de la Ley Aduanera.

Comprador final: Es la última persona que, en territorio de la parte importadora, adquiere los bienes en la misma forma en que serán importados. Este comprador podría no ser necesariamente el usuario final del bien.

Contrabando: Delito, principalmente consistente en: la introducción al territorio nacional o la extracción del mismo de mercancías, omitiendo el pago total o parcial de

las contribuciones y/o cuotas compensatorias que legalmente debían cubrirse; o bien omitiendo el permiso o autorización de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito; o se trate de mercancías de importación o exportación prohibida; o sea la internación de mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país; o la extracción de mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

Contribuciones: Son los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Contribuyente: Persona física o moral sujeto contribuir al gasto público conforme a las leyes fiscales, por la actividad que realiza.

Costo neto: Se refiere a todos los costos menos los de promoción de ventas, comercialización y de servicio posterior a la venta, regalías, embarque y empaque, así como de los costos financieros.

C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism): A partir de los actos terroristas del 11 de Septiembre de 2001, la seguridad ha recobrado prioridad y alta importancia a nivel mundial. Una de las iniciativas del Gobierno de los Estados Unidos de América para incrementar la seguridad en las operaciones de comercio exterior es el programa que promueve una alianza gobierno-empresas para crear relaciones cooperativas que refuercen a toda la cadena de proveedores y su seguridad en la frontera. Con esto, el Gobierno exige a las empresas que aseguren la integridad de sus prácticas de seguridad y las comuniquen a sus socios de negocios dentro de la misma cadena de proveedores.

Cuotas compensatorias:

- Son los aprovechamientos aplicables a ciertos productos originarios de determinado o determinados países para compensar el monto de la discriminación o subvención concedida a la exportación de estos productos.
- Medida de regulación o restricción no arancelaria que se impone a aquellos productos que se importan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y se aplican independientemente del arancel que corresponda a las mercancías.
- Son las cuotas antidumping o compensatorias

Cupos de importación o exportación: Capacidad permitida tanto al régimen de importación como de exportación en cuanto a cantidad y tiempo.

D

Declaración de Mercancías.- Acto efectuado en la forma prescrita por la Aduana, mediante el cual el interesado indica el régimen aduanero que ha de asignarse a las mercancías y comunica los elementos necesarios para la aplicación de dicho régimen.

Depósitos Aduaneros Autorizados.- Locales destinados a almacenar mercancías solicitadas al Régimen de Depósito de Aduanas, las que posteriormente serán destinadas a otros regímenes u operaciones aduaneras. Pueden ser privados o públicos.

Depósito Aduanero Autorizado Privado.- Local destinado al almacenamiento de mercancías de propiedad exclusiva del depositario.

Depósito Aduanero Autorizado Público.- Local destinado al almacenamiento de mercancías de diferentes depositantes.

Depósitos Francos.- Locales cerrados, señalados dentro del territorio nacional y autorizado por el Estado, en los cuales para la aplicación de los derechos aduaneros y tributos de importación, se considera que las mercancías no se encuentran en el territorio aduanero.

Derechos de Aduana o Arancelarios.- Impuestos establecidos en el Arancel de Aduanas a las mercancías que ingresen al territorio aduanero.

Despacho.- Cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para importar y exportar las mercancías o someterlas a otros regímenes, operaciones o destinos aduaneros.

Despacho aduanero: Conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

Despacho de mercancías: Son las gestiones, trámites y demás operaciones que se efectúen ante la Administración General de Aduanas y particulares autorizados, con relación a los regímenes aduaneros.

Desaduanamiento: Retiro de las mercancías de los recintos fiscal y/o fiscalizado, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos en la Ley Aduanera.

Documentación aduanera: Documentos que amparan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, consistentes en: pedimento de importación o exportación, factura comercial, así como la documentación que compruebe el cumplimiento de regulación y restricciones no arancelarias, entre otras.

DTA (Derecho de Trámite Aduanero): Contribución establecida en la Ley Federal de Derechos por el aprovechamiento de los bienes de dominio público, y por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público en la operación Aduanera.

Destinación Aduanera.- Manifestación de voluntad del dueño, consignatario o remitente de la mercancía que, expresada mediante la Declaración, indica el régimen aduanero que debe darse a las mercancías que se encuentran bajo la potestad aduanera.

Dumping: Exportación de productos a un precio inferior a su valor normal, es decir, a un precio inferior a aquél al que se venden en el mercado interno o en los de terceros países, o al costo de producción.

E

Empresa: Cualquier entidad constituida u organizada conforme al derecho aplicable, tenga o no fines de lucro, sea de propiedad privada o gubernamental, incluidas todas las sociedades, fundaciones, compañías, sucursales, fideicomisos, participaciones, empresas de propietario único, coinversiones u otras asociaciones.

Empresas Certificadas: Son aquellas personas morales constituidas conforme a la legislación mexicana, que demuestren un nivel óptimo de cumplimiento en todas sus obligaciones fiscales, que dictaminan estados financieros para efectos fiscales, cuyos transportistas, agentes y apoderados aduanales sean exclusivos para el manejo de las operaciones de comercio exterior por ellos realizadas, así mismo, hayan obtenido autorización por parte de la Administración General de Aduanas, conforme al 100-A de la Ley Aduanera y la regla 2.8.1. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes y que gozan de todos los beneficios que le permiten realizar de manera ágil y expedita el despacho aduanero de sus mercancías tanto a la importación como a la exportación, con los tratamientos especiales por parte de las autoridades aduaneras mexicanas contenidas en la regla 2.8.3. de las reglas anteriormente referidas.

Embargo precautorio: Aseguramiento de mercancías por parte de las autoridades aduaneras que se aplica cuando se incurre en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera.

Exportación: Salida de mercancías del territorio nacional en forma definitiva o temporal.

F

Franquicia.- Exención total o parcial del pago de tributos, dispuesta por ley.

Fiscalizar: Acto mediante el cual la autoridad fiscal realiza una inspección de los registros y actividades de la administración de una organización con el propósito de verificar el correcto pago de impuestos y en su oportunidad, determinar los montos y sanciones a que tenga lugar al momento de identificar irregularidades.

Fracción arancelaria:

- Es la descripción numérica que define la clase o tipo de mercancía, el impuesto aplicable y las regulaciones y restricciones no arancelarias que deben cumplirse a su entrada o salida; esta compuesta de 8 dígitos.
- Es la descripción numérica o desglose de un código de ocho dígitos conforme a la nomenclatura del Sistema Armonizado (Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías).

Franja fronteriza: Es el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

Franquicia.- Exención total o parcial del pago de tributos, dispuesta por ley.

G

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que ha sido sustituido por la OMC en tanto que organización internacional. El Acuerdo General actualizado es ahora el acuerdo de la OMC que regula el comercio de mercancías.

Garantía: Obligación que se contrae, a satisfacción de la Aduana, con el objeto de asegurara el pago de derechos de aduana y demás impuestos o el cumplimiento de otras obligaciones adquiridas con ella. Se llama global, cuando asegura el cumplimiento de las obligaciones resultantes de varias operaciones.

I

IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicio): Impuesto que están obligados a pagar las personas físicas y morales por enajenación en territorio nacional de ciertos bienes (gasolina y diesel) y servicios (comisión mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución sobre enajenación de combustibles, bebidas, cigarros y puros), o en su caso, la importación de bebidas alcohólicas, cigarros, puros, tabacos labrados, bebidas fermentadas.

IMMEX (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación): El Programa IMMEX es un instrumento para el fomento de las exportaciones mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias, conjuntó los programas PITEX y Maquila y esta fundamentado en el Art. 108 de la Ley Aduanera.

Importación: Entrada de mercancías al territorio nacional para permanecer en él en forma definitiva o temporal.

Impuestos: Son las contribuciones establecidas en las leyes que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de aportaciones, contribuciones y derechos.

Impuestos al comercio exterior: Son los gravámenes que se tienen que cubrir de acuerdo con las tarifas de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

L

Licencia obligatoria : Aplicable a las patentes cuando las autoridades conceden licencia a empresas o personas distintas del titular de la patente para usar los derechos de la patente — fabricar, usar, vender o importar un producto protegido por una patente (es decir, un producto patentado o un producto fabricado por un procedimiento patentado) — sin el permiso del titular de la patente. Permitido en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC (propiedad intelectual) a condición de que se cumplan ciertos procedimientos y condiciones.

Línea arancelaria (TL en los cuadros): Un producto tal como aparece definido en las listas de tipos arancelarios. Los productos se pueden subdividir, y el nivel de detalle se refleja en el número de dígitos del código del Sistema Armonizado (SA) utilizado para identificar el producto.

Levante.- Acto por el cual la Aduana autoriza a los interesados a disponer condicional o incondicionalmente de las mercancías despachadas. Es incondicional cuando la deuda ha sido pagada o está garantizada. En los regímenes suspensivos o temporales, siempre es condicional.

M

Manifiesto de Carga.- Documento en el cual se detalla la relación de las mercancías que constituyen la carga de un medio o una unidad de transporte, y expresa los datos comerciales de las mercancías.

Maquila.- Proceso por el cual ingresan las mercancías al país con el objeto de que sólo se le incorpore el valor agregado correspondiente a la mano de obra.

Mercancías.- Bienes que pueden ser objeto de regímenes, operaciones y destinos aduaneros.

Mercancía en Libre Circulación.- Toda mercancía que puede disponerse libremente.

Mercancía Equivalente.- Aquella idéntica o similar a la que fue importada y será objeto de reposición. Debe entenderse por mercancía idéntica a la que es igual en todos los aspectos a la importada en lo que se refiere a la calidad, marca y prestigio comercial. Debe entenderse por mercancía similar a la que sin ser igual en todos los aspectos a la importada, presenta características próximas a ésta en cuanto a especie y calidad.

Mercancía Extranjera.- La que proviene del exterior, cuya importación no se ha consumado legalmente, la colocada bajo regímenes suspensivos, temporales o de

perfeccionamiento, así como la producida o manufacturada en el país y que ha sido nacionalizada en el extranjero.

Mercancía Nacional.- La producida o manufacturada en el país con materias primas nacionales o nacionalizadas.

Medidas compensatorias: Son las que toma un país importador, generalmente en forma de un aumento de los derechos, con objeto de contrarrestar las subvenciones concedidas en el país exportador a los productores o a los exportadores.

Muestras.- Son aquellas mercancías que únicamente tienen por finalidad demostrar sus características y que carecen de valor comercial por sí mismas.

Multa.- Sanción pecuniaria que se impone a los responsables de infracciones administrativas aduaneras.

N

Normas de origen: Leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con arreglo a los cuales se determina el país de origen de un producto. De la decisión de la autoridad de aduanas acerca del origen de una partida de productos depende por ejemplo que ésta se incluya en un contingente, pueda beneficiarse de una preferencia arancelaria, esté gravada con un derecho antidumping, etc. Esas normas varían de un país a otro.

Norma Oficial Mexicana (NOM): Es una regulación técnica cualitativa de observancia obligatoria, expedida por las dependencias competentes, cuyo cumplimiento debe reunir ciertos requisitos y seguir el procedimiento legalmente establecido.

Nota de Tarja.- Documento que formulan conjuntamente el transportista con el almacenista, durante la verificación de lo consignado en el conocimiento de embarque en relación con las existencias físicas, registrando las observaciones pertinentes.

O

OMA: Organización Mundial de Aduanas organismo multilateral con sede en Bruselas cuya misión es simplificar y racionalizar los procedimientos aduaneros.

Operadores de Comercio Exterior.- Despachadores de Aduana, conductores de recintos aduaneros autorizados, transportistas, concesionarios del servicio postal, dueños, consignatarios, y en general cualquier persona natural y/o jurídica interviniente o beneficiaria, por sí o por otro, en operaciones o regímenes aduaneros previstos en la Ley, sin excepción alguna.

P

Padrón de contribuyentes: Es un instrumento público en el que se encuentran inscritos los contribuyentes y que tiene el propósito de mantener un control y seguimiento adecuado de sus obligaciones.

PAMA (Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera): Es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar la omisión de contribuciones, restricciones y regulaciones y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando en particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos.

Piratería: Reproducción no autorizada de materiales protegidos por derechos de propiedad intelectual (como derecho de autor, marcas de fábrica o de comercio, patentes, indicaciones geográficas, etc.) hecha con fines comerciales, y comercio no autorizado de los materiales reproducidos.

Prenda Legal.- Garantía que afecta a la Mercancía por imposición de la Ley.

Provisiones de a bordo o Rancho.- Mercancías destinadas al consumo de los pasajeros y miembros de la tripulación a bordo de los medios de transporte de tráfico internacional, ya sea para ser objeto de venta o no; las necesarias para el funcionamiento, el aprovisionamiento y mantenimiento de los mismos medios, incluyendo combustibles, carburantes y lubricantes, pero excluyendo las piezas de recambio y de equipo, que se encuentren a bordo a la llegada o se embarquen durante su permanencia en el territorio aduanero; así como las mercancías para su venta a los pasajeros y miembros de la tripulación para desembarcarlas.

Partida: Significa clasificación arancelaria de cuatro dígitos.

Patente: Documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio de las actividades relacionadas con la importación y exportación de mercancías que da a una persona el carácter de Agente Aduanal.

Pedimento: Documento que ampara la entrada o salida de mercancías del país en el cual se precisa el importador o exportador, el proveedor, descripción detallada de las mercancías, valor cantidades, origen, arancel, régimen que se destinará la mercancía, nombre y número de patente del agente aduanal, aduana por la que se tramita, entre otros.

R

Recintos Especiales.- Aéreas que pertenecen a los Almacenes Aduaneros, destinados a la conservación de mercancías peligrosas en los que se deberán observar las medidas de seguridad necesarias.

Reconocimiento Físico.- Operación que consiste en verificar lo declarado, mediante una o varias de las siguientes actuaciones: reconocer las mercancías, verificar su naturaleza y valor, establecer su peso o medida.

Reconocimiento Previo.- Facultad del dueño, consignatario o sus comitentes de realizar en presencia del depositario la contratación y verificación de la situación o la condición de la mercancía sin intervención de la autoridad aduanera.

Régimen Aduanero.- Tratamiento aplicable a las mercancías que se encuentran bajo potestad aduanera y que, según la naturaleza y fines de la operación puede ser definitivo, temporal suspensivo o de perfeccionamiento.

Retorno.- Regreso al lugar de origen en el mismo vehículo de la carga llegada al lugar de su destino y no desembarcada.

Ronda Uruguay: Negociaciones comerciales multilaterales que fueron iniciadas en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986, y que concluyeron en Ginebra en diciembre de 1993. El Acta Final fue firmada por los Ministros en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994.

S

SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral): Sistema informático centralizado que permite agilizar las operaciones de comercio exterior e incrementar el control aduanero. Dicho sistema, cubre todos los elementos que integran el proceso de despacho aduanero como son la captura, la prevalidación, la validación, el pago, el módulo de selección automatizada, el reconocimiento aduanero, la segunda selección, el segundo reconocimiento y la internación. Asimismo, cumple con estándares internacionales para el intercambio de información de comercio exterior.

SAT (Servicio de Administración Tributaria): Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Sistema Armonizado: Nomenclatura internacional establecida por la Organización Mundial de Aduanas, basada en una clasificación de las mercancías conforme a un sistema de códigos de 6 dígitos aceptado por todos los países participantes. Éstos

pueden establecer sus propias subclasificaciones de más de 6 dígitos con fines arancelarios o de otra clase.

Subvención: Hay dos tipos generales de subvenciones: las subvenciones a la exportación y las subvenciones internas. Las primeras constituyen un beneficio conferido a una empresa por el gobierno que está supeditado a las exportaciones. Las segundas constituyen un beneficio que no está directamente vinculado a las exportaciones.

T

Territorio aduanero: Territorio de un estado en el cual las disposiciones de su legislación aduanera son aplicables.

Terminales de Almacenamiento: Almacenes destinados a depositar la carga que se embarque o desembarque, transportada por vía aérea, marítima, terrestre, postal, fluvial y/o lacustre. Deberán ser considerados para todos los efectos como una extensión de la Zona primaria de la jurisdicción aduanera a la que pertenecen, por tanto en ella, se podrán recibir y despachar las mercancías que serán objeto de los regímenes y operaciones aduaneras que establece la Ley General de Aduanas.

Terminales de Almacenamiento Postal.- Almacenes instalados y operados por los Concesionarios de Servicio Postal, a los que son conducidos los envíos postales y o de correspondencia para su clasificación, almacenamiento y despacho.

Término de la Descarga.- Se entiende para efectos de control aduanero como el último día en el que se termina de descargar el vehículo transportador, para lo cual la actualidad aduanera deberá dejar constancia de dicho acto en el correspondiente documento.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre el Canadá, los Estados Unidos y México.

Transportista.- Persona que traslada efectivamente las mercancías o que tienen el mando del transporte o de la responsabilidad de éste.

U

Unión aduanera: Los integrantes aplican un arancel exterior común (por ejemplo, la Unión Europea).

V

Valor Agregado: Es el valor (generalmente comercial) que se agrega a una mercancía en función de la transformación que esta tenga, confiriéndole una individualidad caracterizada.

Valor Comercial : Valor que se concluye generalmente en el avalúo bancario, resultado de ponderar el valor comparativo de mercado, el valor físico y el valor de capitalización de rentas y representa el precio más probable que podría tener un bien en un mercado abierto y competido, en las circunstancias prevalecientes a la fecha del avalúo, en un plazo razonable de exposición, bajo todas las condiciones requeridas para una venta justa, con el comprador y vendedor cada uno actuando prudentemente y con conocimiento, suponiendo que el precio no está afectado por un estímulo indebido.

Valor en Aduana: Para calcular los derechos aduaneros que hay que aplicar, la aduana define el concepto de "valor en aduana", que es el de la mercancía más todos los gastos (seguro, transporte, etc.) que se hayan producido hasta el momento de pasar la aduana. Sobre este valor en aduana, se aplicará el tipo de arancel a que esté sometida la mercancía. El arancel a aplicar depende de la mercancía y el país de origen. Al resultado de aplicar el arancel al valor en aduana, se aplica el IVA correspondiente. Este valor es el valor de la mercancía.

Z

Zona Especial de Reconocimiento.- Área habilitada dentro de los almacenes aduaneros destinada al reconocimiento físico de las mercancías, de acuerdo a Ley.

Zona Franca.- Parte del territorio nacional debidamente delimitada, en la que las mercancías que en ella se introduzcan se consideran como si no estuviesen en el territorio aduanero con respecto a los derechos y tributos de importación, y no están sometidos al control habitual de ADUANAS.

Zona de libre comercio: El comercio dentro del grupo que la integra se realiza en franquicia arancelaria, pero los miembros establecen sus propios aranceles para las importaciones procedentes de países no miembros (por ejemplo, el TLCAN).

Zona Primaria.- Parte del territorio aduanero que comprende los recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres destinados o autorizados para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o depósito de las mercancías; las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana; aeropuertos, predios o caminos habilitados y cualquier otro sitio donde se cumplen normalmente las operaciones aduaneras.

Zona Secundaria.- Es aquella parte del territorio aduanero que le corresponde a cada aduana en la distribución de que ellos haga el Superintendente Nacional de Aduanas para efectos de la competencia, intervención y obligaciones de cada una.

