



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

*El Papel del Oficial de Comercio Exterior en el
Fortalecimiento de la Relación Comercial entre México y
Estados Unidos: el Caso del Cruce Fronterizo
“Puerta México” de la Aduana de Tijuana*

INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTA

LUIS ENRIQUE CORTÉS ÁVILA

ASESORA:

DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN



MÉXICO D.F.

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.

Dedicatorias

A Dios por llevarme, guiarme y estar siempre a mi lado.

A mis padres por ser los pilares de mi vida y por darme todo su amor y todo su apoyo en cada proyecto que he emprendido, lo que me ha permitido ser una persona de bien.

A todos mis hermanos por su apoyo y motivación, en especial a Yeni y a Avi por creer en mí y no dejarme caer.

A mis amigos por animarme constantemente a lograr mis metas y objetivos y por ser cómplices de mi proyecto de vida.

Agradecimientos

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por iluminar mi mente y agudizar mis sentidos, formándome un pensamiento crítico y avocado a servir a mi país.

A mi asesora, Doctora Rosa María Piñón Antillón por los conocimientos que me compartió, así como por su paciencia y disposición a sacar adelante este proyecto.

“Cuando el navegante comienza el viaje, prepara su barco, estudia su ruta, planea su itinerario y zarpa; no puede hacer nada más. No puede saber qué tormentas lo azotarán ni si ha de regresar. Pero zarpa...”

Edward Rutherford

“La sabiduría suprema es tener grandes proyectos, del tamaño suficiente como para no perderlos de vista mientras se persiguen.”

William Faulkner

“Los cuatro pasos para alcanzar la meta: planificar con cuidado, organizar con fe, proceder con seguridad y proseguir con constancia.”

William Arthur Ward

“Alguien definió el genio como la intensidad del propósito, la capacidad de hacer, la paciencia de esperar. Pon todo esto junto y tienes al éxito.”

Leo Muir

“No hay camino demasiado largo para quien avance sin pausa pero sin demasiado apuro; tampoco hay honores demasiado lejanos para quien se prepare para ellos con paciencia.”

Jean de la Brugère

“Lo más importante no es dónde estamos sino con qué rumbo vamos. Para llegar al puerto del paraíso a veces hay que navegar a favor del viento y otras en contra, pero hay que navegar, y no ir a la deriva ni echar anclas.”

Oliver Wendell Holmes, Jr.

“Imagina una nueva historia para tu vida y cree en ella.”

Paulo Coelho

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1. Servicio de Administración Tributaria	1
1.1. Competencias del Servicio de Administración Tributaria.....	2
1.1.1. Atribuciones Principales.....	2
1.2. Administración General de Aduanas.....	5
1.2.1. Estructura Orgánica y Operación de la Administración General de Aduanas.....	6
1.2.2. Funciones Principales.....	7
1.3. Aduana, Sección Aduanera y Garitas.....	8
1.4. Cruce Fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana.....	14
1.4.1. Principales Problemas que se han Presentado en el Cruce Fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana en las Últimas Décadas.....	16
1.5. Oficial de Comercio Exterior.....	18
1.5.1. Funciones Genéricas del Oficial de Comercio Exterior.....	18
1.6. Usuarios del Comercio Exterior.....	20
Capítulo 2. Ley Aduanera y otras Disposiciones	22
1.7. Estructura de la Ley Aduanera y su Reglamento.....	22
1.8. La Organización Mundial de Aduanas.....	24
1.9. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	27
1.10. Facultades de Comprobación, Infracciones y Sanciones.....	29
1.10.1. Delitos en Materia Aduanera.....	31

Capítulo 3. Procedimientos Aduaneros llevados a cabo en el Cruce Fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana.....	33
1.11. Despacho Aduanero.....	33
1.11.1. Mecanismo de Selección Automatizado. (Semáforo Fiscal)...	33
1.12. Despacho de Mercancías.....	34
1.12.1. Formalidades del Despacho.....	35
1.12.1.1. Tráfico.....	35
1.12.1.2. Mercancías.....	37
1.12.1.2.1. Mercancías Gravadas.....	37
1.12.1.2.2. Mercancías Exentas.....	37
1.12.1.2.3. Mercancías Prohibidas.....	38
1.12.1.2.4. Mercancías Restringidas.....	38
1.12.1.2.5. Mercancías Reguladas.....	38
1.12.1.2.6. Excepciones.....	39
1.12.1.3. Regímenes Aduaneros.....	39
1.13. Despacho de Pasajeros.....	41
1.13.1. Normativa Internacional.....	42
1.13.1.1. Convenio Internacional sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo.....	42
1.13.2. Normativa Nacional.....	43
1.13.2.1. Pasajeros.....	43
1.13.2.2. Equipaje.....	44

1.13.2.3. Franquicia, Beneficio de los Pasajeros.....	46
1.13.2.3.1. Ampliación de la Franquicia para los Periodos denominados "Semana Santa", "Verano" y Programa "Paisano.".....	47
1.14. Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	48
Conclusiones y Propuestas de Solución.....	50
Fuentes Bibliográficas.....	60

Introducción

El oficial de comercio exterior (OCE) es la nueva figura que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) creó en 2009 para el fortalecimiento de la operación aduanera en todo el país. Sin duda, esta creación representa un proyecto serio para el establecimiento de un servicio profesional de carrera en las aduanas que dé cumplimiento a los principios institucionales del SAT y dé un servicio de mayor calidad y transparencia en las mismas, sustentadas en la Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior y demás instrumentos jurídicos emanados de nuestra Carta Magna que norman los procedimientos aduaneros y el desempeño de las autoridades.

La Aduana de Tijuana es una de las más importantes del país debido a que a través de sus garitas se da una dinámica comercial de tal magnitud que requiere de un personal profesional que aplique cabalmente los procedimientos aduaneros con transparencia y apegado a la Ley Federal de Servidores Públicos.

Por ello, el presente informe trata de demostrar la importancia que el oficial de comercio exterior tiene para cumplir con las funciones de recaudación y facilitación del comercio exterior de las aduanas del país, focalizándome en el cruce fronterizo denominado “Puerta México” de la Aduana de Tijuana, en donde tuve la oportunidad de ser parte de este esfuerzo implementado por el SAT como parte del programa de fortalecimiento a la operación aduanera llevado a cabo a inicios de 2009.

La importancia de este punto táctico radica en que, a través del mismo, diariamente se da el mayor cruce de personas y de automóviles a nivel mundial, lo que representa un reto importante no sólo en la dinámica comercial entre México y

Estados Unidos, sino en los esfuerzos bilaterales por garantizar la seguridad nacional en ambos lados de la frontera.

Por consiguiente, mi testimonio profesional en ese punto fronterizo tiene por objetivo reflexionar acerca del potencial que tiene el oficial de comercio exterior para favorecer el comercio entre México y Estados Unidos con certidumbre jurídica y profesional, ya que, las bases con las que fuimos capacitados abarcan un compás de conocimientos y valores nacionalistas tendentes a ser funcionarios multifuncionales en las Aduanas del país.

Sin embargo, en dicha reflexión no se pueden soslayar las dificultades que representa este nuevo proyecto nacional que tendrá que hacer frente a las deficiencias tanto en la operación como en la infraestructura que encontramos al inicio de nuestro desempeño profesional particularmente en la garita “Puerta México” de la Aduana de Tijuana, donde han causado estragos importantes que se reflejan en las pérdidas económicas de los usuarios a causa de las demoras en el cruce transfronterizo de mercancías, personas y vehículos.

Por ello, este trabajo se enfocará a describir la figura del oficial de comercio exterior en un marco institucional, señalaré los fundamentos jurídicos bajo las cuales debe regirse su desempeño, mencionaré los procedimientos aduaneros realizados en la garita y haré un diagnóstico de los problemas identificados durante el desarrollo de mis actividades en dicho cruce fronterizo para proponer las acciones que el oficial de comercio exterior deberá implementar para coadyuvar al mejoramiento de la dinámica comercial entre México y Estados Unidos con una perspectiva a largo plazo y preservando el interés nacional.

Capítulo 1. Servicio de Administración Tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), específicamente encargado de la Administración Tributaria en México y por tanto realiza las funciones sustantivas que conlleva esta misión, con las competencias y facultades ejecutivas que están señaladas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Esta institución tiene muchas deficiencias en su función recaudadora de impuestos y contribuciones, debido a que los regímenes de excepción al pago de impuestos concedidos a grandes empresas privadas, así como la evasión fiscal de diversos actores, impiden que su función estratégica tenga un impacto positivo en la economía nacional.

Ante tal situación, el Servicio de Administración Tributaria, a través de la Administración General de Aduanas, puso en marcha el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012¹ que dentro de sus objetivos se encuentra el fortalecimiento de los recursos humanos de la aduana, estableciendo un esquema riguroso de reclutamiento y selección de personal, así como de vigilancia y monitoreo para inhibir las prácticas de corrupción.

Las funciones del SAT se llevan a cabo a través de una junta de gobierno, como órgano ejecutivo colegiado, 10 administraciones generales y un órgano de control interno.²

¹ Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf, consultado el 10 de enero de 2010.

² Cfr. en Servicio de Administración Tributaria, (SAT), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/estructura_organica/ consultado el 16 de enero de 2010.

1.1. Competencias del Servicio de Administración Tributaria.

1.1.1. Atribuciones Principales.

- Recaudar los impuestos;³ función que se ha mermado por prácticas de corrupción que han sido un cauce viable para la introducción de contrabando al país, lo que ha dañado seriamente a diversos sectores productivos regionales como el de la ropa y calzado así como el automotriz, el de vinos y licores, el del cigarro, el del juguete, el tecnológico, entre otros.

“En el marco del Tercer Congreso Empresarial de Operación Aduanera y Comercio Exterior, organizada por la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), que tuvo lugar en 2007, el entonces jefe del Servicio de Administración Tributaria, José María Zubiría Maqueo reconoció que en las aduanas de México aún persiste la corrupción, entre las que destacan tres modalidades:

-La modalidad que menos se está presentando y en la que más éxito se ha tenido en su combate es aquella corrupción que se presenta por la complejidad de los trámites. Por ejemplo, antes la inscripción de empresas en el Padrón de Importadores o Exportadores⁴ podría tardarse meses; en estos momentos hay un proceso en el que si en unos días no se da la autorización hay una *positiva ficta*.

-Hay un segundo tipo de corrupción, añadió, que se presenta en aquellas operaciones que buscan simular una exportación, o que buscan disminuir el valor con el que se está realizando una importación cambiando esquemas y buscando que se realicen las revisiones, y ahí lo que estamos haciendo es fortalecer los esquemas de control, estamos disminuyendo la discrecionalidad y haciendo más institucionales los procesos.

³ Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo I: Estructura y Funciones del SAT, de la Administración General de Aduanas y de las Aduanas*, Administración General de Aduanas, México, 2009. Pág. 12.

⁴ Administración General de Aduanas. *Padrón de Importadores*. http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_10397.html. Consultado el 31 de enero de 2010.

-El tercer tipo de corrupción es la que esta asociada a lo que es delincuencia organizada: Son aquellos eventos en donde se amenaza a nuestra gente para que realice determinadas operaciones. Ahí lo que estamos haciendo es buscar institucionalizar la respuesta, que no dependa de las personas, no es una decisión de las personas, es como institución como estamos combatiendo eso, las personas no tienen la posibilidad de decidir ese tipo de actos, y es lo que queremos que quede claro."⁵

- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal.⁶ En el cruce fronterizo Puerta México, me pude percatar que la estructura administrativa es ineficiente en este sentido debido a la falta de pericia y actualización en cuestiones jurídicas y a la lentitud de la atención al contribuyente por parte del personal con más antigüedad en la Aduana de Tijuana.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.⁷ Un elemento fundamental para la consecución de esta atribución en este punto de la frontera ha sido la cooperación y el trabajo conjunto con otras dependencias públicas como la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional y el gobierno municipal de Tijuana. La prueba del polígrafo, el análisis constante de los expedientes y la aplicación de exámenes de confiabilidad y conocimiento de los procedimientos aduaneros al personal, son sin duda elementos que pueden contribuir a depurar las prácticas de corrupción.

⁵ Rodríguez Israel, "Aumenta percepción sobre corrupción en las aduanas del país, revela el SAT", *Diario La Jornada*, Edición del 16 de Marzo de 2007.

<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/16/index.php?section=economia&article=024n1eco>,

Consultado el 14 de enero de 2010.

⁶ Art. 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, (LSAT).

⁷ *Ídem*.

- Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación.⁸ “Esta actividad ha tenido avances lentos pero concretos de acuerdo con lo esperado por el Plan Estratégico 2007-2012 del SAT que establece los siguientes objetivos:

-Obtener un crecimiento por eficiencia recaudatoria de Ingresos Tributarios Administrados por el SAT en 1% con relación al PIB durante los próximos 5 años.

-Acelerar la tendencia en la reducción de la evasión, con el objetivo de llegar al año 2012 al nivel de 15% del potencial recaudatorio. El último estudio disponible arroja una evasión de 27% en 2004.

-Alcanzar un costo de recaudación no mayor de 0.0090 pesos por peso recaudado en 2012; al cierre de 2006, el costo fue de 0.0106 pesos.

-Mantener la tendencia a la baja en la percepción del contribuyente sobre el nivel de corrupción en el SAT, y lograr que el Índice General de Percepción de la Corrupción pase de 30% —obtenido en 2006— a 20% al cierre de 2012.

-Lograr dar continuidad a los resultados positivos en la percepción de la Imagen General de de la Administración Tributaria y colocarla en 85%; al cierre de 2006 fue cercana a 80%.”⁹

“En contraparte, los avances obtenidos de enero-mayo 2008 son los siguientes:

-En recaudación se registró un incremento real de 6%, en relación con 2007.

-En 2008, los impuestos al comercio exterior representaron 21% de los ingresos tributarios, y del IVA total recaudado 42% corresponde a las operaciones registradas.

⁸ *Ídem.*

⁹ Servicio de Administración Tributaria, *Plan Estratégico 2007-2012*, http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/quienes_somos/127_10668.html, consultado el 11 de enero de 2010.

-En este periodo la recaudación voluntaria por autodeclaraciones ha registrado un incremento de 47% (de 127.4 a 187.9 mdp).

-En los primeros cinco meses del año se registró un ingreso de 31 millones de vehículos a territorio nacional.

-Para este periodo, se iniciaron 2,729 Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, con omisión de contribuciones por 377.6 mdp, con un valor de las mercancías embargadas de 331.7 mdp.”¹⁰

Se debe reconocer que las propuestas que sacrifican la designación política de puestos clave en el organigrama de las aduanas, por la designación de personal profesional de carrera fiscal y/o aduanera y con pericia en la materia, no han sido impulsadas por la institución. Además, las iniciativas que tienden a crear mecanismos que agilicen y transparenten el cobro de los impuestos y contribuciones del comercio exterior se han frenado por que los partidos políticos no las debaten con conocimiento de causa sino siguiendo una línea de interés grupal que impide el mejoramiento de la operación aduanera.

1.2. Administración General de Aduanas.

Es la unidad administrativa del SAT que directamente realiza las funciones administrativas y operativas del comercio exterior. Dos de los sustentos legales más importantes en sus funciones son la Ley Aduanera (LA) publicada el 15 de diciembre de 1995 y reformada el dos de febrero de 2006 que establece el marco legal bajo el cual se debe regir la operación en las aduanas; y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de junio de 2007, que establece los

¹⁰ Administración General de Aduanas, Presentación de los Avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, Comunicado de prensa núm. 48/2008, ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2008_48.pdf, México, D. F., 02 de julio de 2008.

tributos gravados a diversas mercancías que se van a importar o a exportar del país.

“Los objetivos principales de esta entidad son los siguientes:

-Modernizar el sistema aduanero; Integrar procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial.

-Combatir el contrabando; Mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración nacional e internacional.

-Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero; Con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.”¹¹ Este objetivo se empezó a cristalizar con la capacitación de aproximadamente 1,400 profesionistas de todo el país en el “Programa de fortalecimiento a la operación aduanera 2009”, como parte del Plan de Modernización Aduanera 2007-2010, del que formé parte y que tiende a profesionalizar el servicio en las aduanas. En dicho programa, se enseñaron cuestiones técnicas y jurídicas propias del quehacer en las aduanas, además de cuestiones éticas y valores institucionales con un criterio nacionalista.

1.2.1. Estructura Orgánica y Operación de la Administración General de Aduanas.

La Administración General de Aduanas (AGA), está organizada al interior en dos niveles: Central (7 Administraciones Centrales) y local (49 aduanas): 19 en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 marítimas y 11 interiores. 64 salas

¹¹ Servicio de Administración Tributaria, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10005.html, consultado el 15 de enero de 2010.

internacionales de pasajeros y 248 puntos de servicio. Vigilancia de 3 mil 152 kilómetros en la frontera norte y mil 149 kilómetros en la frontera sur.¹²

1.2.2. Funciones Principales.

- Controlar y fiscalizar el paso y el pago de las mercancías.¹³ Esta función no se ha desarrollado de manera óptima por la existencia de prácticas ilegales tanto del personal (como lo detalla el periodista Jaime Flores Martínez en el diario regional “El Mexicano” en su edición del 10 de febrero de 2010)¹⁴ como de los usuarios del comercio exterior que en contubernio cometen infracciones a la Ley provocando un desequilibrio entre la facilitación y el control del comercio.
- Recaudación de tributos aduaneros y de cuotas compensatorias;¹⁵ Es de vital importancia conocer a detalle el contenido del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE) para no cometer errores en la valoración de las mercancías.
- Formación de las estadísticas de comercio exterior;¹⁶
- Prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros;¹⁷ Para ello, se requiere un mayor y mejor trabajo conjunto con las autoridades de ambos lados de la frontera para tener niveles óptimos de vigilancia y control en Puerta México.
- Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes;¹⁸ Los equipos de inspección no intrusiva, así como el apoyo de los oficiales de comercio exterior

¹² Cfr. en Servicio de Administración Tributaria, (SAT) http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/estructura_organica/AGA.htm, consultado el 18 de enero de 2010.

¹³ Cfr. en Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, 1ª ed., UNAM, México, 1995, pág. 10

¹⁴ Jaime Flores Martínez, Columna “Cicuta”, *Diario Regional El Mexicano*, <http://www.el-mexicano.com.mx/noticias/editorial/2010/02/10/392475/cicuta.aspx>, consultado el 11 de febrero de 2010.

¹⁵ Witker, *Op. Cit.* Pág. 10.

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ídem.*

capacitados como binomios caninos son herramientas indispensables en el combate a este delito federal en la frontera.

- Registrar controles sanitarios y fitosanitarios;¹⁹ En esta función la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), juega un papel fundamental para verificar el estado de frutas y vegetales que se intentan introducir al país y fungir como asesor en esta materia. En el cruce fronterizo Puerta México, existe una coordinación adecuada en el análisis e identificación de plagas de frutas, verduras y plantas.
- Verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias tarifarias.²⁰
- Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.²¹

1.3. Aduana, Sección Aduanera y Garitas.

“Una aduana es la instancia gubernamental de la Administración Pública Federal encargada de la aplicación de la legislación relativa a los regímenes aduaneros, así como de verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones de mercancías de comercio exterior, con el objetivo de aplicar las políticas establecidas por el gobierno del país para regular la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como, la de asegurarse del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por las citadas mercancías de comercio exterior. La estructura general de una aduana se describe en el siguiente cuadro.”²²

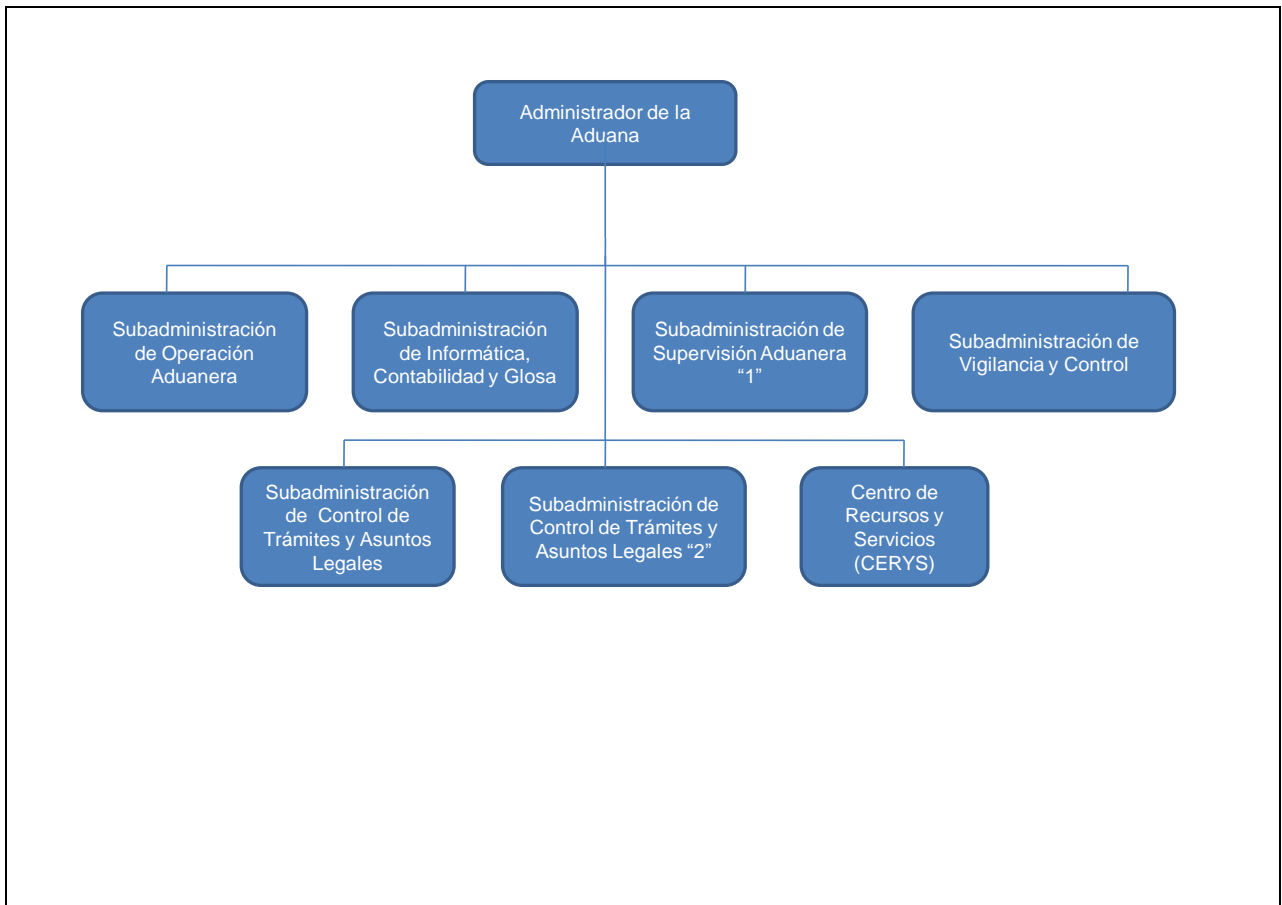
¹⁹ *Ídem*

²⁰ *Ídem.*

²¹ *Ídem.*

²² SAT. *Módulo I. Op. Cit.* Pág. 34.

Cuadro 1. Estructura de una Aduana



Fuente: Elaboración propia con base en los Artículos 2,3 y 4 del Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria (RISAT).

“Administración. El Administrador, es la máxima autoridad aduanera en las instalaciones de la Aduana, él es el responsable de la administración, operación y desempeño del personal y funcionarios de su Unidad Administrativa.

Subadministración de Operación Aduanera. Se encarga de supervisar a los usuarios legitimados en el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la introducción de mercancías al territorio nacional o la extracción de las mismas; por otra parte, se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en los actos relativos al despacho aduanero de las personas que tengan interés en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo de mercancías.

Subadministración de Informática, Contabilidad y Glosa. Su tarea es supervisar la aplicación de la normatividad en materia de recaudación, y en la elaboración y distribución de la cuenta comprobada; así como controlar la concentración de los ingresos reales y virtuales derivados de las operaciones de comercio exterior. Por otra parte supervisa la elaboración, integración y envío de los informes periódicos a la Administración General de Aduanas y a las autoridades competentes que lo requieran y se encarga de recibir y controlar la información correspondiente a las operaciones de comercio exterior efectuadas en los módulos bancarios.

Subadministración de Supervisión Aduanera "1" (Puntos tácticos, como el cruce fronterizo "Puerta México" de la Aduana de Tijuana). Coadyuva en las funciones de revisión, control y verificación de pasajeros y mercancías que ingresan o salen de territorio nacional, a través de la circunscripción territorial de la Aduana.

Subadministración de vigilancia y control. A esta unidad pertenece el Oficial de Comercio Exterior y se encarga de ejecutar los procedimientos aduaneros directamente con el usuario y de planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, así como de ejecutar las facultades de comprobación, inspección, supervisión, control y vigilancia.

Subadministración de Innovación y Calidad. Su función es establecer y vigilar el desarrollo de los programas de administración de recursos humanos, materiales y financieros de la Aduana, coordinar la elaboración, así como revisar y presentar, para la aprobación del Administrador de la Aduana, los proyectos del presupuesto anual y programas de capacitación de la Aduana; así como planear la instrumentación e implantación de sistemas de evaluación de la eficiencia operativa de las áreas, de las funciones y del personal de Aduanas.

Subadministración de Trámites y Asuntos Legales "1". Se encarga de recibir y tramitar las solicitudes de registro de agentes y apoderados aduanales de sus representantes y dependientes autorizados, así como de entregar a los agentes

y/o apoderados aduanales el número confidencial de identidad, los gafetes oficializados y el número de registro local.

Subadministración de Trámites y Asuntos Legales “2”. Se avoca a elaborar los proyectos de acuerdo, en los que se impongan multas y sanciones derivadas de las infracciones a las disposiciones legales, con motivo de irregularidades detectadas durante el despacho aduanero y someter dichos acuerdos a consideración del Administrador; así como llevar registro de éstos y atender el acta de hechos de embargo precautorio que conduce a la presentación y desahogo de pruebas para notificar el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)²³, y resolver el mismo, que haya sido iniciado por la Aduana, emitiendo para tal efecto la resolución que proceda en casos derivados del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

Subadministración de Fiscalización. Se encarga de aplicar los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo para realizar visitas domiciliarias, practicar las verificaciones de mercancías de comercio exterior y de vehículos de transporte en los recintos fiscales correspondientes; los demás actos de vigilancia necesarios para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte, tenencia legal de dichas mercancías y de sus medios de transporte; vigilancia y custodia de los recintos fiscales; requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, que exhiban las declaraciones, pedimentos, avisos y demás documentos que proporcionen los datos necesarios para la ejecución de su función; además, realizar la verificación sobre la legal estancia y tenencia de las mercancías de origen y procedencia

²³ Es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando al particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos. Cfr. en Servicio de Administración Tributaria. *Guía Rápida de Campo, Oficial de Comercio Exterior*. Ed. Administración General de Aduanas. México. 2009. Pág. 272.

extranjera en territorio nacional, en los términos establecidos por la Ley Aduanera.”²⁴

En síntesis, cada aduana estará a cargo de un administrador del que dependerán los subadministradores, jefes de sala, jefes de departamento, jefes de sección, los oficiales de comercio exterior, verificadores, notificadores y el personal que las necesidades del servicio requieran.

Algunas aduanas cuentan, a su vez, con secciones aduaneras y garitas, estableciéndose la jurisdicción territorial, es decir, el ámbito espacial en donde opera la aduana de que se trate.

A fin de conocer este ámbito se emite el *Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 21 de mayo de 2008, entrando en vigor en un plazo de dos meses contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación²⁵.

Territorialmente, las aduanas se distribuyen conforme a los datos proporcionados por el cuadro que a continuación se muestra.

Cuadro 2. Ubicación Geográfica de las Aduanas

FRONTERA NORTE	FRONTERA SUR	MARÍTIMAS	INTERIORES
<ul style="list-style-type: none"> • Agua Prieta, Son. • Cd. Miguel Alemán 	<ul style="list-style-type: none"> • Cd. Hidalgo, Chiapas. • Subteniente 	<ul style="list-style-type: none"> • Acapulco, Gro. • Altamira • Cancún, Q. Roo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional de la Cd. de México

²⁴ *Íbidem*, Pp. 47-48.

²⁵ Según lo establece el Artículo Primero Transitorio del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria.

<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad cuña • Ciudad Camargo • Ciudad Juárez, Chihuahua • Cd. Reynosa • Colombia • Matamoros • Mexicali, B.C. • Naco, Sonora • Nogales, Son. • Nuevo Laredo • Ojinaga, Chi. • Piedras Negras • Puerto Palomas, Chihuahua • San Luis Río Colorado, Son. • Sonoyta, Son. • Tecate, B.C. • Tijuana, B.C. 	<p>López, Q. Roo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cd. Del Carmen, Camp. • Coatzacoalcos • Dos Bocas • Ensenada, B.C. • Guaymas, Son. • La Paz, B.C.S. • Lázaro Cárdenas, Mich • Manzanillo, Col • Mazatlán, Sin. • Progreso, Yucatán. • Salina Cruz, Oax. • Tampico • Tuxpan • Veracruz 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes, Ags. • Chihuahua, Chi. • Guadalajara, Jalisco • Guanajuato • México • Monterrey, N.L. • Puebla, Pue. • Querétaro, Qro. • Silao, Gto. • Toluca, Méx. • Torreón, Coah.
---	----------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria.

1.4. Cruce Fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana.

Las aduanas carreteras son las más utilizadas, tanto para el tráfico terrestre de mercancías como de pasajeros. En la Aduana de Tijuana, la revisión de tráfico terrestre de personas y automóviles se realiza en el punto de revisión comúnmente denominado garita “Puerta México”.²⁶

Con cruces de más de 64 millones de peatones, 5.5 millones de vehículos privados y 1.4 millones de vehículos comerciales al año, los puntos fronterizos de Puerta México y Otay, son las dos vías de cruce comercial más grandes en la frontera entre California y México, y a su vez son los puertos que generan las mayores demoras de toda la frontera México-Estados Unidos.²⁷

Por otro lado, en este punto se observa que la mayor parte de los usuarios de los puertos fronterizos de norte a sur, son residentes locales a juzgar (50.3% con placas de automóviles fronterizos) y *commuters*²⁸ (36.7% con placas estadounidenses). Además, es donde el motivo principal de visita a México es por residencia (58.4%) y donde se considera que, en caso de que el semáforo fiscal sea rojo, la inspección de su vehículo particular en la garita es rápida, siempre (65%), la mayoría de las veces (32%) y algunas veces (2%).²⁹

Asimismo, el tiempo de demora de cruce a Tijuana es de 2 a 15 minutos (73.3%) y de 16 a 30 es (10.1%). El tiempo de espera para el trámite de

²⁶ Las garitas se encuentran establecidas en el artículo 140 de la Ley Aduanera, relacionado con la regla 2.10.1 de las Reglas de carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008 y su anexo 25.

²⁷ Datos obtenidos del cuestionario *Sistemas de Garitas en la Frontera México-Estados Unidos: Análisis de Capacidad y Recomendaciones para Aumentar su Eficiencia*, que se aplicó a una muestra de 3,300 personas que cruzan por Puerta México. Dicho cuestionario se puede consultar en el siguiente trabajo: Del Castillo, Gustavo, Peschard-Sverdrup, Armand, et. al. “Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: Análisis de Capacidades y Recomendaciones para Incrementar su Eficiencia,” Colegio de la Frontera Norte. Pág. 4. <http://www.colef.mx/documentos/resumenejecutivo.pdf>, Consultado 23 de enero de 2010.

²⁸ *Commuters*: Personas que se desplazan diariamente de un lugar de residencia a un lugar distinto a trabajar.

²⁹ *Ibídem*, Pág. 5.

reconocimiento de su carga en la aduana mexicana es de 180 minutos o más (33%).³⁰

Los puntos de revisión de los que se compone dicho cruce son los siguientes:³¹

- *Filtro*: el oficial de comercio exterior marca por radio los vehículos que se identifican con mercancía excedente de su franquicia y cuando el resultado del semáforo fiscal le toca en color verde (desaduanamiento libre). Esto lo hace a través de un punto estratégico ubicado en medio de los siete carriles de entrada a México: seis de “nada que declarar” y uno para autodeclaración. La revisión a la que se somete debe estar precedida de una orden de verificación de mercancía en transporte fundamentada en el artículo 16º constitucional que en su primer párrafo establece:

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

- *Carpa*: se le identifica con este nombre al lugar estratégico en donde el oficial de comercio exterior recibe la instrucción desde filtro para indicar a los automovilistas el lugar para su revisión aduanera.
- *Revisión de vehículos*: es el punto en que se revisan los vehículos que luego de someterse al Mecanismo de Selección Automatizado³² (semáforo fiscal), les toca luz roja (reconocimiento aduanero) y a los que les toca luz verde (desaduanamiento libre) siempre y cuando se les haya aplicado una orden de verificación de mercancía en transporte.
- *Autodeclaración*: es el carril destinado para que los automovilistas declaren la mercancía excedente de su franquicia y son atendidos por el Oficial de

³⁰ *Ibidem*. Pág. 6.

³¹ El nombre de los puntos de revisión de la Garita Puerta México de la Aduana de Tijuana que detallo, son producto de la costumbre y la práctica cotidiana que han tenido las autoridades aduaneras en ese cruce fronterizo a lo largo de muchos años, sin que tengan raíz etimológica alguna o alguna fuente en particular.

³² Sistema con el que cuenta el SAT, instalado en todas las aduanas del país que determina si debe practicarse el reconocimiento aduanero a la mercancía (Art. 2 de la Ley Aduanera).

Comercio Exterior que valorará la mercancía tomando en cuenta su clasificación arancelaria siempre y cuando el contribuyente no cuente con los comprobantes fiscales del valor de la misma.

- *Revisión de transporte de pasajeros:* en este punto el oficial de comercio exterior somete al semáforo fiscal a los pasajeros de autobuses o taxis para saber si se le practicará reconocimiento aduanero o no. Siempre se debe preguntar al contribuyente si tiene algo que declarar para que, de ser así, acudan al módulo de autodeclaración a realizar el pago de los impuestos al comercio exterior. De lo contrario, si no declara mercancía excedente de su franquicia y el oficial de comercio exterior se la descubre a través de la aplicación de una orden de verificación, se puede iniciar un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) o lo que comúnmente denominamos embargo precautorio de la mercancía dependiendo de su calidad, cantidad y origen.
- *Peatonal:* Se refiere al punto por el que se introducen al país las personas que cruzan caminando. Se les debe someter al mecanismo de selección automatizado (semáforo fiscal) para practicarle la revisión de su equipaje en caso de que le toque reconocimiento aduanero.

1.4.1. Principales Problemas que se han Presentado en el Cruce Fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana en las Últimas Décadas.

- 1) “El mal estado de las condiciones fronterizas de acceso y los ejes viales que conducen a las garitas. Durante muchos años esto ha frenado la competitividad de los intercambios comerciales y ha inhibido el turismo bilateral debido a las demoras para cruzar la frontera, lo que ha provocado pérdidas económicas en general y salariales para los trabajadores que diariamente tienen que ir de un país a otro.”³³

³³ Cfr. en Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana. *Puerta México, Ficha Técnica* http://www.cdt.org.mx/attachments/052_CAP%207%20FICHA%20Tecnica%20-%20Puerta%20Mexico.pdf: Pág. 12. Consultado el 30 de enero de 2010.

- “2) Las vialidades para acceder en vehículo particular a la garita son insuficientes. Las gestiones para crear infraestructura nueva no corresponden a la demanda de los viajeros que utilizan este punto fronterizo para realizar sus intercambios y que solicitan nuevos carriles de entrada al país con mejores mecanismos de inspección y vigilancia.
- 3) Las principales deficiencias para llegar a la aduana en vehículo comercial son el excesivo tráfico, las condiciones de acceso vial y las largas filas. Esto provoca pérdidas cuantiosas en la industria nacional favorecida por prácticas ilegales de las autoridades aduaneras al momento del cobro de los impuestos de comercio exterior de mercancías piratas y menos costosas que compiten deslealmente con los productos nacionales.
- 4) Al momento de cruzar a pie no existen suficientes casetas de revisión, ni suficientes oficiales de comercio exterior. Poco a poco estos espacios se están cubriendo con mejor organización pero la cultura de la ilegalidad a la que están acostumbrados algunos usuarios hace difícil la práctica ortodoxa de la inspección aduanera por su reticencia a respetar la Ley Aduanera.
- 5) Mucha gente considera que la inspección de su vehículo particular en la garita es lenta. La falta de ética y compromiso institucional de algunas autoridades aduaneras con mayor tiempo en los recintos fiscales contribuyó a la instauración informal de inspecciones confusas e ilegales motivadas por intereses particulares amparadas por el mal uso de la potestad que les brinda la ley para el cumplimiento de la normatividad aduanera.
- 6) La forma de operar del personal de aduana se caracteriza por la falta de ética profesional y escaso conocimiento técnico al desconocer la clasificación arancelaria de las mercancías y los trámites y procedimientos que deben seguirse durante la revisión de la carga. Sin duda hace falta un cambio de las estructuras de la aduana mexicana a todos los niveles. En cuanto a la

operación aduanera, el oficial de comercio exterior debe ser el inicio de dicho cambio que tendrá que ser integral.”³⁴

1.5. Oficial de Comercio Exterior.

El oficial de Comercio Exterior es el funcionario creado por el Servicio de Administración Tributaria a través del programa de fortalecimiento a la operación aduanera que la Administración General de Aduanas llevó a cabo en 2009 con el objetivo de modernizar a las aduanas con personal calificado que realiza varias funciones, entre ellas la vigilancia y control de las instalaciones aduaneras, despacho de pasajeros, modulación o revisión de vehículos con rayos gamma, entre otras actividades de conformidad a la normatividad aplicable.³⁵

1.5.1. Funciones Genéricas del Oficial de Comercio Exterior. ³⁶

1. Recibir de los particulares las declaraciones aduaneras relativas a la entrada o salida del país, de salida de franja o región fronteriza y los medios de transporte. Es decir, el oficial de comercio exterior es el primer funcionario que atiende directamente a los millones de usuarios anuales que cruzan por el punto fronterizo Puerta México, revisando que transporten el equipaje de acuerdo a la cantidad de miembros que cruzan juntos a pie, automóvil o transporte privado y a la duración del viaje de los mismos, respetando la franquicia a la que tienen derecho, es decir el libre paso que se le concede para no pagar las contribuciones ni cumplir con regulaciones que por ser de uso personal o consumo directo no se exigen como es el caso de una Norma Oficial Mexicana (NOM).³⁷ En el caso de que una persona cruce por vía terrestre como es el caso de Puerta México, la franquicia es la siguiente:

³⁴ *Ídem.*

³⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo VIII: Procedimientos de Vigilancia y Control.* Administración General de Aduanas, México, 2009. Pág. 74.

³⁶ SAT. *Guía Rápida de Campo, Op. Cit.* Pág. 11.

³⁷ Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo VII: Despacho de Pasajeros.* Administración General de Aduanas, México, 2009. Pág. 17.

-75 dólares o su equivalente en moneda nacional.³⁸

-150 dólares o su equivalente en moneda nacional si es una persona residente de la región fronteriza³⁹ y lo demuestra con identificación oficial.⁴⁰

Para el goce de la franquicia, se debe cumplir con lo siguiente:

“El pasajero debe acreditar el valor de las mercancías con la factura, el comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mismas.

-La franquicia no puede ser ejercida para introducir bebidas alcohólicas y tabacos labrados, ni combustible, solo el que se contenga en el tanque de combustible del vehículo que cumpla con las especificaciones del fabricante.

- Es aplicable la acumulación de las franquicias de los integrantes de una misma familia, siempre que éstos arriben al territorio nacional de forma simultánea y en el mismo medio de transporte.”⁴¹

“Durante los periodos denominados *Semana Santa, Verano y Paisano*, la Administración General de Aduanas implementa un procedimiento de observancia general, para la importación de mercancía que efectúen los pasajeros de nacionalidad mexicana provenientes del extranjero.

Particularmente, este periodo se caracteriza porque la franquicia se amplía de 75 a 300 dólares para los pasajeros que arriben al país por vía terrestre, para la importación de mercancías.

Asimismo, como parte de la franquicia, adicionalmente se consideran los siguientes artículos:

³⁸ *Ídem.*

³⁹ Territorio que comprende toda la península de Baja California.

⁴⁰ Cfr. en Arts., 62, fracc. I, 63, 182 fracc. I incisos a) y e) y 183 de la Ley Aduanera.

⁴¹ Servicio de Administración Tributaria, *Módulo VII. Op.Cit.* Pág. 17.

-Los de uso profesional y/o refacciones, que por su cantidad y valor, no sean susceptibles de comercialización, siempre que puedan ser transportados normal y comúnmente por una persona.

-Los de uso doméstico para casa habitación, siempre que no sean dos o más de la misma especie, con la única salvedad del valor establecido en la franquicia.

-Los aparatos o equipos médicos o de prótesis para uso personal.”⁴²

2. Llevar a cabo el proceso de modulación de pedimentos⁴³ y demás declaraciones aduaneras.
3. Realizar la revisión de equipaje apoyado en equipo de revisión no intrusiva.⁴⁴
4. Efectuar el análisis de imágenes por rayos gamma obtenidas del escaneo de medios de transporte.
5. Apoyar la revisión de vehículos, aeronaves, espacios cerrados, etc., con un conocimiento básico del canino
6. Ejercer el control y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados.⁴⁵

1.6. Usuarios del Comercio Exterior.

“*Agente aduanal*. 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 por la Ley Aduanera.

⁴² SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 148.

⁴³ El pedimento es la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el pago de las contribuciones al comercio exterior.

⁴⁴ La inspección no intrusiva es una herramienta para el reconocimiento aduanero, que dependiendo de la naturaleza y características de las mercancías, permite que los equipos al realizar la inspección, den resultados que permitan determinar alguna irregularidad en las mercancías declaradas.

⁴⁵ SAT. *Guía Rápida de Campo, Op. Cit.* Pág. 11.

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

Dictaminador aduanero. Es la persona física autorizada por la Secretaría para la revisión y glosa de los documentos en el segundo reconocimiento⁴⁶, siempre y cuando cumpla con los requisitos que dicha institución señala.”⁴⁷

Importador y exportador. El importador es la persona física o moral que introduzca mercancías al territorio nacional, por lo cual estará obligada al pago de los impuestos al comercio exterior, específicamente el Impuesto General de Importación. Como exportador se entiende a la persona física o moral que extrae mercancías del territorio nacional estando obligado al pago del Impuesto General de Exportación.⁴⁸

⁴⁶ En algunas aduanas existen 2 Módulos de Selección Automatizada en donde se puede dar el caso de que cada uno de ellos funcione de forma independiente entre si o que en el primer módulo se emita de forma simultánea el resultado del segundo (rojo o verde). El dictaminador aduanero siempre realiza su función en el segundo reconocimiento.

⁴⁷ Cfr con el Art. 35 de la Ley Aduanera.

⁴⁸ Cfr. con los Arts. 51 y 52 de la Ley Aduanera.

Capítulo 2. Ley Aduanera y otras Disposiciones.

2.1. Estructura de la Ley Aduanera y su Reglamento.

Disposiciones Generales

Ámbito de validez material. La Ley Aduanera se avoca a regular la entrada y salida de mercancías y de los medios que las transportan, así como los procedimientos y actividades que se deben realizar para la internación o extracción de mercancía, a través de las 49 aduanas y sus secciones, debiendo cruzar en su caso por los puntos de control denominados garitas correspondientes, como es el caso del cruce fronterizo Puerta México.

49

Ámbito personal de validez. Son los obligados al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley: administradores, recintos fiscalizados, empresas autorizadas para la prestación de procesamiento de datos, dictaminadores, instituciones financieras (bancos), almacén general de depósito, agentes aduanales y sus mandatarios, apoderados aduanales, importador/exportador (contribuyente) y la autoridad aduanera.⁵⁰

Ámbito espacial de validez. Se establece que el territorio aduanero es el espacio físico delimitado por las fronteras aduaneras dentro del cual resulta de la aplicación de un único sistema tributario aduanero y de prohibiciones a la introducción y a la salida de mercancías, comprende para efectos del Estado Mexicano, las partes integrantes de la federación, el de las islas, incluyendo los arrecifes, cayos en los mares adyacentes, Islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico, la plataforma continental, así como los zócalos submarinos de las islas, arrecifes y cayos, aguas y mares territoriales en los términos del Derecho Internacional, además del espacio situado sobre el territorio

⁴⁹ Arts. 27, 42, 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 8º del Código Fiscal de la Federación (CFF).

⁵⁰ *Ídem.*

nacional, en los términos del Derecho Internacional y la Zona Económica Exclusiva fuera del mar territorial.⁵¹

Ámbito temporal. Esta ley fue Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de diciembre de 1995 y en vigor a partir del 1º de abril de 1996, vigente hasta en tanto no sea abrogada.

La Ley Aduanera solamente considera un listado de transgresiones, o circunstancias que por su naturaleza impactan negativamente la operación aduanera, quebrantando la normatividad vigente, sin llegar a tener la calidad de delito, como una conducta típica, antijurídica y culpable

Entre las principales conductas infractoras relacionadas con aspectos de la operación aduanera y que están contempladas en la Ley Aduanera se encuentran las siguientes:

- “Importación y exportación de mercancías prohibidas, omisión de pago de contribuciones, no se acredite el sometimiento a la tramitología aduanera, por ejemplo, que no se presente debidamente el pedimento o los anexos requeridos para la importación o exportación de mercancías, etc.
- Circulación indebida dentro del recinto fiscal, uso indebido de funciones y destino de mercancía. En el caso de que un contribuyente circule o se estacione de manera errónea dentro de la aduana, en el caso de que la autoridad aduanera utilice su posición para lucrar y tener un manejo ilegal de las mercancías.
- Omisión en la presentación de documentación y declaraciones, extemporaneidad o inexactitud, etc.
- Uso indebido de gafetes de identificación. En el caso de que la autoridad aduanera utilice su identificación como autoridad para obtener beneficios personales o para hacer actividades ajenas a ejercicio profesional.

⁵¹ *Ídem.*

- Transgresión de la normatividad en materia de control, seguridad y manejo de mercancías.
- Vulneración de la normativa en materia de seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras.”⁵²

Como consecuencia de las acciones descritas, lo que prosigue es la aplicación de una sanción aduanera que no es más que el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley y procedimientos aduaneros, por la realización de un acto ilícito.⁵³

2.2. La Organización Mundial de Aduanas.

A nivel internacional, el intercambio de bienes y de personas ha generado que se establezcan reglas que regulen y estandaricen estos aspectos entre los países; en consecuencia, globalmente se han realizado negociaciones para la creación de organismos que se encarguen de crear y vigilar normas que permitan la unificación de la reglamentación de los intercambios transfronterizos.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) es un organismo intergubernamental independiente cuya misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas, contribuyendo al bienestar económico y a la protección social de sus miembros, favoreciendo de esta forma un entorno aduanero honesto, transparente y previsible. Esto permite el desarrollo del comercio internacional lícito y lucha eficaz contra las actividades ilegales.⁵⁴

La OMA fue creada en 1952 bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera por convenio del 15 de diciembre de 1950, y entró en vigor el 4 de noviembre de 1952. Actualmente, cuenta con 174 miembros, siendo la única organización intergubernamental mundial idónea para abordar materias

⁵² Cfr. en el Título Octavo de la Ley Aduanera, que comprende los Arts. 176 al 202.

⁵³ SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 34.

⁵⁴ Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo III: Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales.* Administración General de Aduanas, México, 2009. Pág. 13.

aduaneras. El consejo tiene su sede en Bruselas y los idiomas principales son el inglés y el francés.⁵⁵

“La misión de la OMA es incrementar la eficiencia de las administraciones de Aduanas del mundo, y para llevarla cabo debe cumplir con las siguientes funciones:

- Establecer, aplicar, apoyar y promover instrumentos internacionales para la armonización e implementación uniforme de los procedimientos y sistemas aduaneros simplificados y eficaces, que rigen el movimiento de mercancías, personas y medios de transporte a través de las fronteras aduaneras.
- Potenciar los esfuerzos desplegados por los Miembros para asegurar el cumplimiento de su legislación, tratando de maximizar el nivel de cooperación entre ellos y con otras organizaciones internacionales con el fin de combatir las infracciones aduaneras y otros delitos cometidos a nivel internacional.
- Ayudar a los Estados miembros a enfrentar los desafíos del actual ambiente de negocios y a adaptarse a las nuevas circunstancias, promoviendo la comunicación y la cooperación entre ellos y con las demás organizaciones internacionales, así como también, favorecer la probidad aduanera, el desarrollo de recursos humanos, la transparencia, el mejoramiento de los métodos de trabajo y de gestión de las administraciones de aduanas y el intercambio de mejores prácticas.”⁵⁶

La OMA trabaja principalmente a través de Comités Técnicos que son los siguientes: el técnico permanente, el de lucha contra el fraude, de valoración en Aduanas y el del sistema armonizado del que surgió la necesidad de desarrollar un sistema de descripción y codificación de mercancías que sirviera tanto para fines aduaneros como de estadística de transportistas y de productores de mercancías de comercio exterior. A través de esta nomenclatura se pretende agilizar el comercio internacional; facilitar la captura, comparación y análisis de las

⁵⁵ Organización Mundial de Aduanas, http://www.wcoomd.org/fr/home_learning_homedouanes.htm, consultado el 23 de enero de 2010.

⁵⁶ SAT. *Módulo III. Op. Cit.* Pág. 14

estadísticas de comercio exterior; reducir costos y uniformar la documentación aduanera.⁵⁷

“La OMA tiene a su cargo asegurar la uniformidad de interpretación y de aplicación del convenio de la nomenclatura y asegurar la buena ejecución del mismo. En razón de lo anterior, el comité técnico del sistema armonizado basa sus objetivos en lo siguiente:

- Establece una base uniforme para clasificar las mercancías y así determinar los aranceles en las aduanas de cada país.
- Facilita la comparación del derecho aduanero de cada país en específico.
- Simplifica las negociaciones internacionales relativas a los aranceles de aduanas.
- Provee a los gobiernos y al comercio en general de la garantía máxima de uniformidad de clasificación de las mercancías en los aranceles de aduanas nacionales.
- Facilita el comercio internacional y su crecimiento.”⁵⁸

A nivel mundial, el Sistema Armonizado es el sistema más utilizado para la clasificación arancelaria de las mercancías. En el caso de Sudamérica, existe un sistema distinto denominado Nomenclatura de la Asociación Latinoamericana de Integración (NALADISA).⁵⁹

Dentro del Sistema Armonizado para la Designación y Codificación de Mercancías (SADCM) se destaca la parte técnica en lo que se refiere a la simplificación de nombramiento de las mercancías (la nomenclatura) a través de

⁵⁷ *Ibidem*. Pág. 16.

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ Tiene como base el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), con sus secciones, capítulos y subcapítulos; sus partidas, subpartidas y códigos numéricos correspondientes; sus notas de sección, de capítulo y de subpartida y las Reglas Generales para la interpretación del Sistema Armonizado. <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi871.pdf>, consultado el 10 de febrero de 2010.

partidas, subpartidas, números correspondientes y las reglas generales de interpretación para el SADC. De la misma manera, la nomenclatura comprende más allá de lineamientos prácticos, incluye los aspectos legales de los países que se sujeten a la aplicación de este Convenio, a efecto de no obstaculizar el pago de aranceles de los mismos, ya sea por motivo de exportación o de importación.⁶⁰

“El Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías apoyó en gran medida el crecimiento de relaciones comerciales a nivel internacional, ya que, ofreció los siguientes beneficios:

-Simplicidad al desarrollo del comercio desde el momento en que proporciona un medio genérico de identificación, el cual da la facilidad de ser reconocido por todos aquellos países que abren sus fronteras al comercio internacional;

-La generación de confianza y credibilidad al momento de realizar transacciones internacionales ya que, además de ser reconocido es válido para todas las partes contratantes. Al ser un sistema confiable permite un mayor crecimiento de relaciones comerciales y así, una mayor afluencia de entrada y salida de capitales fortaleciendo las economías de los países que lo utilizan.

-Finalmente, favoreció el nacimiento de especialistas en la materia ya que, el uso de una nomenclatura que fuera reconocida y válida en todos los países partes hizo posible un mejor control del comercio exterior desde el momento en que la información era perfectamente entendible para aquellos que estén relacionados con la misma, así como también para aquellos que tienen la inquietud de aprenderla.”⁶¹

2.3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Este Tratado entre Canadá, Estados Unidos y México entró en vigor el 1 de enero de 1994, se suscribió al amparo del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), ya que este ordenamiento prevé la creación de

⁶⁰ SAT. *Módulo III. Op. Cit.* Pág. 17.

⁶¹ *Ídem.*

uniones aduaneras y de zonas de libre comercio, las cuales quedan exentas de la aplicación del principio de la nación más favorecida.⁶²

“Las Uniones Aduaneras consisten en la eliminación de aranceles aplicables a las importaciones entre los países miembros y la integración de sus territorios aduaneros en uno solo, tendiendo aranceles comunes hacia terceros países. Por lo que respecta a las Zonas de Libre Comercio, solo se acepta la eliminación de los aranceles para el comercio entre los países miembros, siendo cada uno de ellos libre de fijar su arancel externo hacia terceros países de la forma que más le convenga a su nación.”⁶³

El Tratado con América del Norte, presenta así solo la característica de una Zona de Libre Comercio, encontrándose las mercancías libres de aranceles. Asimismo, este tratado presenta capítulos especiales para el comercio de servicios, telecomunicaciones y de protección a la propiedad Intelectual.

Otro aspecto interesante de este tratado es la incorporación de medidas especiales para las compras del sector público, garantizando con ello la posibilidad de que un proveedor de bienes y/o servicios de un país miembro pueda participar en los procesos de licitación con las mismas facilidades que la proveeduría local.

“Dentro de los Objetivos del Tratado de América del Norte, se encuentran:

- Facilitar el cruce por las fronteras del movimiento de servicios entre los territorios de los países miembros.
- Promover condiciones de competencia en el área del libre comercio.
- Proporcionar protección y aplicación de derechos intelectuales en cada país.
- Crear procedimientos de la implementación y aplicación de este acuerdo, para su administración conjunta, así como la resolución de problemas.

⁶² Cfr. en Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (*GATT*, por sus siglas en inglés).

⁶³ SAT. *Módulo III. Op. Cit.* Pág.30.

- Establecer una estructura más trilateral, regional, y multilateral de cooperación para extender y aumentar los alcances de este acuerdo.
- Eliminar barreras al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario acceso a sus respectivos mercados.
- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios con la excepción de personas entre territorios de las partes firmantes.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.”⁶⁴

Uno de los puntos fundamentales en los tratados de libre comercio es el referente a los procedimientos aduaneros para poder tener un conocimiento de las partes que expiden un certificado de origen o declaración de origen, las operaciones que ampara, el tiempo de vigencia y el formato oficial para certificar el origen.

El certificado de origen sirve para que el importador conozca que sus mercancías son originarias de la región de algún tratado o para que se conozca a la persona que será la responsable de demostrar que lo denominado como *originario* realmente lo es. En esta materia, cada tratado negocia un capítulo llamado “procedimientos aduaneros”.

2.4. Facultades de Comprobación, Infracciones y Sanciones.

Las facultades de comprobación son el conjunto de acciones que realizan los órganos competentes o sus auxiliares, para verificar si los sujetos pasivos, responsables solidarios, y aún los terceros vinculados en alguna forma a la relación jurídico fiscal, dieron cabal cumplimiento a las obligaciones impuestas por las disposiciones fiscales aplicables.⁶⁵

⁶⁴ SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pp. 47-48.

⁶⁵ Cfr. en Arts. 42 del Código Fiscal de la Federación y 144 Ley Aduanera.

“Las facultades de comprobación se clasifican de la siguiente forma:

- Procedimiento de fiscalización (ejercicio de las facultades de comprobación) como son las visitas domiciliarias, revisión en transporte, revisión de gabinete, revisión de equipaje, etc.
- Procedimiento de determinación y cobro de los créditos fiscales (procedimientos establecidos en la ley aduanera y en el Código Fiscal de la Federación (CFF).
- Procedimiento sancionador fiscal: imposición de multas y créditos fiscales, embargo de la mercancía pasando a manos del fisco. (delitos fiscales).
- Procedimiento administrativo de ejecución (cobro coactivo) aseguramiento del pago (embargo).”⁶⁶

“En el Título Octavo de la Ley Aduanera correspondiente al tema de infracciones y sanciones que abarca del art. 176 al 202, se prevén doce tipos de infracciones con sus respectivas sanciones, mismas que se pueden categorizar de la forma siguiente:

1. Relacionada con actos y formalidades en la entrada o salida de mercancías (contrabando y sus presunciones).

El contrabando lo comete quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.
- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- De importación o exportación prohibida.
- Quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país e cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de

⁶⁶ *Ídem.*

los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregados legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.⁶⁷

2. Relacionadas con actos de enajenación, comercialización, adquisición o tenencia de mercancía extranjera.
3. Relacionadas con la circulación indebida dentro del recinto fiscal.
4. Relacionadas con el uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal.
5. Relacionadas con el destino de las mercancías de comercio exterior.
6. Relacionadas con las obligaciones, plazos y formas de presentar documentación aduanera y declaraciones debidamente requisitadas.
7. Relacionadas con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios y contabilidad.
8. Relacionadas con el control, la seguridad y manejo de mercancía de comercio exterior.
9. Relacionadas con la clave confidencial de identidad.
10. Relacionadas con el uso indebido de los gafetes de identificación utilizadas en los recintos fiscales.
11. Relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras.
12. Relacionadas con la omisión de enterar contribuciones y aprovechamientos.”⁶⁸

2.4.1. Delitos en Materia Aduanera.

“Se consideran responsables por la comisión de delitos fiscales y aduaneros quienes han realizado una conducta de acción o de omisión típica, antijurídica con dolo o culpa, prevista en la ley. La responsabilidad conlleva un deber jurídico de

⁶⁷ Cf. con el Artículo 102 del Código Fiscal de la Federación.

⁶⁸ Cfr. en el Título Octavo de la Ley Aduanera que abarca a los arts. 176 al 202.

sufrir una pena o sanción sobre quien ha cometido un delito. En materia fiscal y aduanera la responsabilidad penal nace exclusivamente para quien realizó alguna de las conductas siguientes:

- Concierten en la realización del delito.
- Realicen la conducta o el hecho escritos en la ley.
- Cometan conjuntamente el delito.
- Se sirvan de otra persona como instrumento para ejecutarlo.
- Induzcan dolosamente a otro a cometerlo.
- Ayuden dolosamente a otro para su comisión.
- Auxilien a otro después de su ejecución.”⁶⁹

⁶⁹ Cfr. en art. 95 Código Fiscal de la Federación.

Capítulo 3. Procedimientos Aduaneros llevados a cabo en el Cruce Fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana.

3.1. Despacho Aduanero.

Es el conjunto de actos y formalidades dispuestos en la Ley Aduanera que permiten reconocer el cumplimiento así como demostrar la legalidad de la operación en materia tributaria, comercial, estadística y de seguridad, relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

70

3.1.1. Mecanismo de Selección Automatizado. (Semáforo Fiscal).

Quien pretenda ingresar a territorio nacional, sea pasajero, o bien, quien pretenda introducir mercancías deberá presentarse ante el Mecanismo de Selección Automatizado, que como ya se mencionó anteriormente en el presente informe, es el Sistema con el que cuenta el SAT, instalado en todas las aduanas del país que determina si debe practicarse el reconocimiento aduanero a la mercancía.⁷¹

La modulación se refiere al momento del procedimiento aduanero de despacho, en el cual, el transportista presenta las mercancías y su documentación para que el sistema determine si se practica el reconocimiento aduanero.⁷²

Por otro lado, el pedimento es la forma oficial aprobada por la SHCP para el pago de las contribuciones al comercio exterior.⁷³ Es decir, es una declaración fiscal llenada por el agente aduanal o apoderado aduanal en donde se concentra la mayor parte de información sobre las mercancías de importación y exportación, el régimen al que se someten los embarques y el nombre de los contribuyentes y sus representantes legales, su clasificación arancelaria, el país de origen y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a los bienes según corresponda conforme al régimen declarado.

⁷⁰ Cfr en el Art. 35 de la Ley Aduanera.

⁷¹ Cfr en el Art. 2 de la Ley Aduanera.

⁷² SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 50.

⁷³ *Ibídem.* Pág. 51.

3.2. Despacho de Mercancías.

Es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros legalmente establecidos que deben realizar en la aduana las autoridades fiscales y los demás usuarios del comercio exterior (consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes y apoderados aduanales).⁷⁴

“Los actos a priori que se deben llevar a cabo para el despacho de mercancías son los siguientes:

- Alta en el R.F.C.
- Alta en el Padrón de Importadores y el Padrón Sectorial, en su caso.
- Manifestación de valor.
- Compra de la mercancía y su facturación.
- Encargo conferido por el Agente Aduanal.
- Cumplimiento de NOMS.
- Obtención de permiso con la Dependencia.
- Tramitación del pedimento.
- Prevalidación y firma electrónica avanzada”⁷⁵

“Los actos a posteriori que se deben llevar a cabo para el despacho de mercancías son los siguientes:

- Ejercicio de facultades de comprobación de las autoridades fiscales y/o aduaneras.

⁷⁴ Cfr en el Artículo 35 de la Ley Aduanera.

⁷⁵ Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo VI: Despacho de Mercancías*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pág. 22.

- Entrega de la mercancía a su destino.
- Recepción de la mercancía por el importador.
- Verificación de mercancías en transporte.
- Venta y distribución de las mercancías.
- Glosa de pedimentos.⁷⁶

3.2.1. Formalidades del Despacho.

“Difieren según tipo de:

- A. Tráfico, ya sea marítimo, aéreo, terrestre, etc., por el cual se transporten las mercancías.⁷⁷
- B. Mercancías que se presenten para su despacho.
- C. Régimen aduanero, al que van a ser destinadas hasta quedar las mercancías a la libre disposición de los importadores o exportadores dando por terminado el despacho de mercancías.⁷⁸

3.2.1.1 Tráfico.

“Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional, mediante los siguientes diferentes tipos de tráfico:

1. Marítimo, puede ser de altura, cabotaje o mixto:
 - Se entiende por tráfico de altura:
 - a) El transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero, y
 - b) La navegación entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa;

⁷⁶ *Ibídem.* Pág. 25.

⁷⁷ Cfr. en el Art. 11, de la Ley Aduanera.

⁷⁸ SAT. *Módulo VI. Op. Cit.* Pág. 6.

- Se entiende por tráfico de cabotaje, el transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos del país situados en el mismo litoral, y

- Se entiende por tráfico mixto:

a) Cuando una embarcación simultáneamente realiza los de altura y cabotaje con las mercancías que transporta, y

b) El transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos de la costa nacional situados en distinto litoral o, en el mismo, si se hace escala en un puerto extranjero.

2. Fluvial (el que hace uso de las corrientes acuáticas de ríos), se requiere autorización previa por parte de la Secretaría.

3. Terrestre, éste tipo de tráfico se realiza en los almacenes, plazuelas, vías férreas y demás lugares que la autoridad aduanera señale, este es el más recurrentemente utilizado, casi el 80% aproximadamente de nuestros tráficos son de esta calidad, por lo que en este la normativa difiere, ya que se hace uso del pedimento, en forma directa, obviando las demás formas de declaraciones y avisos que deben presentarse, por lo que en este apartado solamente detallaremos las diferencias con otros tránsitos, yo arribando para su depósito ante la aduana, sino para su despacho.

4. Tráfico aéreo, debemos recordar al realizado por aeronaves, en los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente, siendo aeronaves en las que se conduzcan pasajeros y equipajes, podrá efectuarse el tráfico aéreo internacional durante horas inhábiles, cuando oportunamente las autoridades competentes notifiquen a la autoridad aduanera la hora en que se efectuará el aterrizaje o despegue correspondiente.

5. Vía postal, la realizada a través del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), bajo la vigilancia y control de las autoridades aduaneras.

6. Otros medios de conducción, el realizado por tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducirlas (como gases, líquidos o energía eléctrica), deberán obtener autorización previa de la Secretaría, en la que se precisará: la clase de mercancías y el medio de conducción empleado para la importación y exportación de que se trate; el lugar o lugares en que se ubicará la entrada al país o salida del mismo de las mercancías o, en su caso, la conexión con otros medios de transporte; los tipos de medidores o los sistemas de medición de la mercancía, que deberán instalarse; el plazo de vigencia de la autorización, la que estará condicionada a que las importaciones y exportaciones se efectúen de conformidad con la misma, y la vigilancia e inspección aduanera que se aplicará.”⁷⁹

3.2.1.2. Mercancías.

Para efectos aduaneros, la expresión mercancía tiene una significación singular, así se entiende por "Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.”⁸⁰

3.2.1.2.1. Mercancías Gravadas.

Hay que considerar que existen productos, artículos y efectos, que de conformidad con la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, se establece que como objetos de comercio exterior se encuentran gravadas, es decir, causan por su introducción a territorio nacional, ciertos aranceles, cuyas tasas impositivas van de 0% a 35 %.⁸¹

3.2.1.2.2. Mercancías Exentas.

“De conformidad con la Ley Aduanera, no se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías:

⁷⁹ *Ibidem*. Pp. 7-14.

⁸⁰ Artículo 2, fracción III de la Ley Aduanera.

⁸¹ SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 105.

- Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales
- Las destinadas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública.
- Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o de personas, así como sus equipos propios e indispensables, no aplica para vehículos que sean objeto de explotación comercial, los que se adquieran para usarse o consumirse en el país, ni los que se destinen a consumo o uso en el extranjero.
- Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales.⁸²

3.2.1.2.3. Mercancías Prohibidas.

Las mercancías o artículos mercantiles son bienes muebles objeto de comercio; esto es de intercambio con el fin de satisfacer necesidades, no obstante lo anterior, para efectos de comercio exterior, hay ciertas mercancías que por su naturaleza se encuentra prohibida su libre circulación, en consideración de las implicaciones que tiene que ésta sea libre y sin control alguno.⁸³

3.2.1.2.4. Mercancías Restringidas.

Aquella cuya importación, si bien no está prohibida, se encuentra limitada por consideraciones tales como seguridad, control, etc., tal es el caso de la importación de armas que siendo posible, precisa la autorización por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional para su importación, a través de la expedición de un permiso para tal efecto.⁸⁴

3.2.1.2.5. Mercancías Reguladas.

Aquella cuya introducción a territorio nacional se encuentra permitida, cumpliendo cierta normatividad, es decir, aquella que puede importarse a territorio nacional; pero que deberán considerarse ciertas precauciones por razones comerciales y de

⁸² *Ídem.*

⁸³ *Ibidem.* Pág. 106.

⁸⁴ SAT. *Módulo VI. Op. Cit.* Pág. 17.

salud pública, tal es el caso de la ropa usada, que ingresando a territorio nacional sin las debidas medidas sanitarias puede propiciar brotes epidemiológicos.⁸⁵

3.2.1.2.6. Excepciones.

Regla 9a de las Complementarias de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE).

“No se considerarán como mercancías y, en consecuencia, no se gravarán:

- Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos;
- Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia;
- Los efectos importados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Regla de carácter general en materia aduanera, y
- Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial. Se entiende que no tienen valor comercial:
 - Los que han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o
 - Los que por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen sin lugar a dudas, que sólo pueden servir de muestras o muestrarios.”⁸⁶

En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor.

3.2.1.3 Regímenes Aduaneros.

“Son modalidades bajo las cuales se puede internar o extraer mercancía del territorio nacional, dependiendo de la finalidad para la que se importen o exporten,

⁸⁵ *Ídem.*

⁸⁶ SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 109.

la diferencia entre cada modalidad puede darse por la obligación de pago de contribuciones y cumplimiento de permisos y regulaciones y restricciones no arancelarias.⁸⁷

Los Regímenes Aduaneros, de acuerdo al Artículo 90 de la Ley Aduanera, se dividen en 6, algunos de los cuales se subdividen en modalidades, como se detalla a continuación:

Definitivos:

De importación y de exportación.

Temporales:

-De importación.- Para retornar al extranjero en el mismo estado y para la elaboración, transformación o reparación en Programas de Maquila o de Exportación (IMMEX)

-De exportación.- Para retornar al país en el mismo estado y para elaboración transformación o reparación.

Depósito fiscal.- El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.⁸⁸

Tránsito: interno o internacional.

Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.- El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su

⁸⁷ *Ibídem.* Pág. 111.

⁸⁸ Cfr. en Art. 119, de la Ley Aduanera.

elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.⁸⁹

Recinto fiscalizado estratégico. Las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y la autorización para su administración. El inmueble habilitado se denominará recinto fiscalizado estratégico.⁹⁰

3.3. Despacho de Pasajeros.

Para el caso de pasajeros, las formalidades, contribuciones, derechos o beneficios, exenciones, obligaciones y límites aplicables en su despacho difieren a las que se aplican legalmente en términos generales a la importación y a la exportación a través del agente aduanal.⁹¹

“Tráficos en los que pasajeros pueden presentarse a la Aduana:

1. Aéreo
2. Terrestre
3. Marítimo.

A través de vehículos de:

1. Servicio comercial
2. Particular⁹²

⁸⁹ Cfr en Art. 135, de la Ley Aduanera.

⁹⁰ Cfr. en Art. 14-D, de la Ley Aduanera.

⁹¹ SAT. *Guía Rápida de Campo*. Pág. 137.

⁹² SAT. *Módulo VII. Op. Cit.* Pág. 7.

3.3.1. Normativa Internacional.

3.3.1.1. Convenio Internacional sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo.

“Antecedentes:

-Suscrito el 04 de junio de 1954 en New York, Estados Unidos de América.

-En vigor el 11 de Septiembre de 1957.

-Objetivo: Facilitar el desarrollo del turismo internacional.”⁹³

Principales disposiciones:

- Artículo 1 °, "Turista" designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entre en el territorio de cualquier Estado Contratante distinto de aquél en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósitos de inmigración.
- Artículos 2 y 3 que cada Estado admitirá temporalmente, libres de derechos y gravámenes sobre la importación, los efectos personales y artículos que importen los turistas, a condición de que sean para su uso personal, de que los lleven consigo o en el equipaje que los acompañe, de que no existan motivos para temer que haya abuso y de que tales efectos sean reexportados por los turistas al salir del país.
- "Efectos personales" se entenderá toda la ropa y demás artículos nuevos o usados que un turista puede razonablemente necesitar para su uso personal, habida cuenta de todas las circunstancias de su viaje, con exclusión de toda mercadería importada con fines comerciales.

⁹³ *Ídem.*

- "Artículos" que pueden considerarse como efectos personales, los cuales guardan relación con aquellos que establece la legislación mexicana.
- Exenciones y facilidades otorgadas en los diferentes países a los pasajeros (turistas), así como las limitaciones al tráfico fronterizo, y en virtud de que se trata de un Convenio a nivel Internacional, nuestro país contempla tales disposiciones en la legislación de comercio exterior y aduanera.⁹⁴

Es necesario contar con una buena cooperación y reciprocidad internacional. Ya que las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, deben ejercer sus atribuciones en forma coordinada y colaborar de manera recíproca en el desempeño de las mismas, de igual forma, las autoridades aduaneras deben colaborar con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.⁹⁵

3.3.2. Normativa Nacional.

3.3.2.1. Pasajeros.

- El pasajero es una persona que puede introducir directamente mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.⁹⁶
- El pasajero acciona el mecanismo de selección automatizado para pasajeros, el cual determina si debe o no practicarse la revisión de las mercancías que transporta en el equipaje, acción que es ejecutada por los oficiales de comercio exterior que se encuentran en los aeropuertos internacionales, cruces fronterizos, puertos, centrales camioneras y garitas.

⁹⁴ Cfr. en los Arts. 4 y 10 de la Ley Aduanera.

⁹⁵ Cfr. en el Artículo 3 de la Ley Aduanera.

⁹⁶ Cfr en Regla 2.7.1. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE).

3.3.2.2. Equipaje.

En las aduanas existe la obligación de declarar mercancías distintas al equipaje mediante un formato oficial llamado “Declaración de Aduana para Pasajeros Procedentes del Extranjero”, publicada en el Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), y la cual no es de libre impresión.⁹⁷

“Se considera equipaje de pasajeros internacionales, residentes en el país o en el extranjero, así como pasajeros procedentes de la franja o región fronteriza con destino al resto del territorio nacional lo siguiente:

1. Bienes de uso personal (nuevos y usados), tales como ropa, calzado y productos de aseo y de belleza, siempre que sean acordes a la duración del viaje, incluyendo un ajuar de novia. Tratándose de bebés se incluyen los artículos para su traslado, aseo y entretenimiento, tales como silla, cuna portátil, carriola, andadera, entre otros, incluidos sus accesorios.
2. Dos cámaras fotográficas o de videgrabación incluyendo 12 rollos de película o videocasetes; material fotográfico; dos aparatos de telefonía celular o de radiolocalización; una máquina de escribir portátil; una agenda electrónica; un equipo de cómputo portátil de los denominados laptop, notebook, omnibook o similares; una copiadora o impresora portátiles; un quemador, un proyector portátil, con sus accesorios.
3. Dos equipos deportivos personales, cuatro cañas de pesca, tres deslizadores con o sin vela y sus accesorios, trofeos o reconocimientos, siempre que puedan ser transportados común y normalmente por el pasajero. Una caminadora fija y una bicicleta fija.
4. Un aparato portátil para el grabado o reproducción del sonido o mixto; o un reproductor de sonido digital o reproductor portátil de discos compactos

⁹⁷ Cfr en el Artículo 50 de la Ley Aduanera.

y un reproductor portátil de DVD's, así como un juego de bocinas portátiles, y sus accesorios.

5. Cinco discos láser, 10 discos DVD, 30 discos compactos (CD) o cintas magnéticas (audiocasetes), para la reproducción del sonido, tres paquetes de software y cinco dispositivos de almacenamiento para cualquier equipo electrónico.

6. Libros, revistas y documentos impresos.

7. Cinco juguetes, incluyendo los de colección, y una consola de videojuegos, así como cinco videojuegos.

8. Un aparato para medir presión arterial y uno para medir glucosa o mixto y sus reactivos, así como medicamentos de uso personal. Tratándose de sustancias psicotrópicas deberá mostrarse la receta médica correspondiente.

9. Velices, petacas, baúles y maletas o cualquier otro artículo necesario para el traslado del equipaje.

10. Tratándose de pasajeros mayores de 18 años, un máximo de 20 cajetillas de cigarrillos, 25 puros o 200 gramos de tabaco, hasta 3 litros de bebidas alcohólicas y seis litros de vino.

11. Un binocular y un telescopio.

12. Dos instrumentos musicales y sus accesorios.

13. Una tienda de campaña y demás artículos para campamento.

14. Para los adultos mayores y las personas con discapacidad, los artículos que por sus características suplan o disminuyan sus limitaciones tales como andaderas, sillas de ruedas, muletas, bastones, entre otros.

15. Un juego de herramienta de mano incluyendo su estuche, que podrá comprender un taladro, pinzas, llaves, dados, desarmadores, cables de corriente, entre otros.”⁹⁸

Los pasajeros podrán importar con ellos, sin el pago de impuestos hasta 2 perros o gatos, así como los accesorios que requieran para su traslado y aseo, siempre que presente ante el personal de la aduana el certificado de importación zoosanitario expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.⁹⁹

3.3.2.3. Franquicia, Beneficio de los Pasajeros.

“Adicionalmente, los pasajeros tienen el beneficio de poder importar mercancías que excedan de su equipaje, ejerciendo la franquicia, que se puede considerar como el libre paso que se le concede para no pagar las contribuciones ni cumplir con regulaciones que por ser de uso personal o consumo directo no se exigen (ejemplo de ello es una Norma Oficial Mexicana de etiquetado), y que son otorgadas en la siguiente forma:

- 300 dólares o su equivalente en moneda nacional, si el pasajero ingresa al país por vía aérea o marítima.
- 75 dólares o su equivalente en moneda nacional, si el pasajero ingresa al país por vía terrestre.”¹⁰⁰

“Para el goce de la franquicia, se debe cumplir con lo siguiente:

a) El pasajero debe acreditar el valor de las mercancías con la factura, el comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mismas.

⁹⁸ Cfr. en el Art. 89 del Reglamento de la Ley Aduanera y en la Regla 2.7.2. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ SAT. *Módulo VII. Op.Cit.* Pág. 17.

b) La franquicia no puede ser ejercida para introducir bebidas alcohólicas y tabacos labrados, ni combustible, solo el que se contenga en el tanque de combustible del vehículo que cumpla con las especificaciones del fabricante.

c) Es aplicable la acumulación de las franquicias de los integrantes de una misma familia, siempre que éstos arriben al territorio nacional de forma simultánea y en el mismo medio de transporte.

d) Si las mercancías son adquiridas en la franja o región fronteriza, es aplicable el monto de 300 dólares, siempre que el pasajero lo acredite presentando comprobante expedido en la franja o región fronteriza, y de igual forma la cantidad podrá ser acumulada por los miembros de una familia.”¹⁰¹

3.3.2.3.1. Ampliación de la Franquicia para los Periodos denominados "Semana Santa", “Verano” y Programa "Paisano".

Durante los periodos denominados "Semana Santa", "Verano" y "Paisano", la Administración General de Aduanas implementa un procedimiento de observancia general, para la importación de mercancía que efectúen los pasajeros de nacionalidad mexicana provenientes del extranjero.¹⁰²

Particularmente, como lo vimos en el Tema este periodo se caracteriza porque la franquicia se amplía de 75 a 300 dólares para los pasajeros que arriben al país por vía terrestre, para la importación de mercancías.

“Asimismo, como parte de la franquicia, adicionalmente se consideran los siguientes artículos:

1. Los de uso profesional y/o refacciones, que por su cantidad y valor, no sean susceptibles de comercialización, siempre que puedan ser transportados normal y comúnmente por una persona.

¹⁰¹ Regla 2.7.2. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, RCGMCE.

¹⁰² SAT. *Módulo VII*. Pág. 18.

2. Los de uso doméstico para casa habitación, siempre que no sean dos o más de la misma especie, con la única salvedad del valor establecido en la franquicia.

3. Los aparatos o equipos médicos o de prótesis para uso personal.”¹⁰³

3.4. Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los servidores públicos son los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, mismos que serán responsables por los actos u omisiones en que incurra por el desempeño de sus funciones.¹⁰⁴

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) tiene por objeto establecer las responsabilidades, obligaciones, declaraciones patrimoniales y sanciones que se deriven del actuar de los funcionarios de la Administración Pública Federal.

El Código Fiscal Federal (CFF) en su artículo 69 establece que el personal oficial encargado de la aplicación de los diversos ordenamientos tributarios queda obligado a guardar absoluta reserva de todo dato de los contribuyentes a los que tengan acceso, ya sea por declaraciones presentadas, datos suministrados por terceros o dentro de auditorías practicadas.

Por otra parte, se debe recalcar que todo el personal aduanero debe ejercer sus funciones de conformidad con las disposiciones fiscales y aduaneras vigentes, y actuar con apego al Código de Ética del Servicio Fiscal de Carrera y de la propia Administración General de Aduanas, pues en caso de no actuar conforme al marco legal aplicable se pueden imponer sanciones administrativas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o por falta grave conforme al artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, así como iniciar la acción penal en caso de la comisión de algún delito.

¹⁰³ SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 148.

¹⁰⁴ Cfr. con el Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El personal de la Administración General de Aduanas debe cumplir con los valores y objetivos de la institución; de otra manera, el servicio aduanero mexicano se encontraría imposibilitado para realizar adecuadamente sus funciones y a llevar a feliz consecución sus objetivos. El servidor público de aduanas, debe tener el perfil y conocimientos idóneos para realizar su labor, manejarse con profesionalismo y transparencia. De esta forma, el servicio profesional de carrera en las aduanas y la estabilidad en el empleo para cierto nivel y tipo de funcionarios coadyuvaría a alcanzar con mejores resultados, los objetivos de la Administración General de Aduanas. Además de la pericia en los instrumentos normativos como la Ley Aduanera, su Reglamento y el Manual de Operación Aduanera, el oficial de comercio exterior debe conducir su desempeño con las siguientes características:

-Honestidad en la atención y vigilancia permanente de la aplicación de la legislación fiscal y aduanera al denunciar los actos ilícitos que identifiquen, de tal manera que su signo distintivo sean la integridad, honradez y congruencia entre lo que se dice y lo que se hace.

-Respeto. Siempre se debe asumir una actitud de servicio y consideración hacia los compañeros, contribuyentes y proveedores, así como el reconocimiento de los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

-Compromiso. Los recursos públicos asignados para su operación se deben utilizar en forma responsable; además, es importante promover el trabajo en equipo y buscar siempre el desarrollo profesional de colaboradores y compañeros.

-Responsabilidad. Se deben realizar las funciones encomendadas para cumplir con las metas y objetivos establecidos por la institución con eficiencia y eficacia, buscando mejorar la calidad de su desempeño y asumiendo las consecuencias de sus actos y decisiones.

Conclusiones y Propuestas de Solución.

En un contexto nacional e internacional en el que el imperativo es que las aduanas sean instituciones dinámicas y adaptables a los nuevos retos económicos y de seguridad internacionales en los albores del nuevo siglo, que deben de crecer a la par de la diversificación de operaciones de comercio bajo un marco globalizador y cada vez más competitivo, es necesario un seguimiento cabal de la ley y demás reglamentaciones en materia aduanera y fiscal, haciendo énfasis en la preparación del capital humano responsable de hacerlas cumplir en los distintos recintos fiscales, y en la modernización de la infraestructura tanto física como administrativa que haga posible practicar un comercio legal y eficiente.

En este orden de ideas, y a pesar de que tradicionalmente se ha considerado a la aduana como oficina recaudadora, en la actualidad y conforme a los compromisos adquiridos por nuestro país dentro de los diversos convenios y acuerdos internacionales de comercio, la función meramente recaudadora de la aduana ha dejado de ser la más importante para dar paso a ser una oficina facilitadora del comercio internacional, aplicando la legislación y propiciando la implementación de procedimientos más ágiles y simplificados.

La persona del Oficial de Comercio Exterior es clave para la imagen que presenta México al interior y al exterior del país, de ahí, la urgente necesidad de contar, formar y preparar al personal que desplegará su actividad, a fin de que sus acciones propicien la erradicación de prácticas nocivas y dando paso a la transformación de la Aduana Mexicana en una institución más eficaz, eficiente y honesta, a través de una vigilancia permanente, garantizando el equilibrio entre la facilitación aduanera y el estricto control de la entrada y salida de mercancía, en donde la coordinación interinstitucional sea un referente obligado.

El presente informe estableció la información normativa y el conocimiento operativo del quehacer aduanero, derivado de la experiencia adquirida en el cruce fronterizo “Puerta México” de la Aduana de Tijuana que me permitió identificar y llevar a cabo los mecanismos de coordinación entre el personal operativo para el

mejor desempeño de nuestras funciones, principalmente tratándose del despacho de pasajeros, recepción de pedimentos e inspección con equipos no intrusivos, generando un clima de confianza, certidumbre, espíritu de servicio, integración institucional y transparencia.

La imperativa transformación del sistema aduanero, desde el interior y hacia el elemento más importante: el personal, pretende lograr un mejoramiento continuo, permanente y con calidad de servicio de los sistemas de revisión. En el caso particular del Cruce Fronterizo Puerta México de la Aduana de Tijuana, una tarea fundamental es la de eliminar los cuellos de botella que durante mucho tiempo han mermado la operación a tal grado de impedir la función facilitadora del comercio que tienen las aduanas hoy en día. Por tal motivo, es necesario elaborar planes de acción que contribuyan a facilitar el tránsito de personas, vehículos privados y transportes de carga, favoreciendo directamente el mejoramiento del flujo del comercio internacional, la logística del transporte y la infraestructura física. El mejoramiento de la funcionalidad de “Puerta México”, resultará en una mejora de la competitividad regional, nacional y bilateral entre México y Estados Unidos.

Una prueba de la importancia estratégica que representa el compartir 3 mil 152 kilómetros de frontera para México y Estados Unidos de América¹⁰⁵, es que fue uno de los temas de discusión más importantes en la Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida¹⁰⁶ que se llevó a cabo el 23 de marzo del presente año en México Distrito Federal, en la que los representantes de los gobiernos de México y Estados Unidos reconocieron la necesidad de un trabajo conjunto para mejorar la dinámica y procedimientos aduaneros, y se cristalizó en el siguiente compromiso específico sobre esta materia:

¹⁰⁵ SAT. *Guía Rápida de Campo. Op. Cit.* Pág. 21.

¹⁰⁶ En 2007 los gobiernos de México y Estados Unidos acordamos la instrumentación de una ambiciosa iniciativa multianual para ampliar y profundizar la cooperación bilateral en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada transnacionales. La Iniciativa Mérida incluye acciones que cada país realizaría en su propio territorio y con sus propios recursos para enfrentar a la delincuencia organizada. Contempla también una mayor cooperación bilateral, incluyendo intercambio de información y asistencia técnica y transferencias de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de las dependencias mexicanas encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Cfr. en “Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/segunda-reunion-grupo-alto-nivel_2010-03-23.pdf, Consultado el 14 de febrero de 2010.

“Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca nuestra competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.”¹⁰⁷

La Iniciativa Mérida es sin duda el proyecto de mayor importancia y atención en la política exterior de México, y a pesar del cambio de gobierno en Estados Unidos en 2008 con la llegada de Barack Obama, el nuevo paradigma de cooperación internacional que representa dicho proyecto ha seguido su cauce quizá porque las prioridades de nuestro vecino del norte están focalizadas en otras latitudes y en cuanto a México, sólo está agendado el refuerzo de su perímetro de seguridad hacia el sur a través de las aduanas, acotando el concepto de seguridad a la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional. Sin duda, para que esta visión estratégica dé frutos importantes para los dos países, debe de impulsar nuevas oportunidades y espacios de cooperación que incluya todos los temas importantes para el bienestar de los dos pueblos, con pleno respeto al marco legal y la soberanía de cada país.

Focalizándonos en la Aduana de Tijuana, las excesivas demoras que se dan en el Cruce Fronterizo Puerta México, aunado a las deficiencias comerciales conexas han eliminado gran parte de las ganancias que aportan al comercio los bajos aranceles resultantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o los modernos sistemas de producción internacional compartidos, llamada localmente Industria Maquiladora de Exportación (IME).¹⁰⁸

Los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, produjeron un cambio en las políticas de inspección en los puertos fronterizos, dando mayor énfasis a la seguridad nacional sobre la actividad económica, por lo que los puertos fronterizos aparte de atender la creciente demanda de cruces derivados de la actividad comercial del TLCAN y la IME,

¹⁰⁷ *Ídem.*

¹⁰⁸ Del Castillo, Gustavo, *Op. Cit.* Pág. 2

desde 2001 enfrentan un mayor número de inspecciones por parte de las autoridades de Estados Unidos, situación que ha hecho más lento el tránsito de personas, vehículos privados y transportes de carga en la región.¹⁰⁹

Resulta claro que el cruce fronterizo Puerta México constituye una infraestructura de carácter estratégico cuya construcción, operación, funcionamiento y mantenimiento debe ser acordada y evaluada bilateralmente. También es claro que, a pesar de que los gobiernos de los estados fronterizos de ambos lados han comisionado estudios sobre deficiencias en este punto fronterizo, hace falta que tomen en cuenta la opinión de agentes clave como la academia y los gobiernos locales.

Sin embargo, aún existen oportunidades que revisten un alto potencial para mejorar la eficiencia y capacidad física del cruce. Las siguientes propuestas para mejorar la operación aduanera de Puerta México, luego de analizar los problemas y deficiencias que han dificultado su funcionamiento en el presente informe, están dirigidas a establecer las condiciones que he identificado como necesarias, para que éste punto fronterizo entre México y Estados Unidos se convierta en un canal de facilitación comercial y no un obstáculo.

Estas condiciones necesarias comprenden tres ejes: infraestructura segura, movimiento seguro de personas y movimiento seguro de mercancías.

Infraestructura Segura¹¹⁰

1) Infraestructura física y tecnológica coordinada que esté a la par con el creciente tráfico transfronterizo. Se debe de hacer un mayor esfuerzo por gestionar bilateralmente una ampliación y modernización de la garita, de tal forma que esté a la altura de la demanda de visitantes y comerciantes que diariamente cruzan la frontera a través de Puerta México poniendo mayor énfasis en la seguridad de las personas.

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ Del Castillo, Gustavo, Peschard-Sverdrup, Armand, *et. alt. Op Cit.* Pág. 3. http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/816/1/images/Resumen_ejecutivo.pdf. Consultado 23 de enero de 2010.

2) La seguridad física de las instalaciones debe contar con medidas que eviten la lesión o pérdida de vidas, daño o desorganización, ruina o destrucción del recinto fiscal, así como hacer todo lo posible para que existan, se desarrollen y cumplan los propósitos fijados por la Administración General de Aduanas en los diferentes puntos de revisión en las 49 aduanas del país.

3) La demora en el cruce de vehículos es un problema cuyos estragos se cristalizan en la pérdida de millones de dólares al año como consecuencia del mal estado y la insuficiencia de los ejes viales que conducen a las garitas, lo que provoca un excesivo tráfico. El congestionamiento y el tiempo de espera implican una pérdida monetaria de tal magnitud que genera impactos económicos cuantiosos sobre la producción, el ingreso, los salarios y el empleo de la región fronteriza.

4) Las empresas de transportes terrestres que diariamente tienen operaciones en “Puerta México” deben jugar un papel relevante en la gestión y adopción de nuevas rutas que tengan un mayor impacto en el turismo, presionando a nivel municipal, nacional y bilateral la creación de nuevas redes con mejor calidad y más seguras que inciten un intercambio de personas más seguro y amplio que arroje resultados económicos favorables en ambos lados de la frontera.

5) La cooperación entre los funcionarios de ambos lados de la frontera es indispensable para homologar los criterios de inspección y seguridad fronteriza para tener flujos vehiculares sin demoras y con horarios sincronizados de operación que sean regulados por leyes similares que den mayor certidumbre a los intercambios de bienes y personas a nivel bilateral. La capacitación constante y conjunta del personal aduanero de ambos países contribuiría a tener mejores resultados en la prevención de los delitos aduaneros.

6) La tecnología juega un papel fundamental en la vanguardia de los sistemas de seguridad y monitoreo de las actividades tanto de los usuarios como de las autoridades, es por ello que se debe gestionar la adquisición de más equipos de revisión por rayos X; equipo *Phazir Rx* para la revisión y análisis de mercancía de

dudosa composición o precursores químicos; densímetros; endoscopios; y detectores *Geiger*,¹¹¹ que coadyuven a hacer más eficaz el sistema de revisión en Puerta México.

7) Revitalización de mecanismos de cooperación bilateral en los tres niveles de gobierno con atención especial en las operaciones de los puntos de cruce fronterizo. Al parecer estos esfuerzos se están dando aunque es menester no claudicar en la gestión constante de una mejor infraestructura para asegurarse de que la aduana mexicana cumpla con su función de facilitación del comercio y por consiguiente se obtengan de ella mayores recursos públicos a través de los intercambios transfronterizos.

Movimiento Seguro de Personas¹¹²

1) Fomentar una cultura de la prevención de los delitos fiscales y de prácticas de corrupción de las autoridades aduaneras, con consecuencias legales más severas para quienes las lleven a cabo.

2) Consultar los trabajos de investigación sobre asuntos fronterizos emanados de centros de estudio y organismos tanto públicos como privados de ambos países que sean útiles para el mejoramiento de la operación aduanera y que tomen en cuenta la complejidad socio-económica de los intercambios transfronterizos que se dan en la garita Puerta México. En consecuencia, será necesario contar con procedimientos de clasificación e intercambio de información e inteligencia de los respectivos bancos de datos consulares.

3) Capacitación conjunta en las áreas de investigación, análisis y verificación de documentos legales que hagan posible un mayor entendimiento entre el oficial de comercio exterior y sus homólogos estadounidenses.

Movimiento Seguro de Mercancías¹¹³

¹¹¹ Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo IV: Procedimientos Aduaneros*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pp. 57-76.

¹¹² *Ídem*.

1) Cooperación de los sectores público y privado para aumentar la seguridad y el cumplimiento de los envíos comerciales, para acelerar los procedimientos de despacho. Es decir, se debe dar cabal cumplimiento, en un marco legal y transparente a la confrontación físico-documental de la mercancía presentada al despacho, a la revisión documental de las facturas, certificados de origen, conocimiento de embarque, permisos, etc., a fin de allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado aplicando la normatividad establecida en la Ley Aduanera y los ordenamientos que rigen el comercio exterior. El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo, se le tiene que dar prioridad a los de materia explosiva, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.

2) Intercambio de tecnología que permita la aplicación de aparatos de vigilancia de tecnología avanzada como los sellos y lectores electrónicos de matrícula de placas. Esto, aunado al apoyo del binomio canino, podrá arrojar resultados positivos en la identificación y clasificación de las distintas mercancías que se pretendan introducir al país.

3) Creación y capacitación de una Fuerza Bilateral Autónoma contra el Fraude Aduanero, para promover las actividades conjuntas de investigación, sentencia y resolución de este tipo de delitos en el que hasta las autoridades aduaneras estén bajo escrutinio permanente.

4) Combatir el contrabando (incluso el de drogas ilícitas), las ganancias obtenidas del tráfico de las drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos, e impedir el lavado de dinero.

Las propuestas anteriormente expuestas no tienen otro fin que el de mejorar la operación aduanera a través de la reducción de los tiempos de cruce, la disminución de los costos de operación y el aumento de la seguridad. La

¹¹³ *Ídem.*

eliminación de cuellos de botella requiere no solo de nueva, moderna y mayor infraestructura para cumplir con las necesidades a futuro, sino también de la introducción de mejoras tecnológicas y operativas, de un mayor número de recursos humanos calificados, modificaciones en el marco legal, sistemas de integración y procesamiento, sistemas de información y bases de datos.

Es preciso mencionar que las reflexiones desarrolladas en el presente informe de práctica profesional me han enriquecido y preparado mejor para entender la complejidad de la relación bilateral de México con Estados Unidos. Esto es fundamental para los internacionalistas, ya que, tenemos la responsabilidad de proponer alternativas que enriquezcan y ofrezcan una política exterior más diversa y de alto nivel que siga en forma ortodoxa los principios establecidos en el Art. 89, fracción X constitucional, y que preserve en todo momento el interés nacional y el sentimiento patriótico en las relaciones internacionales de México.

En este orden de ideas, mi experiencia académica ha mejorado al formar parte de un proyecto nacional para el fortalecimiento de la operación aduanera y renovación de su personal. Los frutos de este esfuerzo tienen un cauce gradual propio de la complejidad de su instauración en un país cuyas relaciones comerciales son amplias, pero que se requieren diversificar para posicionarse de manera competitiva en el mercado internacional.

Sin embargo, concluyo que el papel del Oficial de Comercio Exterior está contribuyendo al fortalecimiento de la relación comercial entre México y Estados Unidos debido a que están poniendo en práctica directamente los proyectos de simplificación que el Servicio de Administración Tributario estableció dentro del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 y que se detallan en el documento emitido por el Servicio de Administración Tributaria titulado “Avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.”¹¹⁴ Dichos proyectos han contribuido a la

¹¹⁴ SAT. Avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012. Comunicado de prensa núm. 48/2008, http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2008_48.pdf

detección de mercancía ilegal, dinero y drogas como lo señalan los siguientes indicadores:

- SAT. “Asegura la Aduana de Tijuana casi un millón de pesos.” Comunicado de prensa regional núm. 29/2010. Tijuana, Baja California a 04 de junio de 2010.
- Cervantes, Sandra. “Asegura aduana de Tijuana que cruce no rebasa la media hora.” Diario *Frontera.Info*. Edición del 18 de mayo de 2010.
- SAT. “Asegura la Aduana de Tijuana más de 700 kilogramos de marihuana.” Comunicado de prensa núm. 22/2010, México, D. F., 5 de marzo de 2010.
- SAT. “Asegura la Aduana de Tijuana cerca de 200 gramos de marihuana.” Comunicado de prensa del 05/febrero/2010. Tijuana, Baja California a 11 de enero de 2010. Tijuana, Baja California a 11 de enero de 2010.
- SAT. “Embargos de marihuana, efedrina y dólares en diversas aduanas del país.” Comunicado de prensa núm. 1/2009 México, D. F., 15 de enero de 2009.

Por todo lo anterior, resulta claro que la apuesta del Servicio de Administración Tributaria es ahora por la profesionalización del personal aduanero para que coadyuve en la aplicación de la legislación aduanera y comercial de nuestro país; tarea que no será fácil, pero que a través de prácticas transparentes de vigilancia y control, sometimiento periódico a pruebas de confiabilidad y una capacitación constante, podrán ser los funcionarios ideales para asumir el reto de acabar con la corrupción y facilitar el comercio exterior de México con apego a la normatividad vigente en la materia y motivados por los principios institucionales de Honestidad, Respeto, Compromiso y Responsabilidad; pero sin soslayar el factor más importante que es el cambio tan necesario de las estructuras aduaneras que se tendrá que dar en todos los niveles, porque el problema del incumplimiento de la normatividad en la materia inicia desde la gestación de leyes sin la consulta de los

sectores económicos y sociales involucrados e inmersos en la vida de las fronteras que pudieran ofrecer un panorama más amplio para crear mejores leyes; y pasa por la falta de pericia técnica y profesional del personal de las aduanas que en contubernio con la corrupción que aqueja al país, encuentran un buen cauce para las prácticas ilegales de comercio exterior. Es por ello que se debe dar seguimiento a este proceso de cambio y profesionalización de las aduanas que puede contribuir a conservar el interés nacional por encima de intereses particulares si tanto el gobierno y la sociedad unen esfuerzos en la correcta implementación de los procedimientos aduaneros que necesita nuestro país.

Fuentes Bibliográficas.

LIBROS

- Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, Colección Textos Universitarios, México, 1995, 10ª. Ed., pp. 531.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, ed. Porrúa, S.A., 5ª. Edición, 1998, pp. 484.
- Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, México, ed. Harla, 3ª ed. pp. 596.
- Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, México, ed. Porrúa, 1993, 3ª. Ed., pp. 449.
- De la Garza, Sergio F., *Derecho Financiero mexicano*, México, Porrúa, 5ª ed., 1973, pp.779.
- Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y Jurisprudencia*, 3ª edición, ed. Cárdenas EDR y DB 2003, pp. 1863.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 22ª ed., 1982, pp. 492.
- Fernández Lalanne, Pedro, *Derecho Aduanero*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, 1966, Vol. I, II, III.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, ed. Porrúa, 46ª ed., 1994, pp. 443.
- Jiménez González, Antonio, *Lecciones de derecho tributario*, México, ediciones contables administrativas y fiscales, 4ª ed., 1996, pp. 432.
- Long, Douglas, *Logística internacional. Administración de la cadena de abastecimiento global*, México, Ed., LIMUSA Noriega Editores, 2007, pp. 474.
- Pina Vara de, Rafael, *Diccionario de derecho*, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1985, pp. 512.
- Servicio de Administración Tributaria. *Guía Rápida de Campo, Oficial de Comercio Exterior*. Ed. Administración General de Aduanas. México. 2009. pp. 278.

- Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo I: Estructura y Funciones del SAT*, de la Administración General de Aduanas y de las Aduanas, Administración General de Aduanas, México, 2009. pp. 75.
- Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo III: Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pp. 79.
- Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo IV: Procedimientos Aduaneros*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pp. 122.
- Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo VI: Despacho de Mercancías*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pp. 118.
- Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo VII: Despacho de Pasajeros*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pp. 136.
- Servicio de Administración Tributaria, *Programa de Fortalecimiento de la Operación Aduanera, Módulo VIII: Procedimientos de Vigilancia y Control*. Administración General de Aduanas, México, 2009. Pp. 92.
- Silva Juárez, Ernesto, Esquema del procedimiento aduanero, México, publicaciones administrativas contables jurídicas, S.A. de C.V., 2007, pp. 471.
- Witker, Jorge, Derecho tributario aduanero, México, UNAM, 1ª ed., 1995, pp. 452.
- Jaramillo, Gerardo, Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo, México, McGraw Hill, 1ª ed., 1996, pp. 189.
- Pereznieto, Leonel, Aspectos jurídicos del comercio exterior de México, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, pp. 371.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Cabanellas, Guillermo, Diccionario de derecho usual, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Arayú, 1953, Tomo I.
- Diccionario de comercio exterior, cultural, S.A., Madrid, España, 2000, pp. 399.
- Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Porrúa, México, 1998, 2ª ed., 4 Vol.
- Enciclopedia jurídica OMEBA, Ed., bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, "Buena Fe", 1955, Tomo II.
- Glosario en materia aduanera en: Diccionario de la lengua española, Real academia de la lengua española, 22ª ed., edición en CD-ROM. Versión 1.0.
- Real Academia Española: <http://www.rae.es>

DOCUMENTOS

- Administración General de Aduanas, Presentación de los Avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, Comunicado de prensa núm. 48/2008, http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio ftp/publicaciones/boletines/com2008_48.pdf.
- Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana. *Puerta México, Ficha Técnica Técnica*. http://www.cdt.org.mx/attachments/052_CAP%20%20FICHA%20Tecnica%20-%20Puerta%20Mexico.pdf
- Del Castillo, Gustavo, Peschard-Sverdrup, Armand, et. alt. "Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: Análisis de Capacidades y Recomendaciones para Incrementar su Eficiencia," Colegio de la Frontera Norte. Pág. 4. <http://www.colef.mx/documentos/resumenejecutivo.pdf>
- Servicio de Administración Tributaria, *Plan estratégico 2007-2012*. Talleres gráficos de México, México, 2007, pp. 117-123.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 05-II-1917, última reforma D.O.F., última reforma D.O.F. 26-IX-2008.

CÓDIGOS

- Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1981, última reforma 31 de marzo de 2009.

LEYES

- Ley Aduanera
- D.O.F. 15-XII-1995, última reforma 02-II-2006
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- D.O.F. 15-XII-1995, última reforma 12-VI-2003
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 10 de enero de 1936, última reforma del 18 de marzo de 2009.
- Ley de Armas de Fuego, publicada en el D.O.F., el 11 de enero de 1972, última reforma del 26 de enero de 2006.
- Ley de Comercio Exterior, publicada el 27 de julio de 1993, última reforma 21 de diciembre de 2006.
- Ley de coordinación fiscal, publicación el 27 de diciembre de 1978, última reforma 31 de diciembre de 2008.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada el 1 de diciembre de 2005, última reforma del 23 de enero de 2009.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29-XII-1976, última reforma D.O.F. 28-XI-2008.
- Ley sobre Celebración de Tratados, publicada el 2 de enero de 1992.
- Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, 2 de septiembre de 2004.

Reglamentos

- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, México, 2009, publicado en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1993, última reforma el 29 de diciembre de 2000.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público D.O.F. 11-IX-1996, última reforma D.O.F. 26-XII-2007.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, D.O.F. 22-X-2007.

PÁGINAS WEB

- www.colef.mx
- www.sat.gob.mx