



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**“JEFE DE SECCIÓN RECAUDATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN
GENERAL DE ADUANAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA (2007-2012)”**

TRABAJO PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ALEJANDRO PERALTA DURÁN

ASESOR:

Mtro. RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LÓPEZ

ABRIL DE 2013





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS,

Por estar a mi lado cada día de mi vida, pero sobre todo por permitirme vivir este momento tan importante en compañía de mis seres queridos.

A MIS PADRES,

Margarita y Tobías, gracias a su apoyo he logrado cumplir cada una de mis metas en la vida, gracias por todo su amor y comprensión, sin sus consejos jamás hubiera logrado llegar a este momento tan importante en mi vida.

Los quiero mucho.

A MIS HERMANOS,

Inés, Ventura, Tobías, Guillermo y Mireya, Gracias a ustedes he logrado hacer realidad mi sueño de terminar mis estudios, gracias por todas y cada una de las experiencias que hemos vivido juntos a lo largo de nuestras vidas y por ser una familia muy unida, pero sobre todo gracias por quererme y aceptarme con mis defectos y virtudes.

Los quiero hermanos.

A MIS AMIGOS,

Beatriz, Antonio, Olivia, Oscar, Jacqueline, Israel y Karla. Por haber compartido durante mi vida universitaria momentos inolvidables, llenos de alegría y diversión, por todos los momentos en que forjamos ese lazo de amistad que durara para toda la vida, en especial a Karla y Oscar por su apoyo en los momentos más difíciles de mi vida sin ustedes este momento no sería posible.

Los quiero amigos.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO,

Gracias por haberme permitido ser parte de un equipo de trabajo honesto, responsable y comprometido con la gran institución a la que pertenecemos, en especial a Ana por darme la oportunidad de desarrollarme en tu equipo de trabajo, gracias Anita. Brenda, Juan, Jenny, Julio Cesar, Isabel, Oscar, Grecia, Leo, Jhon, Juan Carlos, Araceli, Israel y Tom en ustedes encontré buenos amigos, a su lado he pasado momentos increíbles, gracias por brindarme su amistad y confianza.

Gracias compañeros.

A MIS PROFESORES,

Por haberme dado los conocimientos que ayudaron a formar al profesional que soy ahora, por hacerme ver que con nuestro esfuerzo, compromiso y trabajo podemos lograr que este país sea mejor.

Gracias profesores.

A LA UNAM,

Gracias a mi amada Universidad, por haberme dado las herramientas necesarias para afrontar la vida y convertirme en una persona comprometida con mi país, gracias por la calidad de tus enseñanzas, pero sobre todo gracias porque en este lugar pasé los mejores momentos de mi vida.

Gracias UNAM.

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción----- | 1 |
| Capítulo I | |
| Cambios recientes en la estructura del Sistema Aduanero a partir del Proceso de Apertura Comercial en México----- | 6 |
| 1.1 Antecedentes----- | 6 |
| 1.2 Presiones externas para la modernización del Sistema Aduanero Mexicano----- | 14 |
| 1.3 Apertura económica y cambios recientes en el marco jurídico del Comercio Exterior----- | 15 |
| 1.4 Importancia de la función recaudatoria del Sistema Aduanero Mexicano----- | 18 |
| Capítulo II | |
| Estructura y Funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano (2007-2012) ----- | 21 |
| 2.1 Principales actores y fundamento legal----- | 21 |
| 2.2 Despacho Aduanero y Procedimientos Legales----- | 26 |
| Capítulo III | |
| Trascendencia del Departamento de Incidencias de Laboratorio dentro de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México----- | 32 |
| 3.1 Función del Departamento de Incidencias de Laboratorio dentro de la estructura de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México----- | 33 |
| 3.2 Fundamento Legal y mecánica operativa del Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio----- | 40 |
| 3.3 Cambios recientes en la operación aduanera y su impacto en el Departamento de Incidencias de Laboratorio----- | 46 |
| Conclusión----- | 51 |
| Fuentes consultadas----- | 54 |

INTRODUCCIÓN

En esta era la globalización ha determinado la nueva realidad de la humanidad en ámbitos tan indispensables para el desarrollo de la vida como el económico, político, social y cultural, al implicar la desaparición de barreras, el acercamiento de las personas a través de las nuevas tecnologías de la información, el nacimiento de las redes sociales, en el que el mundo parece convertirse en una sola región, así como la llamada revolución tecnológica, la liberalización comercial, el internet, la formación de bloques económicos regionales y la creación de todo tipo de organismos internacionales.

A este nuevo orden mundial no han podido escapar los Estados, las empresas, las industrias y el individuo en lo particular, lo cual ha implicado una nueva forma de llevar a cabo las relaciones internacionales en todos sus ámbitos, ya que la hipercompetencia ha provocado que la estrecha relación entre las naciones tenga consecuencias multilaterales principalmente en los temas económicos, políticos y sociales. Por ejemplo, en cuestiones económicas cuando un país tiene problemas económicos y financieros estos tienen repercusiones en otras naciones.

En México en 1994 se desencadenó una de las peores crisis que ha tenido el país en los últimos tiempos, la cual tuvo fuertes repercusiones en los terrenos económico, social y político, que se reflejaron no sólo en el país, sino también en la región latinoamericana (por el) “efecto tequila” como fue denominado. Los ejemplos más recientes los podemos encontrar hoy día en la Unión Europea el caso de Grecia, España e Italia, países que actualmente tienen una crisis económica que amenaza con afectar no solo a la Unión Europea sino a todo el mundo. En cuestiones políticas y democráticas podemos mencionar la llamada “Primavera árabe”, en la cual la revolución que dio inicio en Túnez se extendió a Egipto, Libia y Siria.

Ante este panorama el plano económico juega un papel determinante ya que tiene implicaciones comerciales, políticas y financieras, relacionadas directamente con el desarrollo económico de las naciones. En este contexto internacional el desarrollo económico de los países ha significado un cambio de paradigmas. Es así que México forja su futuro a través de su política exterior, pero sobre todo por su política económica y

comercial, la cual no ha logrado el despegue para ser una economía industrializada con desarrollo sostenido y equilibrio macroeconómico; con creación de empleos productivos y bien remunerados, lo anterior es fundamental para lograr una mejor calidad de vida en el ser humano. Actualmente la economía mexicana ha logrado su objetivo de controlar la inflación, sin embargo se encuentra estancada lo que ha generado un elevado desempleo y el crecimiento de la economía informal con implicaciones políticas y sociales.

En este contexto se desarrolla el siguiente trabajo profesional en el cual se hace un breve análisis del panorama actual del Comercio Exterior mexicano sus implicaciones en la balanza de pagos, principalmente en la balanza comercial, se aborda su relación con el desarrollo económico de México, ya que como nos daremos cuenta más adelante el desequilibrio en esta balanza (lo que se ha denominado por diferentes autores expertos en materia económica como “desequilibrio externo”), representa uno de los principales obstáculos para el crecimiento y desarrollo de la economía mexicana, de manera que en la primera parte de este estudio se mencionan los cambios recientes en la estructura del sistema aduanero a partir del proceso de apertura comercial derivado de la aplicación de las diferentes políticas económicas llevadas a cabo por las autoridades mexicanas en las últimas dos décadas, sus implicaciones en el proceso de industrialización; en el marco jurídico del Comercio Exterior y en el campo de la recaudación (fuente fundamental para el desarrollo económico ya que el Comercio Exterior representa el 61% del PIB). Posteriormente se menciona la estructura y funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano, la relación que guarda con el Comercio Exterior y sus principales actores (Estado, empresas, industrias, cámaras de comercio etc.), los cuales están directamente relacionados con el proceso de industrialización, así mismo en el trabajo se desarrolla un breve análisis del funcionamiento del Departamento de Incidencias de Laboratorio su lugar en la estructura de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y en el Sistema Aduanero Mexicano, aquí se aborda principalmente la relación que tiene con el Comercio Exterior de mercancías de difícil identificación, lo anterior toda vez que este tipo de mercancías están relacionadas con el tráfico de drogas a través de las aduanas del país, su detección y control resulta fundamental para la seguridad nacional, que junto a la protección comercial y la recaudación es uno de los tres ejes rectores que define al Sistema Aduanero de México, finalmente se mencionan los cambios recientes en la operación aduanera y su impacto en el Departamento de Incidencias de Laboratorio, lo

que implican estos cambios en relación con la competitividad de México a nivel internacional y en su desarrollo económico.

El presente trabajo se desarrolla en virtud de que el campo laboral en el que me desenvuelvo se encuentra directamente relacionado con el Comercio Exterior, principalmente con el marco jurídico aplicable en el Comercio Exterior de México, debido a que se emiten resoluciones administrativas las cuales tienen como finalidad regular, fiscalizar y controlar a las empresas nacionales e internacionales que llevan a cabo actividades de Comercio Exterior. Sin embargo como nos daremos cuenta más adelante estos aspectos tienen implicaciones industriales, comerciales y económicas vinculadas directamente con el desarrollo de nuestro país, las cuales se mencionan en el presente estudio.

Como se menciona en el párrafo anterior y derivado de mi desarrollo profesional en la Administración General de Aduanas específicamente en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México es que se presenta este breve análisis, ya que luego de haber concluido satisfactoriamente mis estudios en la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México (institución en la que me formé como profesional con visión global en los diferentes campos de las relaciones internacionales como la economía, la política exterior, el derecho y la administración pública federal entre otras materias) ingresé a esta importante y respetable institución (cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de Comercio Exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios) dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Mi primera etapa laboral en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México fue en el área de módulos de selección automatizada perteneciente a la

Subadministración de Informática y Contabilidad, en este departamento llevé el registro y control del despacho de las operaciones de Comercio Exterior de mercancías realizadas por empresas nacionales e internacionales a través del pedimento de importación y de exportación mediante el Sistema Automatizado Aduanero Integral, posteriormente ingresé al área de Agentes y Apoderados Aduanales perteneciente a la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales, en este lugar entre otras actividades llevé el registro y control de todos los agentes aduanales que realizan operaciones de Comercio Exterior a través de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales he colaborado en diferentes departamentos entre ellos el departamento de Procedimientos Legales (Cumplimentación de sentencias) lugar en el que me fué asignado llevar a cabo la liberación de mercancías de Comercio Exterior derivado de los procedimientos de devolución de mercancías embargadas en relación con los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, lo anterior en cumplimiento a los Recursos de Revocación emitidos por las diferentes Administraciones Locales Jurídicas del Servicio de Administración Tributaria y en cumplimiento a las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; actualmente desarrollo mi trabajo en el Departamento de Incidencias de Laboratorio de la misma Subadministración, entre mis actividades se encuentra la de emitir resoluciones administrativas para determinar la situación fiscal en materia de Comercio Exterior de las empresas que llevan a cabo operaciones de Comercio Exterior.

De esta manera, he puesto en práctica mis conocimientos y he podido identificar algunos factores importantes que han complementado mi desarrollo profesional, ya que para mí lo más importante de haber estudiado la carrera de relaciones internacionales es poder tener una visión más amplia del panorama mundial y del papel que juega México en el contexto internacional en el que desarrollo mi trabajo, de esta forma puedo darle sentido a mi trabajo. Entre mis actividades está la de emitir resoluciones administrativas derivadas del reconocimiento aduanero realizado a las mercancías de Comercio Exterior, comercio que se encuentra muy relacionado con el desarrollo económico de México debido a que tiene implicaciones macroeconómicas, comerciales y legales al aplicar Tratados Comerciales Internacionales.

Derivado de lo mencionado anteriormente considero que soy candidato a titularme por la modalidad de experiencia profesional toda vez que los conocimientos adquiridos en la carrera y la retroalimentación obtenida en la práctica me han ayudado a identificar los verdaderos obstáculos que tiene el país para lograr su desarrollo económico y la importancia que tienen las relaciones internacionales en el mismo, ya que para llevar a cabo mis actividades debo observar y aplicar los tratados internacionales de los que México es parte, principalmente en materia económica y comercial al emitir las resoluciones administrativas en materia de Comercio Exterior, tratados Internacionales relacionados con el proceso de globalización, en el que temas como desarrollo económico, industrialización, mercado interno y Comercio Exterior, son mencionados constantemente.

El modelo teórico utilizado en este trabajo es “COMPETITIVIDAD SISTÉMICA” de René Villarreal, el cual consiste en la formación y desarrollo de los capitales de la competitividad (empresarial, laboral, organizacional, logístico, intelectual, macroeconómico, comercial, institucional, gubernamental y social) que hacen posible un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo del PIB per cápita, lo que implica ser competitivo desde el nivel de las empresas, de los sectores de la economía nacional, del gobierno, de las instituciones y del individuo.

1. CAMBIOS RECIENTES EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO A PARTIR DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO.

Derivado de los cambios vertiginosos que se han presentado en las últimas dos décadas en el ámbito económico y comercial de México como consecuencia de la globalización (la caída del socialismo, el surgimiento de China como potencia económica y la creación de la Unión Europea), se ha obligado al sistema aduanero mexicano a reinventarse para hacer frente a las nuevas dinámicas del Comercio Exterior, así como a las necesidades de seguridad nacional y competitividad económica, las cuales han surgido como consecuencia de los avances científicos y tecnológicos de los últimos tiempos. De esta manera tanto la estructura física como legal del Sistema Aduanero ha sido modificada constantemente desde mediados de los años noventa para adecuarse a los requerimientos que demanda la nueva dinámica del comercio internacional. Así mismo, el marco jurídico del Comercio Exterior sobre el cual tiene su base el Sistema Aduanero Mexicano ha evolucionado para adecuarse a los retos que demanda la economía mexicana del siglo XXI, debido a que se ha abierto en un 70% a la competencia internacional. Lo anterior ha implicado la modernización en la infraestructura física y en el marco jurídico aplicable.

En este panorama económico se analizará la importancia que tiene el Sistema Aduanero Mexicano de acuerdo al modelo teórico de “Competitividad Sistémica”, ya que como se explicó en la introducción de este trabajo existen diferentes factores que determinan el avance y desarrollo de una economía como la mexicana, los cuales se mencionaran en el siguiente capítulo, y su importancia desde la perspectiva de este modelo teórico.

1.1 Antecedentes.

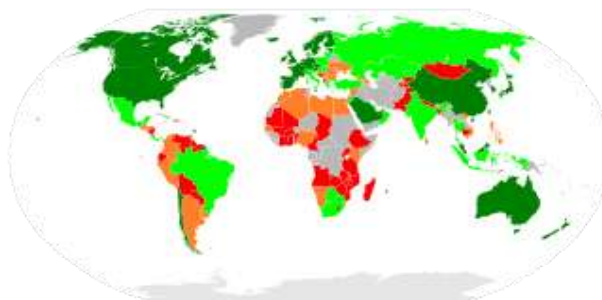
La administración General de Aduanas dependiente del Servicio de Administración Tributaria juega un papel fundamental para lograr el éxito de la nueva estrategia de industrialización tridimensional a través del modelo teórico de “Competitividad Sistémica” planteada en este estudio en virtud de la importancia de los tres pivotes que conforman la Industrialización Tridimensional: a) el exportador, b) el de sustitución competitiva de importaciones y c) el endógeno (por ejemplo, la construcción), lo anterior toda vez que los

niveles de competitividad y eficacia se medirán a través del sistema aduanero del país. De manera que en los siguientes capítulos se analizará la importancia del sistema aduanero a partir de los seis círculos de la “Competitividad Sistémica”. En este orden de ideas es necesario señalar en qué consiste el modelo teórico de “Competitividad Sistémica” de René Villarreal de manera que a continuación se mencionan sus principales puntos:

La competitividad sistémica se define como la formación y el desarrollo de los diez capitales de la competitividad (empresarial, laboral, organizacional, logístico, intelectual, macroeconómico, comercial, institucional, gubernamental y social) que hacen posible un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo del PIB per cápita; es decir ser competitivo desde el nivel de las empresas, de los sectores de la economía nacional, del gobierno, de las instituciones e incluso de los propios individuos.¹

El modelo de cambio estructural de las tres *des* (desprotección vía apertura comercial y financiera; desregulación, vía liberalización de los mercados internos, y desestatización vía privatización de las empresas públicas y reducción de la participación del gasto público en la economía) aplicado en México y América Latina en la década de los noventa, conocido también como “Consenso de Washington”, tenía un modelo implícito de competitividad: una macroeconomía con inflación baja y estable, una economía privatizada y mercados libres y abiertos a la competencia internacional, son condiciones necesarias para promover empresas competitivas y una economía eficiente. Sin embargo, no han sido suficientes, pues en los últimos informes sobre competitividad México ocupa los últimos lugares.

Índice de Competitividad Global

































Los países en verde tuvieron la puntuación más alta y los rojos la más baja. Los países en gris no fueron evaluados.

¹ René Villarreal Industrialización Competitividad y Desequilibrio Externo en México un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010), 5ª edición México 2005, pp. 774.

Clasificación según el Índice de Competitividad 2012-2013

Los 30 países mejor clasificados en el mundo

Los siguientes son los 30 países mejor clasificados en el informe 2012-2013.

- | | | |
|---|--|--|
| 1.  Suiza 5.72 | 11.  Catar 5.38 | 21.  Francia 5.11 |
| 2.  Singapur 5.67 | 12.  Dinamarca 5.29 | 22.  Luxemburgo 5.09 |
| 3.  Finlandia 5.55 | 13.  Taiwán 5.28 | 23.  Nueva Zelanda 5.09 |
| 4.  Suecia 5.53 | 14.  Canadá 5.27 | 24.  Emiratos Árabes Unidos 5.07 |
| 5.  Países Bajos 5.50 | 15.  Noruega 5.27 | 25.  Malasia 5.06 |
| 6.  Alemania 5.48 | 16.  Austria 5.22 | 26.  Israel 5.02 |
| 7.  Estados Unidos 5.47 | 17.  Bélgica 5.21 | 27.  Irlanda 4.91 |
| 8.  Reino Unido 5.45 | 18.  Arabia Saudita 5.19 | 28.  Brunéi 4.87 |
| 9.  Hong Kong 5.41 | 19.  Corea del Sur 5.12 | 29.  China 4.83 |
| 10.  Japón 5.40 | 20.  Australia 5.12 | 30.  Islandia 4.74 |

Clasificación de los países de América Latina

El número en paréntesis corresponde a la posición del país en la clasificación a nivel mundial.

- | | |
|--|---|
| 1.  Puerto Rico 4.67 (31) | 11.  Ecuador 3.94 (86) |
| 2.  Chile 4.65 (33) | 12.  Honduras 3.88 (90) |
| 3.  Panamá 4.49 (40) | 13.  Argentina 3.87 (94) |
| 4.  Brasil 4.40 (48) | 14.  El Salvador 3.80 (101) |
| 5.  México 4.36 (53) | 15.  Bolivia 3.78 (104) |
| 6.  Costa Rica 4.34 (57) | 16.  República Dominicana 3.77 (105) |
| 7.  Perú 4.28 (61) | 17.  Nicaragua 3.73 (108) |
| 8.  Colombia 4.18 (69) | 18.  Paraguay 3.67 (116) |
| 9.  Uruguay 4.13 (74) | 19.  Venezuela 3.46 (126) |
| 10.  Guatemala 4.01 (83) | 20.  Haití 2.90 (142) ² |

La pregunta es ¿Por qué México está en esta posición después de 20 años de reformas estructurales para la competitividad?

En efecto, el modelo implícito de cambio estructural es correcto en su dirección, pero no ha sido suficiente para garantizar una economía y un crecimiento con competitividad

² es.wikipedia.org/wiki/Índice_de_Competitividad_Global (El Índice de Competitividad Global, por el [Foro Económico Mundial](#)) 28 de julio de 2013

internacional. A México y a América Latina les falta el enfoque y la estrategia de Competitividad Sistémica que se refleja en los seis círculos o niveles de competitividad.

- 1. La competitividad a nivel microeconómico: Es fundamental, pues finalmente son las empresas quienes enfrentan la competencia en el mercado interno e internacional. El factor más importante es que en la nueva era de la hipercompetencia global, del conocimiento y del cambio rápido y continuo, lo que se requiere son nuevos tipos de empresas, tipo IFA: Inteligentes en la organización, flexibles en la producción y ágiles en la comercialización. Esto es, inteligentes en la organización para aprender e innovar de manera continua y con capacidad de respuesta al cambio; con un management moderno, nuevas capacidades gerenciales, trabajadores del conocimiento con mayor productividad. En otras palabras, cambiando el paradigma: de mano de obra barata a productiva y de capital humano a capital intelectual. De manera que este nivel es el núcleo base de la competitividad.
- 2. A nivel macroeconómico: Se requiere un crecimiento pleno y sostenido que genere demanda sostenida (a capacidad plena a las empresas con mínimos costos fijos unitarios), tipo de cambio real competitivo, financiamiento y sistemas fiscales competitivos internacionalmente. Lo anterior define el ritmo de crecimiento y las condiciones de financiamiento e inversión.
- 3. A nivel mesoeconómico: Es fundamental la infraestructura básica (carreteras, puertos industriales, aeropuertos; es decir medios de comunicación eficientes y modernos), infraestructura de tecnología de la información y el conocimiento (telecomunicaciones, internet, etc.), e infraestructura educativa que provea una oferta calificada de trabajadores del conocimiento.
- 4. A nivel externo o internacional: Se requieren no sólo acuerdos de libre comercio (México es de los países campeones en celebrar acuerdos comerciales), sino programas activos de promoción industrial y articulación productiva (políticas por el lado de la oferta), y preventivos ante prácticas de competencia desleal a nivel internacional (dumping). Lo anterior implica una estrategia de inserción y promoción activa de las empresas mexicanas en el comercio mundial.

- 5. A nivel de sistema institucional-gubernamental: Implica la necesidad de una economía institucional, con reglas de juego claras, jugadores transparentes y sistemas de justicia que hagan cumplir las leyes. Es decir marcos institucionales claros que minimicen los costos de transacción en operación en los mercados. Por eso se habla de reformar la constitución y adecuar los marcos jurídicos a la nueva economía de mercado. Estos subniveles se refieren al modelo de gestión gubernamental y Estado de Derecho que son determinantes del entorno de la competitividad de las empresas. Un gobierno con calidad inteligente que provee los servicios públicos y el fomento económico y social a través de políticas públicas eficaces y eficientes, en un esquema desburocratizado, transparente y que opera con simplificación administrativa, es lo que forma el capital gubernamental de una sociedad moderna. El estado de derecho se conforma por tres elementos fundamentales: reglas del juego claras (leyes y reglamentos), organizaciones transparentes y funcionales (instituciones propiamente dichas) y un sistema de vigilancia que haga cumplir las reglas del juego y garantice los derechos de propiedad con transparencia, eficacia y con los mínimos costos de transacción.
- 6. La competitividad a nivel de sistema político-social: Es necesaria porque un país con inseguridad pública y violencia es inestable y no permite los requisitos mínimos para asegurar la inversión productiva, el desarrollo de las empresas y el crecimiento de la productividad. Un crecimiento económico insuficiente, con baja capacidad de generación de empleos productivos y bien remunerados, genera finalmente marginación social, inestabilidad política y problemas de gobernabilidad, que se convierten en un círculo vicioso de: incertidumbre-falta de inversión-desinterés de nuevas empresas-reducido número de empleos productivos-marginación social-pobreza-inestabilidad política y económica-incertidumbre.³

En los siguientes capítulos se llevará a cabo un análisis a partir de la aplicación del modelo teórico de “Competitividad Sistémica”, además de señalar lo que implica llevar a cabo este modelo en el Sistema Aduanero de México a partir del proceso de apertura

³ Idem pp. 686, 687 y 688.

comercial, para tratar de comprender que le hace falta a la economía mexicana para dar el salto al desarrollo.

En la década de los ochenta el proceso de racionalización de la protección comercial de la economía mexicana avanzó de acuerdo con políticas establecidas por sectores industriales específicos y la tasa arancelaria se graduó en función del nivel de elaboración del producto y de su necesidad para la producción industrial. En lo referente a exportaciones, se siguió la política de reducir los impuestos y eximir del permiso previo a las mercancías de exportación, los aranceles de 9% y 5%, que gravaban a los productos agropecuarios, disminuyeron a 5% y 1%, respectivamente con el fin de fomentar las exportaciones. Lo más importante del programa de “liberación comercial” aplicado en esta época fue el enfoque de racionalización de la protección, tanto en importaciones como exportaciones.

En esta década se consolida el cambio de la política económica de “protección comercial” con el modelo de desarrollo denominado sustitución de importaciones a la política económica de desarrollo basada en la “apertura comercial” y de fomento a las exportaciones, con la entrada de México al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, da inicio lo que fue nombrado el modelo de industrialización a través de las exportaciones. Lo anterior debido al desgaste del modelo denominado sustitución de importaciones aplicado en años anteriores, así como las dos crisis económicas de 1976 y 1982 que fueron provocadas por el desequilibrio en la balanza de pagos. Pero esta política económica (fomento de las exportaciones o crecimiento hacia afuera) no logra los objetivos deseados debido a la incompetencia de la industria manufacturera mexicana y la falta de articulación e integración productiva e industrial, además la excesiva atención a la industria petrolera por parte del gobierno dan como resultado que el desarrollo no logre despegar de manera correcta, ya que la industria exportadora de México se concentra básicamente en insumos de materia prima y de la exportación petrolera, lo que provoca serios problemas en la balanza de pagos en la siguiente década, por las crisis internacionales y la baja de precios internacionales del petróleo.

No obstante, al principio del decenio de los noventa, México se constituyó en el ejemplo exitoso a nivel internacional del modelo de apertura y liberalización económica, pues además de firmar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte había avanzado de manera importante en las políticas de cambio estructural, las mencionadas políticas de las tres d: desprotección vía liberalización comercial, financiera y de inversión extranjera; desregulación vía liberalización de los mercados internos y desestatización vía privatización de las empresas públicas. Más, el insostenible déficit externo en la balanza de pagos en 1994, provocó en 1995 una maxidevaluación y la más profunda recesión económica desde la gran depresión, la pérdida de más de un millón de empleos y el retorno de la inflación y de la deuda externa, lo que originó la primera crisis de los mercados emergentes del siglo XXI.

En 1998 se produce una nueva crisis internacional, ésta fue producto de la caída del precio del petróleo y de la crisis rusa con su “efecto vodka” que altero los mercados financieros internacionales. Lo que se evidenció a través del Sistema Financiero Internacional con el efecto vodka de 1998 es que se había entrado en un proceso de crisis recurrentes sistémicas por la globalización financiera (desde el efecto Tequila de 1994, hasta el efecto Samba de 1999). Los problemas de las crisis externas en México, debido a los procesos de contagio de las crisis recurrentes sistémicas y la globalización financiera siguen estando presentes en la actualidad.

Nuestro país, como cualquier otro en el mundo, sigue una estrategia o plan para su desarrollo basado en un modelo económico compatible con su política comercial, como se mencionó en párrafos anteriores a partir de los años ochenta México sigue una política económica basada en un modelo de “apertura comercial y de fomento a las exportaciones”, dejando atrás el modelo de “sustitución de importaciones”, cuya característica principal fue el establecimiento de permisos a la importación de casi todas las mercancías y de aranceles muy altos a las importaciones en México, así como un esquema de subsidios a las empresas que sólo producían lo necesario para un mercado cautivo sin competencia internacional. A partir de la década de los años ochenta, con la firma de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1981, la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y el ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, así como la celebración de

diversos tratados comerciales a partir de la década de los noventa y la aplicación de las tres d: desprotección, desregulación y desestatización, México basa su modelo económico en un esquema de apertura económica y comercial que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera con la consecuente creación nuevas empresas y más fuentes de empleos, pero también la apertura comercial trajo como consecuencia que las empresas que no estuvieran preparadas para la competencia internacional, se vieran afectadas y muchas de ellas sucumbieran ante los grandes retos que implica una economía globalizada provocando el desequilibrio en las balanzas parciales de pagos con déficits insostenibles que se convirtieron en crisis recurrentes en las últimas dos décadas y el estancamiento de la economía mexicana a partir de año 2000 (el estancamiento estabilizador como ha sido denominado).

Es así como el Comercio Exterior de México ha constituido el objetivo de su política económica y comercial, la cual se ha orientado a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales, según las condiciones de la economía internacional. De manera que, para ejecutar la política comercial, el Estado requiere de diversos instrumentos y mecanismos de apoyo, siendo el Sistema Aduanero de México un elemento importantísimo para la consecución y alcance de los fines de dichas políticas, de lo que se desprende que la política económica y comercial de nuestro país tiene una estrecha relación con el Sistema Aduanero de México que se constituye como parte del soporte de la misma, pues la conexión que guardan las aduanas del país se manifiesta en la mayor parte de sus funciones, por ejemplo en la aplicación de los aranceles, cuotas compensatorias y aplicación de tratados de libre comercio, pues es a través de las aduanas, las cuales forman la parte operativa del Sistema Aduanero de México, donde el Estado registra, controla y fiscaliza la entrada al territorio nacional de las mercancías y su salida del mismo, de esta manera se mide el nivel de comercio que tiene México con el mundo y se determina aquí el estado que guarda la balanza comercial y sus efectos en la balanza de pagos.

De modo que la estructura del Sistema Aduanero se va ajustando de acuerdo a las necesidades de la política económica y comercial llevada a cabo por las autoridades mexicanas y a los requerimientos del contexto económico internacional en el que se desarrolla. Actualmente este sistema se encuentra en un proceso de modernización. Uno

de sus principales retos es contribuir a la facilitación del comercio a través de mecanismos que permitan identificar y hacer eficiente el comercio legítimo (es decir combatir el comercio desleal), simplificar los procesos, reducir el costo de las operaciones de Comercio Exterior y apoyar los niveles de competitividad de las empresas mexicanas.

En este orden de ideas y dado las necesidades de la nueva política comercial implementada en la última década en la que el modelo de industrialización se basa en la apertura comercial a través de la firma de varios tratados en materia económica y comercial, se requiere de un órgano especializado que supervise, recaude, fiscalice y controle todo lo concerniente al Comercio Exterior, así a partir del 01 de julio de 1997 surge el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, gozando de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

1.2 Presiones externas para la modernización del Sistema Aduanero Mexicano.

Luego de la crisis financiera de 1994 la cual tuvo fuertes repercusiones en los terrenos económico, social y político, que se reflejaron no sólo en el país, sino también en la región latinoamericana “efecto tequila” como fue denominado, se llegó a la necesidad de implementar reformas estructurales principalmente por las presiones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y la Organización Mundial de Naciones Unidas (ONU), disminuyendo las barreras proteccionistas, adelgazando el aparato burocrático y privatizando industrias.⁴ Así mismo, en el sexenio de Carlos Salinas De Gortari (1988-1994) con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994, marcó una nueva etapa en la relación comercial de México con otros países, y después en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) específicamente en 1995 al ser nuestro país miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), continuándose con la firma de otros nuevos tratados y acuerdos comerciales suscritos con otras naciones como Japón y la Unión Europea en el sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006), así dio

⁴ Pedro Vargas Trejo. El Sistema Aduanero Mexicano, Practica de las Importaciones y Exportaciones. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V. México, 2008. pp.29

inicio el proceso de modernización del Sistema Aduanero Mexicano para hacerlo más eficiente, seguro y competitivo.

De manera que, el comercio internacional es eje fundamental en las relaciones internacionales, a partir de la fuerte competencia que se ha dado en el Comercio Exterior, sobre todo desde la incursión agresiva de los chinos en el mercado americano, de manera que se vuelve fundamental la modernización del Sistema Aduanero, debido a que la pérdida de competitividad de la economía mexicana es evidente y mucho del dinamismo de las exportaciones a través del sector maquilador se ha terminado por que una cantidad importante de este tipo de empresas se ha desplazado a otros países (asiáticos principalmente) los cuales ofrecen condiciones más atractivas de rendimientos y salarios más bajos, lo que implica la pérdida de miles de empleos para México.

1.3 Apertura económica y cambios recientes en el marco jurídico del Comercio Exterior mexicano.

Como se ha mencionado, desde finales de la década de los noventa México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo y con el mayor número de tratados comerciales; sin embargo, esto no se reflejó en un mejoramiento de su balanza comercial debido a la adopción de un modelo de manufactura de ensamble (predominancia de las exportaciones manufactureras de maquiladoras) que acentuó el desencadenamiento productivo teniendo como consecuencia que cualquier incremento en las exportaciones mexicanas llevara aparejado un incremento en las importaciones también. Lo anterior se dio como consecuencia de la adopción de las medidas del decálogo del Consenso de Washington, ya que no requería tipo alguno de intervención por parte del Estado para el fomento tanto de la actividad industrial como de las exportaciones manufactureras. Dicha apertura pasiva y falta de política industrial desembocaron en una desarticulación de las cadenas productivas, con el consecuente incremento de las importaciones y el surgimiento de un modelo exportador maquilador.

La fuerte competencia de otras economías como la China, ha influido en la evolución de las exportaciones en general y las exportaciones manufactureras en particular, ya que muchas de las empresas maquiladoras que se encontraban operando en nuestro país

decidieron mudarse hacia esa economía asiática por la existencia de salarios más bajos y por el gran mercado interno que posee.

En este sentido se presenta la paradoja de la competitividad por que México resulta ser el país más abierto a la globalización con 12 tratados de libre comercio con 42 países y un índice de apertura al exterior de más del 70%, pero, paradójicamente, se ubica en la cola de la competitividad a nivel internacional. Lo anterior se presenta ya que la estrategia de apertura al exterior suponía que la competencia internacional, al irrumpir en el mercado interno, iba a obligar a las empresas mexicanas a competir, y que la liberalización de los mercados llevaría a una mayor eficiencia en la economía y finalmente generaría una mayor competitividad. Pero, México ha carecido de una estrategia de inserción activa en la globalización a través de una política de “competitividad sistémica”, a diferencia de China que tuvo una estrategia de inserción activa en la globalización, ya que primero fortaleció sus fuerzas internas para después insertarse de manera competitiva en la globalización. Muestra de ello es su eficaz inserción en el mercado más grande del mundo donde a partir del 2002 se convirtió en el segundo proveedor de mercancías y desplazó a México a la tercera posición aun cuando China no cuenta con un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos como el que tiene México.

Lo anterior nos demuestra que ya no es suficiente contar con las ventajas comparativas (mano de obra barata, cercanía con el mercado de los Estados Unidos e importaciones subsidiadas a través de la apreciación del tipo de cambio real) en las que México basa su competitividad, para hacer frente a estos retos ahora se requiere ventajas competitivas (mano de obra calificada, capital intelectual e innovación). Además de lo mencionado hasta aquí, otro problema que enfrenta la economía mexicana y su ineficiente apertura comercial es la fuerte dependencia que tiene de un solo mercado externo, el de los Estados Unidos de América, debido a que más del 80% de sus exportaciones van dirigidas a ese país. Ello refleja el alto costo en términos de crecimiento económico en que ha incurrido el país al no potenciar sus ventajas comparativas para convertirlas en ventajas competitivas y que además no ha logrado diversificar sus mercados externos para evitar la alta vulnerabilidad de la demanda externa de Estados Unidos de América.

De lo mencionado hasta este punto se desprende que el modelo de desarrollo económico de México basado en la apertura comercial y de fomento a las exportaciones no ha dado los resultados esperados toda vez que ha provocado desarticulación productiva y ha acentuado la **restricción externa** para el desarrollo vía deterioro de la balanza comercial (hay más importaciones que exportaciones) generándose un sesgo pro-importador y un proceso de de-sustitución de importaciones, lo que ha incrementado el balance deficitario en la cuenta corriente de la balanza de pagos, provocando que la cuenta de capital se vea cada vez más obligada a financiar la cuenta corriente para mantener en equilibrio la balanza de pagos (esto es fundamental para el desarrollo de cualquier economía), el problema es que ese objetivo no se logra solo a través de la inversión extranjera sino que también con endeudamiento externo provocando un círculo vicioso del que la economía mexicana no ha podido escapar desde hace más de dos décadas y que ha representado el principal obstáculo para el desarrollo económico de México.

Este problema es la consecuencia de la falta de una buena estrategia para el crecimiento en el que se fomenten las verdaderas fuentes del crecimiento económico (acumulación de capital, innovación y competitividad sistémica). Además, todo ello ha implicado que el marco jurídico de Comercio Exterior se vea afectado y sea actualizado constantemente lo que provoca dificultades en la interpretación de las leyes, reglamentos y normas aplicadas en materia de Comercio Exterior debido al gran número de ordenamientos jurídicos que las empresas deben observar al momento de llevar a cabo sus operaciones de Comercio Exterior lo cual implica que constantemente cometan irregularidades y sean sancionadas por las autoridades aduanales, lo que les resta competitividad en comparación con las empresas de otros países al aumentar sus costos de operación.

Por ejemplo la Ley Aduanera que se utiliza actualmente fue publicada en su primer versión el 15 de diciembre de 1995, ésta ha tenido 12 reformas siendo la última la publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 09 de abril de 2012. En cuanto a la Ley de Comercio Exterior se publicó en el mismo órgano de difusión oficial en su primer versión en fecha 27 de junio de 1993, la cual ha sufrido cinco reformas, la última actualización es la que apareció el 21 de diciembre de 2006 en el Diario Oficial; Uno de los ordenamientos más importantes en ésta materia es la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; pero, también una de las más modificadas (14

reformas), su publicación original apareció el 18 de junio de 2007 y la última actualización se da en fecha 31 de diciembre de 2012. Otro de los ordenamientos que se observan constantemente y que ha cambiado en 40 ocasiones es la Ley del Impuesto al Valor agregado siendo su publicación original la de fecha 29 de diciembre de 1978 y su última versión la de fecha 07 de diciembre de 2007. Así mismo, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios observada y aplicada ha cambiado constantemente siendo su última publicación la de fecha 12 de diciembre de 2011.

Además de estas leyes también se observan diversos ordenamientos de aplicación supletoria en materia aduanera y de Comercio Exterior, que también han cambiado constantemente, como lo es el Código Fiscal de la federación (publicado en su última versión el 12 de diciembre de 2011). Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y sus Anexos (modificados prácticamente cada año siendo la última actualización la de fecha 12 de abril de 2012). En cuanto a Tratados o Acuerdos en materia económica y comercial México ha firmado 12 con 42 países de Europa, Asia y América, los cuales han afectado su marco jurídico aplicable en materia de Comercio Exterior.

Como se lee en los párrafos anteriores los cambios recientes en el marco jurídico en materia aduanera y de Comercio Exterior han sido constantes de ahí la necesidad de dar un enfoque competitivo a las operaciones comerciales de México en el mundo.

1.4 Importancia de la función recaudatoria del Sistema Aduanero Mexicano.

México es de los países con menor recaudación de los que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de manera que, uno de sus principales retos es aumentarla año con año, lo cual es indispensable para mantener el equilibrio fiscal y al mismo tiempo realizar los gastos de inversión que la economía requiere como carreteras, puertos, instituciones de educación, salud, vivienda etc., además de que el coeficiente tributario es indispensable en una economía como la mexicana para lograr el crecimiento sostenido y sustentable del 7% para salir del estancamiento económico y enfrentar activamente la apertura de nuestra economía a la globalización, aquí se refleja

la importancia del nivel mesoeconómico y gubernamental-institucional, dos pilares fundamentales de la competitividad sistémica.

El modelo de Apertura, Liberalización, Privatización y Estabilización macroeconómica (ALPES) obligó al gobierno mexicano a buscar la disciplina fiscal a través de la reducción del déficit público. Para lograrlo se llevó a cabo la privatización de empresas y la reducción paulatina del gasto público, el resultado de esta política económica fue que se pasó de un Estado fuerte y protagonista a un Estado débil sin capacidad para administrar los recursos fiscales.

En este orden de ideas, la reforma hacendaria es fundamental para lograr los objetivos planteados en párrafos anteriores, ya que tiene como preámbulo el replanteamiento del papel que juega el Estado en la economía, además de aumentar los ingresos del gobierno federal. Pero como lo menciona el nivel Institucional-Gubernamental de la competitividad sistémica no basta con tener un Estado obeso, es decir con mayores ingresos, sino un Estado eficiente que procure el desarrollo e inversión productiva de sus ingresos, así que es fundamental observar el nivel institucional-gubernamental de la competitividad sistémica donde podemos ubicar a la Administración General de Aduanas a través del Servicio de Administración Tributaria, ya que es fuente fundamental para obtener ingresos originados por el Comercio Exterior.

En la actualidad el dinamismo del Comercio Exterior no ha contribuido a mejorar el coeficiente tributario. Las políticas de apertura comercial y liberalización comercial han disminuido la base gravable del gobierno federal y el monto por ingresos arancelarios, además las importaciones de maquila están exentas de aranceles, el crecimiento hacia afuera del Comercio Exterior puede ser dinámico, pero no permite elevar el coeficiente tributario de México, lo que representa un gran problema para la economía.

En este contexto, surge el Servicio de Administración Tributaria (el 01 de julio de 1997) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene por objeto recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, el SAT goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. En concreto, el SAT es el órgano 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, la cual en su artículo 2º señala el **objetivo de este organismo** en los siguientes términos:

- a) El SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; facilitar el cumplimiento de dichas disposiciones así como generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y evaluación de la política tributaria.
- b) La razón de ser de la organización: Administrar los procesos de recaudación de las contribuciones federales y de entrada-salida de mercancías del territorio nacional.

El SAT se compone de 11 administraciones generales (Administración General de Aduanas, Administración General de Servicios al Contribuyente, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General Jurídica, Administración General de Recaudación, Administración General de Comunicaciones y Tecnología de la Información, Administración General de Evaluación, Administración General de Planeación y Administración General de Auditoría de Comercio Exterior) entre las que se encuentra la Administración General de Aduanas, entidad del Gobierno Federal, cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de Comercio Exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.⁵

De lo anterior se desprende que el Sistema Aduanero Mexicano es parte fundamental de la recaudación, toda vez que representa aproximadamente el 50% del total de la recaudación que se genera en el país, por impuestos relacionados con el Comercio

⁵ www.sat.gob.mx, www.aduanas.gob.mx (09 de diciembre de 2012)

Exterior. En esa tesitura la Aduana Mexicana tiene tres ejes rectores que determinan su existencia:

- a) Recaudación
- b) Protección Comercial
- c) Seguridad Nacional

De manera que el Sistema Aduanero Mexicano juega un papel determinante en el desarrollo económico del país en virtud de la importancia que tiene fortalecer la capacidad financiera del Estado a través de la recaudación. Asimismo, por medio de las aduanas se protege a los sectores económicos nacionales de prácticas de Comercio Internacional desleal, aplicando eficientemente la legislación en materia de Comercio Exterior y se impide el flujo de mercancías peligrosas o sustancias ilegales hacia nuestro territorio, para proteger la seguridad nacional.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO (2007-2012).

En este capítulo se menciona la importancia del Sistema Aduanero desde la perspectiva de la Competitividad Sistémica a través de los actores involucrados en el Comercio Exterior (empresas, gobierno, asociaciones, industrias e instituciones), además se señala el régimen jurídico que regula las actividades relacionadas con el Sistema Aduanero y de Comercio Exterior en México, su fundamento legal en relación con los procedimientos administrativos (PAMA, Retención, Puesta a disposición y Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio) iniciados en materia aduanera derivados del despacho de mercancías a través de las aduanas del país.

2.1 Principales actores y fundamento legal.

El nuevo escenario de hipercompetencia global en los mercados locales, el poderío asumido por la demanda como dictador de las decisiones de inversión y producción empresariales, así como la condición de los mercados caracterizados por la incertidumbre y el cambio continuo, ha constituido un nuevo binomio indisoluble entre crecimiento y competitividad que a su vez demanda una nueva política industrial de competitividad tridimensional, que fomente el desarrollo del aparato industrial doméstico, promueva la

articulación productiva interna, la innovación continua y el escalonamiento productivo en la cadena global de valor.

Se trata, en definitiva, de impulsar una Política Industrial Tridimensional que fomente el desarrollo de tres pivotes: el exportador, el de sustitución competitiva de importaciones y el endógeno.⁶

En este sentido, el Sistema Aduanero Mexicano juega un papel fundamental debido a que implica que la competencia en el comercio internacional se desarrolle conforme a los lineamientos establecidos en los acuerdos comerciales y los ordenamientos jurídicos nacionales, lo cual determina la protección de la planta productiva del país al combatir las prácticas de comercio desleal. De tal manera que, intervienen diversos actores directa o indirectamente relacionados con el Comercio Exterior, entre los que se encuentran los siguientes:

Vigilancia: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, estos se encargan de legislar en materia de Comercio Exterior.

Supervisión: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una entidad del gobierno federal encargada de supervisar los asuntos que los diferentes actores del Comercio Exterior llevan a cabo.

Reguladores: Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como la Secretaría de Salud. Estas entidades del Gobierno Federal juegan un papel importante en la estructura del Sistema Aduanero Mexicano, por ejemplo la Secretaría de Economía es la institución que emite las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), Cuotas Compensatorias etc., y la Secretaría de Salud junto con la SAGARPA a través de sus órganos desconcentrados son entidades que otorgan o niegan permisos de importación y exportación (Relacionados con alimentos, plantas, animales etc.) a las diferentes empresas y usuarios que llevan a cabo operaciones de Comercio Exterior.

⁶René Villarreal Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México, un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010). 5ª edición-México 2005: FCE, pp.794 Y 795.

Infraestructura y operación: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Administración Portuaria Integral), Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, Aeropuertos, así como el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) institución a la que se destina toda la mercancía de Comercio Exterior que es embargada derivado de un procedimiento administrativo o que causan abandono en los almacenes fiscalizados de las aduanas del país.

Seguridad e Inteligencia: Procuraduría General de la República, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Instituto Nacional de Migración), Procuraduría Fiscal Federal, Instituto Mexicano de Propiedad Industrial. Estas instituciones se encargan de combatir el narcotráfico, la delincuencia organizada, además de mantener la seguridad nacional la cual está íntimamente relacionada con la apertura comercial y el tránsito de personas entre las naciones.

Órganos Fiscalizadores: Servicio de Administración Tributaria, Auditoría Superior de la Federación y la Tesorería de la Federación.

Organismos Internacionales: Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial de Comercio, Convenio Multilateral para la Cooperación y Facilitación Aduanera de los Países de América Latina, España y Portugal.

Intermediarios: Agentes Aduanales, Navieros, Aerolíneas, Transportistas Terrestres, Ferrocarriles, Almacenes Fiscales, Almacenes Fiscalizados, Almacenes Generales de depósito, Instituciones Bancarias.

Usuarios Finales: Empresas, Pasajeros, CANACINTRA, CONCANACO, ANTAD, COMCE, ANIERM, CONCAMIN, COPARMEX, CNIME y AMIA.⁷

De manera que para que este aparato de Comercio Exterior funcione existe un régimen jurídico, el cual se integra de diferentes leyes y ordenamientos nacionales e internacionales que concatenados de manera lógica integran lo que se denomina como

⁷ www.sat.gob.mx, www.aduanas.gob.mx (16 de noviembre de 2012)

marco jurídico de Comercio Exterior en el que se fundamenta el actuar de las autoridades y de todos los usuarios de Comercio Exterior.

En este orden de ideas y para efectos aduaneros existe una gran cantidad de leyes fiscales y de otros tópicos las cuales tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es el máximo ordenamiento del Sistema Jurídico Mexicano y la primera fuente de donde emanan las normas que rigen en nuestro país el Comercio Exterior. Sin embargo la Ley Aduanera (LA) y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE) son las más importantes, pues se complementan para la determinación, del pago de los impuestos, así como para el cumplimiento de regulaciones aplicables en las operaciones aduaneras. No obstante entre los ordenamientos de carácter fiscal que más se relacionan con dichas leyes y que son determinantes para la correcta aplicación de la legislación en materia aduanera se encuentran: El Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley Federal de Derechos y la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Adicionalmente es importante mencionar que además de las leyes fiscales apuntadas, existen otros innumerables ordenamientos jurídicos que sin tener el carácter de “fiscales” también regulan el intercambio de bienes entre México y los mercados externos. Estas leyes, que de alguna forma rigen directa o indirectamente el intercambio internacional de bienes, tecnologías, servicios y capitales, son importantes para conocer mejor el funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano, ya que inciden en la operación aduanera, entre los que podemos mencionar entre las más importantes a las siguientes: Ley de Comercio Exterior, Ley Federal del Derecho de Autor, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Salud, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y Ley de Inversión Extranjera.

Muchas de estas leyes se complementan con reglamentos, por ejemplo, el Reglamento de la Ley Aduanera, el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, el Reglamento de la Ley del IVA, el Reglamento de la Ley del ISR, el Reglamento de la Ley de Comercio

Exterior, etc. En este sentido, los reglamentos como un conjunto de normas de carácter general forman una parte importante de la legislación aduanera y de Comercio Exterior, debiendo estos instrumentos cumplir con los requisitos de la facultad reglamentaria y los principios a los que queda limitada dicha facultad del Presidente de la República, en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de todo este cumulo de leyes y reglamentos nacionales existen ordenamientos jurídicos de carácter internacional que obligan a México a someterse a sus disposiciones, lo que se conoce como “Régimen Jurídico Externo de Comercio Exterior”, el cual al igual que el “Régimen Jurídico Interno” tiene como fuente primaria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como fuente secundaria al conjunto de acuerdos y tratados internacionales bilaterales y multilaterales que regulan directa e indirectamente la política comercial del país y que han sido suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el senado. El principal acuerdo internacional signado por México que reglamenta el comercio internacional multilateral es el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus acuerdos integrantes que incluyen el GATT, el GATS y el TRIPS.⁸

Por su parte en el ámbito regional, el principal instrumento que regula las transacciones comerciales de México con sus socios comerciales más importantes de América del Norte es el TLCAN, sin menoscabar la existencia de otros tratados y acuerdos relacionados con el comercio, que también constituyen fuentes jurídicas del régimen jurídico externo del comercio mexicano, como el Acuerdo México-Japón, Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, Tratado de Libre Comercio entre México y Chile, Tratado de Libre Comercio México-Israel, Tratado de Libre Comercio México-Colombia, Acuerdo México-Ucrania, Tratado de Libre Comercio entre México y la Asociación Europea (AELC), Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica, Tratado de libre Comercio México-El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte), Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua y el Tratado de Libre Comercio entre México y Uruguay.

⁸ Pedro Vargas Trejo. El Sistema Aduanero Mexicano, Practica de las Importaciones y Exportaciones. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México 2008. pp. 63 y 64.

Sin duda, el proceso de globalización, la nueva era del conocimiento y la creciente incertidumbre que se vive en los mercados internacionales debido al cambio continuo al que están expuestos, ha creado un nuevo binomio indisoluble entre crecimiento y competitividad, pero se trata de una “competitividad sistémica”, en el que todos los agentes mencionados en los párrafos anteriores están involucrados.

2.2 Despacho Aduanero y Procedimientos Legales.

La Ley Aduanera define al despacho aduanero de las mercancías como “el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores de las mercancías en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los Agentes y Apoderados Aduanales”. El despacho de las mercancías es sólo una parte de la actividad aduanera y es un procedimiento de carácter público.⁹ Ahora bien, para entender mejor al despacho aduanero lo podemos dividir de la siguiente manera:

Primero, el despacho aduanero desde un sentido amplio, comprende al conjunto de todas las acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo con las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que estas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen (Importación definitiva o temporal, exportación definitiva o temporal, depósito fiscal y tránsito de mercancías interno o internacional)

Segundo, los trámites del despacho se llevan respetando una serie de pasos y formalidades que difieren según el tráfico (marítimo, aéreo y terrestre) por el cual se transporten las mercancías, el tipo de mercancías y el régimen aduanero (importación, exportación etc.) al que van a ser destinadas hasta quedar las mercancías a la libre disposición de los importadores o de los remitentes en las exportaciones dando por terminado con esto, el despacho de las mercancías.

Tercero, el despacho comprende un conjunto de pasos que siguen una secuencia lógica de los actos que deben darse: 1 el reconocimiento previo de las mercancías, 2 el llenado

⁹<http://intrasat/AGA/Manual de Operación Aduanera> (17 de noviembre de 2012).

del pedimento, 3 la validación del mismo (Por el Agente Aduanal o el Apoderado Aduanal), 4 el pago de las contribuciones correspondientes (IGI, IVA, DTA, IEPS etc.), 5 la presentación del pedimento ante los módulos de la aduana, 6 la presentación y activación del mecanismo de selección automatizada y dependiendo del resultado del mismo (A través del Sistema Automatizado Aduanero Integral), 7 el desaduanamiento libre (Semáforo verde) o el reconocimiento físico y documental de la mercancía (Rojo), 8 y finalmente el retiro de las mercancías del recinto fiscal (Aduana) para dirigirse a su destino.

Cuarto, dicho conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, se encuentran regulados y normados en la legislación aduanera, partiendo de un principio de autodeclaración y complementándose éste con el principio de legalidad de que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está expresamente permitido por las leyes aplicables.

Quinto, la existencia de la obligación de los sujetos de cumplir con dichos actos y formalidades, dentro de los cuales se encuentran: las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Sexto, el despacho aduanero deberá realizarse mediante el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI M3), utilizando la firma electrónica avanzada, y las tecnologías a las que se encuentren obligados los usuarios.

Ahora bien, como se mencionó en el párrafo tercero con la activación del mecanismo de selección automatizada se puede presentar el semáforo rojo, lo que da paso al **reconocimiento aduanero** en el cual se establecen los lineamientos e instrumentos aplicables para realizar el examen físico y documental de la mercancía de Comercio Exterior que se someta a reconocimiento aduanero, siempre que le corresponda semáforo rojo, para lo cual la autoridad aduanera aplica los siguientes ordenamientos jurídicos, ya que están directamente relacionados con el reconocimiento aduanero y en ellos se encuentran las bases y lineamientos que la autoridad aduanera deberá seguir:

- Ley Aduanera: Artículos [43](#), [44](#), [158](#), [176](#), fracción VII, [178](#), fracción VI y [180-A](#)
Reglamentos: Reglamento de la Ley Aduanera: Artículos [60](#) y [67](#)

Dicho reconocimiento se hace con el objeto y propósito de verificar la legal importación, tenencia o estancia, manejo y transporte de las mercancías de Comercio Exterior y su medio de transporte, así como el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, en materia de las siguientes contribuciones federales: Impuestos Generales de Importación y de Exportación; Impuesto al Valor Agregado; Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Derechos; Así como en materia de aprovechamientos, regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive cuotas compensatorias, que correspondan a dichas mercancías.

Derivado del **reconocimiento aduanero** y de la aplicación de **Ordenes de Verificación de Mercancía en Transporte**, cuando se detecten irregularidades a las disposiciones y ordenamientos aplicables en materia de Comercio Exterior, o se encuentre mercancía extranjera cuya legal importación o estancia en el país no se acredite, las autoridades aduaneras podrán efectuar el embargo precautorio o retención tanto de la mercancía como del medio en el que se transporte o se conduce, conforme lo señalado en los artículos 60, 144, fracción X, 150, 151 y 158 de la Ley Aduanera, y en su caso se levantarán actas circunstanciadas de hechos u omisiones conforme lo dispuesto en el artículo 152 del mismo ordenamiento legal. Sin embargo, en este capítulo sólo se expresa de manera breve en que consiste cada uno de estos procedimientos administrativos y su fundamento legal, toda vez que en el capítulo número tres de este trabajo se desarrolla específicamente el Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio el cual se lleva a cabo de conformidad con el artículo 152 de la Ley Aduanera, de tal manera que en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México este procedimiento se desarrolla a través del Departamento de Incidencias de Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente dichas irregularidades pueden dar como resultado el inicio de procedimientos administrativos que a su vez derivan en **procedimientos legales**, entre los que encontramos los siguientes:

a) Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

Se denomina PAMA al conjunto de actos previstos en la Ley, ligados en forma sucesiva y que tiene la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, derivada de las incidencias detectadas por la autoridad aduanera en el ejercicio de sus facultades de comprobación en operaciones de Comercio Exterior, respetando la garantía de audiencia del particular al valorar las pruebas y analizar las argumentaciones que pretendan acreditar la legal introducción, posesión, tenencia o estancia de mercancía de procedencia extranjera en territorio nacional o la salida de éste de mercancía nacional.

El PAMA se iniciará cuando con motivo del reconocimiento aduanero o de verificación de mercancía en transporte, se detecten irregularidades que lleven al embargo precautorio de mercancía de procedencia extranjera o nacional, conforme lo establecido en el artículo [151](#) de la Ley Aduanera, debido a que éste artículo señala las causales de embargo precautorio, es decir el inicio de un PAMA, junto con el artículo [150 y 153](#) de la misma ley son la base de este procedimiento en virtud de que en los mencionados artículos se enuncian los supuestos que deben existir para iniciar y sustanciar el procedimiento administrativo; pero, al iniciar un procedimiento en esta materia la autoridad debe observar, aplicar y respetar otros ordenamientos jurídicos de vital importancia relacionados con los actos de autoridad como lo son los artículos [8, 14 y 16](#) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ellos se mencionan las garantías individuales de los gobernados y se manifiesta la obligación que tienen las autoridades de fundar y motivar sus procedimientos de manera que se evite caer en actos de ilegalidad, asimismo en este procedimiento se observan algunos artículos del Código Fiscal de la Federación (130, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 entre otros) de aplicación supletoria en materia aduanera relacionados con la operación de los actos; de igual forma, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se observan los artículos [40 al 46](#), toda vez que en estos artículos se fundamenta la mecánica y el tipo de pruebas que puede presentar la persona física o moral afectada al impugnar el acto de la autoridad aduanera a través del juicio de nulidad.

b) Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, verificación de mercancía en transporte, revisión de los documentos presentados ante la autoridad aduanera durante el despacho, del ejercicio de las facultades de comprobación o del resultado del dictamen de la Administración Central de Normatividad Aduanera, la autoridad aduanera detecte que procede la determinación de contribuciones omitidas, Cuotas Compensatorias o el incumplimiento de Regulaciones y Restricciones no Arancelarias y, en su caso la imposición de sanciones y no sea aplicable el artículo [151](#) de la Ley Aduanera, es decir el inicio de un PAMA, procederá a su determinación sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo [150](#) de la Ley Aduanera.

Este procedimiento se lleva a cabo cuando no procede el embargo precautorio de la mercancía, toda vez que esta ya no se encuentra en la aduana. En el cual la autoridad aduanera se fundamenta en el artículo [152](#) de la Ley Aduanera, de manera que, éste artículo se considera la base legal de este procedimiento en virtud de que en él se enuncian los puntos que se deben aplicar para iniciar y sustanciar el Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio; de tal manera que, al iniciar un procedimiento en esta materia la autoridad debe observar, aplicar y contemplar otros ordenamientos jurídicos relacionados con este acto de autoridad, como lo son los artículos [8](#), [14](#) y [16](#) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos toda vez que en ellos se menciona las garantías individuales de los gobernados y se manifiesta la obligación que tienen las autoridades de fundar y motivar sus procedimientos, de manera que se evite caer en actos de ilegalidad, asimismo en este procedimiento se observan algunos artículos del Código Fiscal de la Federación (130, 134, 135, 136, 137, 138 y 139 entre otros) de aplicación supletoria en materia aduanera; así como de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se observan los artículos del [40 al 46](#), toda vez que en estos artículos se fundamenta la mecánica y el tipo de pruebas que puede presentar la persona física o moral afectada al impugnar el acto de la autoridad aduanera a través del juicio de nulidad.

c) Retención de Mercancía y Medios de Transporte.

De conformidad con el artículo [158](#) de la Ley Aduanera, las autoridades aduaneras procederán a la retención de mercancía, cuando:

- 1.- Con motivo del reconocimiento aduanero o verificación de mercancía en transporte, no se presente el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía, en el caso de la importación de vehículos cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado.
- 2.- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, no se acredite el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) de información comercial.
- 3.- Los medios de transporte de la mercancía que hubiera ocasionado daños en los recintos fiscales, en este supuesto la mercancía no será objeto de retención.

Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, se detecten mercancía que no cumplen con las NOM's señaladas en el artículo 3 del "Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de la LIGIE, en las que se clasifican las mercancía sujetas al cumplimiento de las NOM's en el punto de su entrada al país y en el de su salida", y se trate de datos omitidos o inexactos relativos a la información comercial que se identifican en el [Anexo 26](#) de las RCGMCE, las autoridades aduaneras retendrán las mercancía en los términos del artículo [158](#) de la Ley Aduanera, para que el interesado cumpla con lo dispuesto en la NOM correspondiente, dentro de los treinta días hábiles siguientes al de la notificación de la retención de la mercancía, siendo aplicable la multa del artículo [185](#), fracción XIII de la citada Ley Aduanera.

Para llevar a cabo el procedimiento de retención la autoridad aduanera se fundamenta en el artículo [158](#) de la Ley Aduanera, pero al igual que en los anteriores procedimientos debe observar y aplicar diversos artículos de otras leyes o de la misma Constitución Mexicana para poder cumplir con los requerimientos que demanda la legalidad de los actos de autoridad como lo son los artículos [8](#), [14](#) y [16](#), además de otros como la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente artículos [2,23](#).

d) Detención de personas para ponerlas a disposición de la autoridad competente.

Cuando proceda, derivado del ejercicio de las facultades de comprobación, la autoridad aduanera descubra mercancía de procedencia extranjera sin la documentación aduanera que acredite que se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su legal introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y la omisión de las contribuciones y Cuotas Compensatorias exceda del monto establecido en el artículo [102](#) del Código Fiscal de la Federación (**\$123,440.00**) o, en su caso, se descubra mercancía sin el permiso de la autoridad competente, cuando sea necesario este requisito o se trate de mercancía de importación o exportación prohibida, el personal de la aduana deberá poner a disposición del Ministerio Público Federal al propietario, poseedor o tenedor de la mercancía, aportándole las actuaciones y pruebas que se hubiere allegado y poniendo a su disposición al propietario, poseedor o tenedor de la mercancía. Lo anterior de conformidad con los artículos [14 y 16](#) de la Constitución Mexicana, así como los artículos [36, 146, 150, 151 y 176](#) de la Ley Aduanera y demás artículos del Código Fiscal de la Federación relacionados con éste procedimiento como el [92, 93 y 105](#) entre otros.¹⁰

3. TRASCENDENCIA DEL DEPARTAMENTO DE INCIDENCIAS DE LABORATORIO DENTRO DE LA SUBADMINISTRACIÓN DE TRÁMITES Y ASUNTOS LEGALES DE LA ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Del modelo teórico de competitividad sistémica que se utiliza en este estudio se desprenden diez capitales que es necesario comprender y desarrollar para mejorar la competitividad de la economía mexicana. En este apartado se analiza en que consiste cada uno de estos capitales y se menciona su ubicación en los seis círculos o niveles que comprenden la competitividad sistémica (microeconómico, mesoeconómico, macroeconómico, institucional, internacional y político social), además se menciona la importancia del Departamento de Incidencias de Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; su relación con los capitales de la competitividad, debido a que sus funciones se

¹⁰ www.aduanas.gob.mx, Manual de Operación Aduanera (09 de septiembre de 2012)

pueden ubicar como parte importante del nivel gubernamental-institucional del modelo teórico utilizado en este trabajo, lo que implica comprender como se lleva a cabo el procedimiento de despacho de mercancías de difícil identificación en esta Aduana. Además, se desarrolla la mecánica operativa del procedimiento administrativo sin causal de embargo precautorio y se señala su fundamento legal toda vez que de ello se deriva la posible introducción o extracción de sustancias prohibidas al país, ya que este tipo de mercancías están relacionadas con el tráfico de drogas a través de las aduanas del país, su detección y control resulta fundamental para la seguridad nacional, que junto a la protección comercial y la recaudación son los tres ejes rectores que definen al Sistema Aduanero Mexicano, finalmente se mencionan los cambios recientes en la operación aduanera y su impacto en el Departamento de Incidencias de Laboratorio.

3.1 Función del Departamento de Incidencias de Laboratorio dentro de la estructura de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Como se menciona en la introducción de este capítulo es importante desarrollar e identificar en qué consiste cada uno de los diez capitales de la “Competitividad Sistémica”, además de señalar el subsistema (micro, macro, meso, internacional, institucional y político social) que le corresponde de acuerdo al modelo teórico aplicado en este estudio de manera que en los siguientes párrafos se desarrolla cada capital, posteriormente se menciona la función del Departamento de Incidencias de Laboratorio dentro de la estructura de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

En primer lugar, en el subsistema microeconómico de la Competitividad Sistémica se desarrollan dos capitales el empresarial y laboral:

Capital empresarial.- En este capital el indicador de competitividad reside en tres características propias del tipo de empresas que hoy se requieren, tipo IFA: *Inteligentes* en la organización, que aprovechen la mayor información y conocimientos producidos por la aglomeración empresarial para aprender de manera recurrente e innovar continuamente; *Flexibles* en la producción, para enfrentar la era del cambio rápido, continuo, complejo e incierto; y *Ágiles* en la comercialización para hacer frente, con velocidad, eficacia y capacidad de respuesta, a los cambios en los mercados, clientes, nuevos productos e hipercompetencia global.

Capital laboral.- En el mundo del siglo XXI de la nueva economía de los negocios, se transita de la era industrial y la manufactura a la era del conocimiento y mentefactura: de hacer las cosas con la mano o realizarlas con la mente, utilizando las nuevas tecnologías de la información y de la manufactura computarizada. En este sentido los empresarios deben comprender que el capital más importante para el crecimiento de sus empresas está en contar con trabajadores de calidad y, los trabajadores por su parte, deben comprometerse con el crecimiento competitivo de la empresa.

En el subsistema mesoeconómico se desarrolla el capital organizacional, logístico e intelectual:

Capital Organizacional.- Este se rige por la lógica de la articulación productiva entre empresas, entre sectores productivos e industrias [conglomerados productivos (clusters)] y finalmente entre regiones y países.

Capital Logístico.- Se refiere al grado de desarrollo de la infraestructura física, de transporte y tecnología que mejor ayuda a reducir los costos de transacción entre las empresas, además de infraestructura para el desarrollo de capital humano, para la innovación y absorción tecnológica básica: carreteras, puertos industriales, vías fluviales, aeropuertos, infraestructura energética y telecomunicaciones que sean eficientes y competitivos internacionalmente.

Capital intelectual.- Se compone de tres ejes:

- a) Infraestructura institucional, científica y tecnológica; particularmente para la adopción de las últimas tecnologías que permita su absorción dentro de los procesos productivos en las ramas de la actividad que de su localidad, estado/provincia, región o país.
- b) Tecnología de la información. La importancia cardinal que tiene la tecnología de la información, o TI, depende directamente de cómo ésta puede aplicarse a la transformación cualitativa de los procesos productivos para mejorar la eficiencia y la competitividad de las empresas.

- c) Organización inteligente. Se requiere formar una organización que aprende (continuamente), Innova (o absorbe nuevas tecnologías) y con alta capacidad de respuesta al cambio.

En el subsistema Macroeconómico se debe desarrollar el capital macroeconómico:

Capital Macroeconómico.- Requiere del desarrollo de un entorno macroeconómico con competitividad cambiaria, financiera y fiscal para el crecimiento competitivo con estabilidad (inflación controlada).

En el subsistema Internacional se desarrolla el capital comercial:

Capital comercial.- La formación de capital comercial requiere ir más allá de las políticas gubernamentales enfocadas a la firma de tratados y acuerdos comerciales, o bien que dentro de éstos se incluyan políticas complementarias de programas preventivos y efectivos ante la competencia mundial desleal. Programas de integración comercial y productiva que incluyan la transferencia de tecnología, así como acuerdos que promuevan la inversión extranjera directa.

En el subsistema Institucional se desarrollan el capital institucional y gubernamental:

Capital Institucional.- Garantiza la existencia de un Estado de Derecho que genere certidumbre para la inversión privada con un sistema judicial confiable y marcos regulatorios que promuevan la competencia.

Capital Gubernamental.- Es indispensable para el desarrollo continuo de un gobierno con calidad en la promoción de la actividad económica y la procuración de buenos servicios públicos.

Finalmente, en el subsistema Político-Social se da la formación del Capital Social:

Capital Social.- Se basa en la confianza que permite a los individuos comunicarse y cooperar entre sí; esto se lleva a cabo a través de normas de reciprocidad o redes de

compromiso mutuo. Las normas de conducta institucionalizadas se transforman a su vez en capital social ya que están basadas en la credibilidad y la confianza. A diferencia de las instituciones legales, organismos políticos y sociedad civil, el capital social incluye costumbres y formas de asociación que son espontáneas y no necesariamente dependen de leyes.¹¹

Luego del estudio de cada uno de los diez capitales que forman la Competitividad Sistémica es importante comprender la función del Departamento de Incidencias de Laboratorio dentro de la estructura de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, de esta manera poder identificar que capitales de la Competitividad Sistémica se encuentran involucrados en la función del Departamento de Incidencias de Laboratorio y que capitales pueden ser desarrollados para dar un servicio más eficiente que ayude a mejorar la capacidad competitiva de las empresas mexicanas que realizan operaciones de comercio exterior a través de esta Aduana.

Para comenzar, es necesario desarrollar la estructura de la Administración de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para identificar el lugar que ocupa el Departamento de Incidencias de Laboratorio, de esta manera poder analizar sus funciones para comprender la importancia que tiene llevar a cabo de manera confiable, ágil y segura el despacho de mercancías de difícil identificación como lo demanda el capital institucional del modelo teórico de Competitividad Sistémica, en el que se señala indispensable contar con buenos servicios públicos. Lo anterior es así toda vez que el ingreso de mercancías de difícil identificación a nuestro país está regulado y controlado por el Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio, el cual es llevado a cabo por el Departamento de Incidencias de Laboratorio en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

¹¹ René Villarreal Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México, un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010). 5ª edición-México 2005, pp. 805, 806 y 807

Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

ADMINISTRACIÓN DE LA AAICM

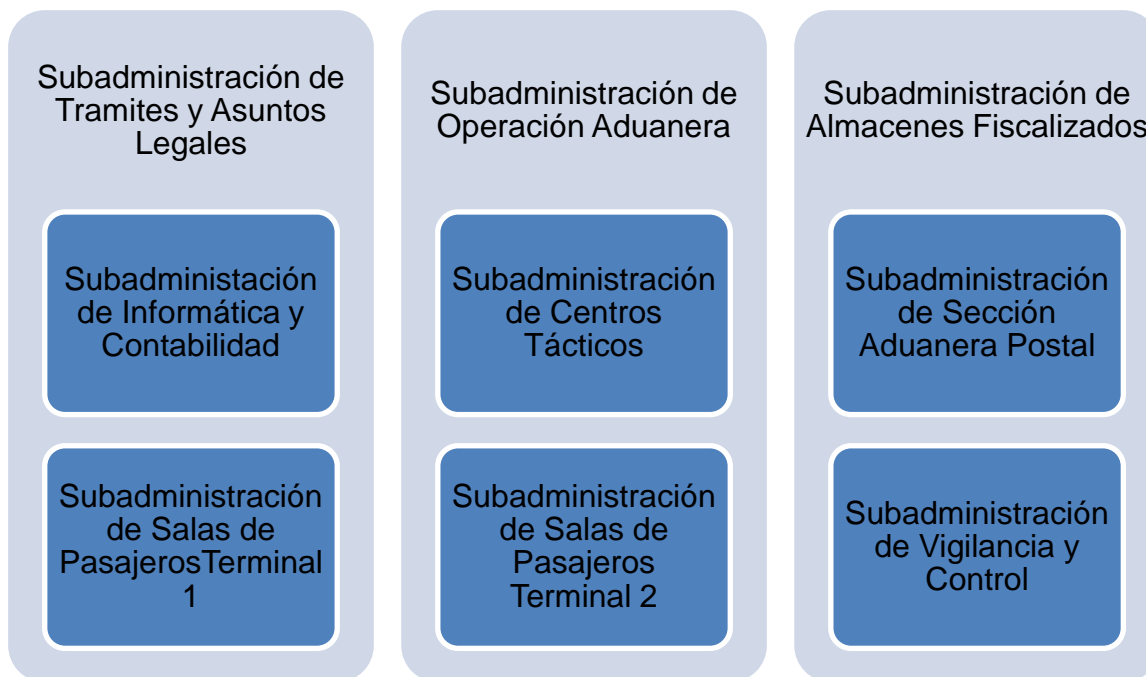


Tabla 1: Estructura de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México¹²

En resumen, esta aduana se integra de una administración y nueve subadministraciones, cada una con funciones específicas encaminadas a controlar la entrada y salida de mercancías de Comercio Exterior realizadas por este Aeropuerto Internacional, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de Comercio Exterior emitan las autoridades correspondientes, de manera que se sigue una secuencia lógica para el desarrollo correcto de sus funciones.

Dentro de esta división se encuentra la Subadministración de Trámites y Asuntos legales, cuya principal función es la de dar seguimiento y resolver los procedimientos legales iniciados en el reconocimiento aduanero de mercancías de Comercio Exterior, los cuales pueden derivar en Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA), en Procedimientos Administrativos sin causal de embargo precautorio, en retenciones de mercancías o bien en la detención de personas para ponerlas a disposición del Ministerio Público Federal, lo anterior se lleva a cabo aplicando los ordenamientos jurídicos

¹² [http: Intrasat](http://Intrasat) (Red interna del Servicio de Administración Tributaria) 14 de marzo de 2013

correspondientes señalados en la Ley Aduanera y otros instrumentos jurídicos de aplicación supletoria como el Código Fiscal de la Federación relacionados con las operaciones de Comercio Exterior.

Estos procedimientos administrativos son iniciados en el reconocimiento aduanero el cual es realizado en las áreas operativas de la aduana: En la Subadministración de Operación Aduanera, en las Subadministraciones de Terminal 1 y 2 del Aeropuerto, así como en la Subadministración de Centros Tácticos al aplicar Ordenes de Verificación de Mercancía en Transporte, todo lo anterior es llevado a cabo de acuerdo a la mecánica señalada en el Manual de Operación Aduanera.

De tal manera que, para tener un mejor control de los procedimientos administrativos la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales se divide en diferentes áreas o departamentos, cada una con funciones específicas para sustanciar y resolver los procedimientos administrativos originados en el despacho aduanero de mercancías, siendo el **Departamento de Incidencias de Laboratorio** una de las áreas fundamentales en la Subadministración, puesto que, como se señaló anteriormente se encarga de dar seguimiento al **Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio**, así tenemos que las áreas son las siguientes:

Subadministración de Trámites y Asuntos Legales:



Tabla 2: Estructura de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales¹³

Como se menciona en el capítulo 2.2 de este estudio tenemos cuatro procedimientos legales que tienen su origen en el reconocimiento aduanero o son derivados de la aplicación de una orden de verificación de mercancía en transporte, (1) el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), (2) el Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio (Para mercancías de difícil identificación), (3) Procedimiento de Retención de Mercancía y Medios de Transporte, y (4) el Procedimiento de Detención de personas para ponerlas a disposición de la autoridad competente.

Una vez comprendido lo anterior es importante señalar que el Departamento de Incidencias de Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México tiene su razón de ser en el **Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio** en virtud de que es el área encargada de iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos derivados de irregularidades detectadas durante el **reconocimiento aduanero** o del ejercicio de las facultades de comprobación, en los que en el momento del reconocimiento aduanero no se pueda llevar a cabo el embargo precautorio de las mercancías ya que por su naturaleza, estado y demás características físicas o químicas son de difícil identificación, y en su momento sea necesario que las dictamine la Administración Central de Normatividad Aduanera dependiente de la Administración General de Aduanas, para precisar la veracidad de lo declarado en la documentación aduanera que ampara a la mercancía presentada a despacho, a efecto de allegarse de elementos que le permitan identificar la correcta clasificación arancelaria, la composición cualitativa o cuantitativa de las mercancías; es decir de verificar que el ingreso de mercancías de difícil identificación por medio de la Aduana se lleve a cabo conforme a los lineamientos legales establecidos en la Ley Aduanera y demás ordenamientos jurídicos aplicables en materia de Comercio Exterior.

En estos casos cuando la mercancía de Comercio Exterior es de difícil identificación y a simple vista la autoridad aduanera no puede determinar si efectivamente se trata de lo que está declarado en la documentación correspondiente (pedimento, factura, certificado

¹³ Fuente personal

de origen, guía aérea, permisos sanitarios etc.), se inicia un Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio, el cual se lleva a cabo por el Departamento de Incidencias de Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales. En el siguiente capítulo se explica brevemente la mecánica operativa de este procedimiento.

3.2 Fundamento Legal y mecánica operativa del Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio.

Para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio la autoridad aduanera fundamenta su actuación en el artículo 152 de la Ley Aduanera el cual señala lo siguiente:

Artículo 152 de la Ley Aduanera.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

Tratándose de mercancías de difícil identificación, que requiera la toma de muestras a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, se realizará dicha toma de acuerdo con el procedimiento que al efecto prevé el reglamento, para su análisis y dictamen conducentes.

Una vez obtenido el dictamen correspondiente, resultado del análisis practicado a las muestras de mercancías de difícil identificación, se notificarán al interesado mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones advertidos, dentro del plazo de seis meses contados a partir del acta de toma de muestras

correspondientes, y se continuará el procedimiento conforme a lo establecido en el presente artículo.

Cuando no se requiera la toma de muestras para su identificación, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones.

Dentro del escrito o acta circunstanciada levantada en los términos de los párrafos tercero y cuarto de este artículo, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos [123](#) y [130](#) del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. En caso de no emitirla, deberá poner de inmediato a disposición del interesado la mercancía de su propiedad.

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad

competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.¹⁴

Como se señala en capítulos anteriores el Procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio se lleva a cabo por el Departamento de Incidencias de Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en dicho procedimiento se maneja la siguiente mecánica operativa:

El primer paso se realiza en reconocimiento lugar donde la autoridad aduanera determina si la mercancía de Comercio Exterior por sus características o naturaleza requiere de análisis físicos o químicos de carácter científico o técnico, para establecer su naturaleza, usos, funciones y clasificación arancelaria, toda vez que es mercancía de difícil identificación, y la autoridad aduanera no tiene la certeza en ese momento si lo declarado en la documentación que ampara la mercancía de Comercio Exterior es correcto.

Posteriormente se levanta el **Acta de Muestreo de Mercancías de Difícil Identificación** de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. La muestra se tomara por triplicado, salvo que esto no sea posible por su naturaleza o volumen. Un ejemplar se enviará para su análisis a la Administración Central de Normatividad Aduanera, otro quedará bajo custodia de la aduana y el tercero será entregado al Agente Aduanal o Apoderado Aduanal; estos dos últimos deberán ser conservados hasta que se determine lo procedente por la autoridad aduanera.

¹⁴ Ley Aduanera [Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria (red interna-autonoma)]

2. La autoridad aduanera asignará el número de registro que corresponda a las muestras y elaborará el acta de muestreo correspondiente, utilizando el sistema de control y seguimiento de muestras (SICOSEM), así mismo, enviará el ejemplar correspondiente a la Administración Central de Normatividad Aduanera, el cual se acompañará con copia de la documentación que ampara a la mercancía y del acta de muestreo.

Tratándose de la toma de muestras de mercancía perecedera, de fácil descomposición o productos volátiles, en donde la aduana no cuente con el equipo necesario para su almacenaje, solamente se tomará por duplicado, las cuales corresponderán a la Administración Central de Normatividad Aduanera y al Agente Aduanal o Apoderado Aduanal.

3. Todos los ejemplares de las muestras deben ser idénticos y si existieran variedades de la misma mercancía, se tomarán muestras de cada una de ellas.
4. Cada uno de los recipientes que contengan la muestra tomada, deberán contener los siguientes datos: número de muestra asignado, descripción de la mercancía declarada en el pedimento, descripción física de la mercancía observada por la autoridad aduanera y número de documento aduanero. Dichos recipientes deben resguardarse en sobres, bolsas o algún otro recipiente debidamente acondicionado y sellado, debiendo registrarse además de los datos antes mencionados, el nombre y RFC del importador o exportador, los nombres y firmas de quienes hubiesen intervenido en la toma de muestras. Los recipientes, sobres o bolsas en que se resguardarán las muestras, deberán ser proporcionados por el Agente Aduanal o Apoderado Aduanal que se encuentre tramitando la operación de la mercancía sujeta a muestreo.
5. Una vez tomadas las muestras, se deberán cerrar las cajas, cuñetes, tambores ó bultos muestreados, aplicando una etiqueta de “Mercancía Muestreada” en el sitio donde se realizaron las operaciones de extracción.

En seguida la muestra se envía a la Administración Central de Normatividad Aduanera, área dependiente de la Administración General de Aduanas encargada de llevar a cabo los análisis correspondientes para determinar la veracidad de la información plasmada en la documentación que presenta el Agente Aduanal al momento de realizar el despacho de la mercancía.

Posteriormente la Administración Central de Normatividad Aduanera emite un **Dictamen de Análisis**, en el cual señala los resultados del análisis realizado a la mercancía de difícil identificación, y lo envía a la Aduana para su valoración. La autoridad aduanera analiza el dictamen y determina si la empresa que realiza la operación de Comercio Exterior incurrió en alguna irregularidad, en caso afirmativo se realiza el **Escrito de Hechos**, oficio mediante el cual se informa a la empresa importadora o exportadora los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y, en su caso, la imposición de sanciones derivado de la operación de Comercio Exterior, así mismo se le informa que cuenta con un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la notificación del Escrito de Hechos para ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan.

Una vez transcurrido el plazo de 10 días hábiles la autoridad aduanera es decir el Departamento de Incidencias de Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales cuenta con un plazo de cuatro meses contados a partir del día siguiente hábil en que surta efectos la notificación del **Escrito de Hechos** para emitir resolución.

La **resolución** es el oficio mediante el cual la autoridad aduanera determina la situación fiscal en materia de Comercio Exterior de las empresas importadoras y exportadoras, así como de las personas que llevan a cabo actividades relacionadas con operaciones de Comercio Exterior. En el mencionado oficio se redacta todo el procedimiento de la operación de Comercio Exterior, la secuencia de los hechos llevados a cabo por la autoridad aduanera, las causas y efectos que llevaron al acto, dicho oficio se motiva y se fundamenta de acuerdo al marco jurídico aplicable en materia de Comercio Exterior.

La resolución puede ser absoluta cuando se desvirtúan las irregularidades, incumplimientos u omisiones que impliquen una multa; ó condenatoria cuando hay irregularidades, incumplimientos u omisiones no desvirtuadas. Posteriormente la resolución se envía a la Administración Local de Recaudación (dependiente del Servicio de Administración Tributaria) correspondiente para que esta lleve a cabo la notificación, control y cobro de las contribuciones de dicha resolución relacionada con el Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio.

Finalmente, si la resolución es condenatoria y la empresa afectada no está conforme con el crédito fiscal impuesto por la autoridad aduanera, la resolución puede ser impugnada **dentro del plazo de 45 días contados a partir** del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación **de la resolución en forma optativa mediante la interposición del** Recurso de Revocación, o bien mediante la **interposición** del Juicio Contencioso Administrativo (Juicio de Nulidad) vía ordinaria o en su modalidad de juicio en línea. En este orden de ideas, la resolución es susceptible de impugnarse a través del Juicio Contencioso Administrativo vía sumaria dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, cuando la cuantía del asunto sea inferior a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año al momento de su emisión. Asimismo, podrá interponer el recurso de revocación ante la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria en términos de lo que dispone su Reglamento interno en vigor, o en su caso, promover el Juicio Contencioso Administrativo ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de la Ley Orgánica de dicho órgano Jurisdiccional.

Si bien, el procedimiento Administrativo sin causal de embargo precautorio ha sido modificado a través del tiempo de acuerdo a las necesidades que demanda la operación aduanera, en la actualidad requiere de una nueva dinámica por parte de las autoridades aduaneras para tener un mayor control de las mercancías que ingresan o salen del país a través de este procedimiento, es indispensable hacer más eficiente y competitivo el despacho de este tipo de mercancías, pues de esta manera se ayuda a lograr los nuevos objetivos del Sistema Aduanero Mexicano; mayor control y facilitación comercial. Por lo que, es necesario observar y desarrollar en esta mecánica operativa algunos de los capitales de la Competitividad Sistémica, ya que pueden ayudar a mejorar la competitividad del Departamento de Incidencias de Laboratorio y de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, de esta manera consolidar la competitividad de las empresas mexicanas que llevan a cabo operaciones de Comercio Exterior a través de esta aduana.

Por un lado, como lo menciona el **capital logístico** se requiere del desarrollo de la infraestructura física, de transporte y tecnología que mejor ayude a reducir los costos de

transacción de las empresas mexicanas. Por otro lado, como lo señala el **capital gubernamental** es indispensable para el desarrollo la procuración de buenos servicios públicos, las aduanas son finalmente oficinas públicas controladas por empleados del gobierno federal.

En este sentido, el procedimiento de despacho de mercancías de difícil identificación es finalmente un servicio que ofrece la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Por lo que, de acuerdo con la nueva cultura organizacional del Servicio de Administración Tributaria a través de la cual se plantea como objetivo central simplificar los procedimientos administrativos, es indispensable que el procedimiento de despacho de este tipo de mercancías sea eficiente, ágil y seguro; de manera que se logre obtener la confianza de los usuarios y dar certidumbre jurídica a las empresas mexicanas para disminuir en la medida de lo posible sus costos de operación. Pero también que este procedimiento se lleve a cabo de acuerdo con los lineamientos legales establecidos en materia fiscal y de Comercio Exterior. Hoy día, debido al largo procedimiento burocrático por el que tienen que pasar este tipo de cargamentos provoca incertidumbre en las empresas, debido a que en varios casos pasan meses después del desaduanamiento de las mercancías para notificar el resultado del dictamen de laboratorio central y en su caso el Escrito de Hechos, en el que se dan a conocer las irregularidades cometidas derivadas del cambio de clasificación arancelaria: omisión de contribuciones o incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, lo que les resta competitividad, puesto que las empresas deben realizar gastos imprevistos. De ello se deriva la importancia de conocer y aplicar los capitales de la Competitividad Sistémica, para estar mejor preparados ante los retos que demanda la operación en una de las Aduanas más importantes del país.

3.3 Cambios recientes en la operación aduanera y su impacto en el Departamento de Incidencias de Laboratorio.

En la era actual del conocimiento, del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones y de la globalización de los mercados, el crecimiento de las economías depende cada vez más de la capacidad científica y tecnológica desarrollada al interior de éstas. La última manifestación de esta era, es la hipercompetencia no sólo en los

mercados internacionales sino también en los mercados locales. Pero se trata de una hipercompetencia donde es vital la capacidad, calidad y tiempo con que las empresas ofrecen nuevos productos al mercado; por lo que es perfectamente posible que, en un lapso corto (de tiempo), productos vanguardistas sean obsoletos.

Así, la hipercompetencia exige a las empresas un proceso continuo de renovación de conocimientos, el cual a su vez depende de los esfuerzos de investigación realizados previamente por las propias empresas así como por el desarrollo de sus bases tecnológicas. En otras palabras, el proceso continuo de renovación de conocimientos que la hipercompetencia requiere, demanda un conjunto amplio de recursos y capacidades inter, intra y supra empresariales con el fin de mantenerse exitosamente en la carrera competitiva de los mercados. Para que las empresas puedan hacer frente a estos importantes retos, es necesario que estas cuenten y fomenten el desarrollo continuo de personal altamente calificado, infraestructura tecnológica adecuada y eficientes medios de acceso y difusión de conocimientos. De esta manera, las empresas tendrán la capacidad para producir con mayores niveles de productividad factorial e innovar de manera continua y permanente para permanecer en los mercados, ganando posiciones en competitividad.¹⁵

En este sentido, la operación aduanera, por una parte, debe facilitar los flujos comerciales y reducir sus costos. Por otro lado, debe contar con esquemas eficaces de combate a las actividades ilícitas que afectan a todos aquellos que operan dentro de la legalidad. Las aduanas son además un componente importante de la política de Seguridad Nacional de nuestro país. Las razones anteriores imponen que la Aduana México y su marco de operación se modernicen, en apego a las mejores prácticas internacionales, con personal profesional y capacitado, normas adecuadas a las necesidades actuales del Comercio Internacional, con infraestructura, tecnología y sistemas de última generación.

De esta manera, el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, lleva a cabo las acciones y programas que permiten que nuestro país cuente

¹⁵ René Villarreal Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México, un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010). 5ª edición-México 2005, pp772.

con un sistema de aduanas de clase mundial es fundamental, ya que la modernización de las aduanas del país se convierte así en una de las herramientas articuladoras de los ejes de estado de derecho, seguridad y economía competitiva de México, lo que ayudará a consolidar el desarrollo y prosperidad de México en las próximas décadas.

La operación aduanera, además de experimentar una constante evolución por la dinámica que impone el Comercio Internacional, reviste gran complejidad técnica debido a que involucra muchas actividades que son fundamentales para nuestra economía (recaudación, seguridad nacional y protección comercial). Asimismo, un importante número de leyes, normas y reglas de diversa índole intervienen y condicionan su marco de acción.

Aunado a la sofisticación de los flujos comerciales actuales, los cuales requieren que el despacho aduanero sea eficiente y eficaz, podemos identificar otra serie de fenómenos que tienen un impacto importante en su desempeño. Por un lado, el contrabando, la piratería, el narcotráfico, así como el tráfico de armas y de dinero obliga a las aduanas a reinventarse constantemente para enfrentar a las organizaciones criminales involucradas en esas actividades ilícitas. Por otro lado, la amenaza del terrorismo impone retos muy importantes para el control de sustancias y materiales de alta peligrosidad. Así, también, la creciente globalización de los intercambios internacionales y el incremento en el turismo internacional, implican nuevos desafíos en temas como la salud pública y el medio ambiente, para los cuales las aduanas deben estar preparadas. Ante este panorama, las aduanas mexicanas son fundamentales para facilitar las operaciones comerciales legales y para controlar y castigar las ilegales.

Actualmente se ha avanzado en diferentes campos, como en el control que se tiene de las operaciones de Comercio Exterior, algunos ejemplos son los siguientes:

- . El valor de las operaciones de Comercio Exterior en pesos registró en el período 2010-2011 un crecimiento real de 13.9% y de 9.4% en recaudación de contribuciones, y un decremento de 1.2% en pedimentos tramitados.¹⁶

¹⁶ www.sat.gob.mx, www.aduanas.gob.mx 20 de agosto de 2012

- . En el período de enero a marzo de 2012, el valor de las operaciones de Comercio Exterior registró 13.7% de incremento real (de 2.4 a 2.8 bdp), respecto al mismo período de 2011.
- . Crecimiento de flujo de pasajeros. En 2011, el cruce fronterizo terrestre registró un total de 405.2 millones de pasajeros, con un promedio diario de 1,110,369 personas.¹⁷
- . En cuanto a vehículos, se reportó un ingreso promedio diario de 118,324; durante el programa Paisano este promedio se incrementó a 130,986 vehículos diarios, alcanzando un pico diario de 142,933 en noviembre de 2011.¹⁸
- . En infraestructura se ha instalado en las aduanas más importantes equipo tecnológico de última generación como las máquinas de rayos “x” y máquinas de rayos “gama”, para poder identificar con mayor precisión mercancía que pudiera ser introducida ó extraída ilegalmente del país como drogas, animales vivos, etc., y también para combatir el contrabando de dinero.
- . En cuanto a simplificación de trámites se ha implementado un nuevo método para presentar documentación (permisos de importación, de exportación, certificados de origen, facturas etc.) en las aduanas llamado Ventanilla Única de Comercio Exterior, lo cual ha disminuido el papeleo y el tiempo de despacho de las mercancías.

Sin duda, los avances que se han dado en materia de modernización en los campos mencionados en el párrafo anterior han ayudado a identificar algunos retos que tiene México. Por lo que, resulta de vital importancia replantear la estrategia para lograr el crecimiento económico ya que se requiere adicionalmente de una política activa de “competitividad sistémica” (en los seis niveles, micro, macro, meso, internacional, político-social e institucional-gubernamental) debido a que la competitividad de las empresas mexicanas (exportadoras u orientadas al mercado interno) no depende exclusivamente de los esfuerzos internos que éstas hagan para mejorar sus desempeño y rentabilidad sino también de su entorno, el cual incide positiva o negativamente sobre sus niveles de competitividad. En este orden de ideas, se requiere cambiar el enfoque de apoyo empresarial por medio de la protección y subsidios por otro en donde se otorguen incentivos a los empresarios para mejorar sus niveles de productividad, eficiencia operacional, capacitación continua, reinversión de utilidades, etc., para lograr este

¹⁷ www.sat.gob.mx, www.aduanas.gob.mx 20 de agosto de 2012

¹⁸ www.sat.gob.mx, www.aduanas.gob.mx 20 de agosto de 2012

objetivo el gobierno federal y sus instituciones involucradas deben comprender que para lograr el desarrollo, en la actualidad el empresario es el líder del proceso y que el Estado funge como promotor y facilitador; en el que las Aduanas juegan un papel fundamental para el logro de estos objetivos toda vez que son el medio por el que se da el intercambio comercial y donde se miden los niveles de comercio que tiene México con otros países.

De manera que, estos cambios han impactado positivamente en la mecánica operativa del Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio llevado a cabo por el Departamento de Incidencias de la Laboratorio de la Subadministración de Trámites y Asuntos Legales; sin embargo, no han sido suficientes debido a que si bien se ha agilizado este procedimiento, en la actualidad sigue siendo burocrático en comparación con otros procedimientos que se llevan a cabo en esta aduana, lo anterior es así ya que se carece de los instrumentos tecnológicos que ayuden a identificar con mayor precisión y facilidad la composición de las mercancías de difícil identificación. Actualmente se deben enviar todas las muestras de este tipo de mercancías al Laboratorio Central de la Administración General de Aduanas para determinar y establecer su naturaleza, usos, funciones y clasificación arancelaria, lo anterior, debido a que los aparatos con los que cuenta actualmente la AAICM no dan ninguna certeza de la composición de la mercancía para determinar la legalidad de la misma, de tal manera que el procedimiento termina siendo burocrático, en conclusión los avances tecnológicos han ayudado a facilitar el despacho de mercancías de difícil identificación pero no han sido suficientes para hacerlos más competitivos en comparación con otras aduanas del mundo.

CONCLUSIÓN

En el pasado, nuestra economía basó su crecimiento económico en una estrategia de inserción pasiva en la globalización, sin atender el asunto de la competitividad sistémica; no obstante, hoy existe un binomio indisoluble entre el crecimiento económico y la competitividad; una economía no puede crecer de manera sostenida si no es competitiva en todos los niveles que conforman la competitividad sistémica. Ante la hipercompetencia global a la que se ven enfrentadas las empresas mexicanas; su capacidad de cooperación con otras empresas, con el Estado, centros de investigación, instituciones financieras, universidades; así como con otros organismos e instituciones de apoyo locales, regionales y nacionales, juega un papel determinante para la mejora de sus niveles de competitividad y con ello la supervivencia de las mismas. De esto se trata la articulación productiva, del desarrollo de vínculos de cooperación entre los actores empresariales y no empresariales, que permita el crecimiento compartido y balanceado de los sectores económicos, entidades federativas y de la economía en su conjunto.

Para que esto ocurra es necesario crear el escenario requerido para la articulación productiva, de lo anterior se desprende la necesidad de que el gobierno, instituciones, empresas e industrias vean en la cooperación la oportunidad para lograr el desarrollo; promover la innovación como motor de crecimiento a través de la competitividad sistémica puede significar el éxito de los sectores productivos nacionales y de esta manera terminar con el desequilibrio en la balanza de pagos (denominado por diferentes autores expertos en materia económica como “desequilibrio externo”) lo que ha representado uno de los principales obstáculos para el crecimiento y desarrollo de la economía mexicana.

Actualmente el mundo se encuentra en un proceso de reestructuración económica debido a las crisis financieras que afectan a las principales economías del orbe, lo anterior representa una enorme oportunidad para México en virtud de su estabilidad macroeconómica y fiscal; de manera que, las ventajas que ahora tiene el país, se pueden maximizar, y aprovechar la coyuntura internacional para dar el paso a la industrialización avanzada. Durante años se ha debatido en el congreso y en otros círculos de la vida política nacional la viabilidad de implementar una serie de reformas estructurales que permitan consolidar el desarrollo económico de la república. Hoy con el gobierno de

Enrique Peña Nieto se vislumbra un panorama alentador, ya que a través del Pacto por México (Pacto en el que los principales partidos políticos del país acuerdan anteponer los intereses nacionales a los de sus propios grupos políticos) se pretende sacar adelante las reformas que se necesitan. Por un lado la reforma energética, indispensable para salvar a PEMEX de la crisis en que se encuentra actualmente; pero se requiere de una reforma competitiva en la que el Estado no pierda el control de la empresa y que a su vez con la inversión de capital privado nacional e internacional la paraestatal sea modernizada, lo anterior es indispensable ya que de ésta manera se da un paso firme en la renovación de la política económica de México lo que permitiría una mayor confianza de los inversionistas en otros sectores de la economía.

Por otro lado, como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo es necesaria una reforma hacendaria que permita aumentar la base gravable de recaudación para mejorar el nivel de ingresos del gobierno federal y de los estados, lo que implica sacar de la informalidad a más de 20 millones de mexicanos y tener un mayor control del dinero que se entrega a los gobiernos estatales, para evitar endeudamientos insostenibles que puedan detonar en crisis financieras futuras. Así mismo, con la reforma laboral, según datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), México avanza varios lugares en sus niveles de competitividad en relación con otros países miembros de éste organismo internacional. En cuanto a la reforma educativa los beneficios no se verán reflejados en el corto plazo; sin embargo, ésta es la base para lograr un mejor futuro para México, definitivamente la calidad de la educación determina el grado de desarrollo de las naciones, como se sabe el nivel educativo de México se encuentra entre los más rezagados del mundo, ahora con la reforma al artículo tercero de la constitución se presenta la oportunidad para tener una educación básica de mayor calidad y de esta manera sentar bases sólidas para el futuro de la economía mexicana.

Ante estos retos que enfrenta el país, las aduanas deben funcionar como promotoras del Comercio Exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y control, de manera que, es importante reconocer el papel que las mismas juegan dentro del proceso de reestructuración económica que se plantea para México, lo cual es necesario para combatir la competencia desleal a la que se ven enfrentados diversos sectores de la economía mexicana, principalmente contra países asiáticos como China e India. Si bien,

la facilitación del comercio exterior surge como una nueva función de las aduanas, prácticamente como un nuevo rol aduanero, cobrando gran importancia ya que las empresas exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho de mercancías, el costo del almacenaje, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de “justo a tiempo” con el que se manejan actualmente infinidad de empresas que buscan ahorrar tiempo, dinero y esfuerzo; también es cierto que a través de las aduanas se puede combatir prácticas desleales de comercio internacional, así como el tráfico de mercancías ilícitas que pudieran ingresar o salir del país. En este sentido la Administración General de Aduanas debe procurar que sus servicios sean más competitivos, particularmente el despacho de mercancías que se llevan a cabo a través del Procedimiento Administrativo sin Causal de Embargo Precautorio, este procedimiento ha sido modificado a través del tiempo de acuerdo a las necesidades que demanda la operación aduanera; hoy requiere de una nueva dinámica por parte de las autoridades aduaneras para tener un mayor control de las mercancías de difícil identificación, es indispensable hacerlo más eficiente y competitivo, pues de esta manera se ayuda a lograr los nuevos objetivos del Sistema Aduanero Mexicano; mayor control y la facilitación comercial. Por lo que, es necesario observar y desarrollar en esta mecánica operativa algunos de los capitales de la Competitividad Sistémica, debido a que pueden ayudar a mejorar la competitividad del Departamento de Incidencias de Laboratorio y de la Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, de esta manera coadyuvar en la competitividad de las empresas mexicanas que llevan a cabo operaciones de Comercio Exterior a través de esta aduana.

El gobierno en turno ha planteado entre sus principales objetivos retomar el liderazgo que en el siglo pasado tenía la Política Exterior Mexicana; para poder cumplir este objetivo se debe tener una economía sólida con los niveles de crecimiento óptimos que su población demanda, si esto no sucede será difícil tener una Política Exterior activa y protagonista en América Latina y mucho menos a nivel mundial. Por lo tanto es fundamental hacer todos los cambios necesarios en su estructura económica y política interna, para lograrlo se requiere de una política de consenso nacional, en la que es fundamental la participación activa de los líderes políticos y hacedores de política económica; pero también de los empresarios y de las instituciones, quienes deben definir claramente como prioridad el desarrollo económico y competitivo de México.

BIBLIOGRAFÍA

René Villarreal. Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México, un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929-2010). 5ª edición-México 2005.

Pedro Vargas Trejo El Sistema Aduanero Mexicano, Practica de las Importaciones y Exportaciones. Tax Editores Unidos, S.A. de C.V. México, 2008.

MESOGRAFÍA

www.sat.gob.mx (año 2012)

www.aduanas.gob.mx (año 2012)

<http://intrasat/AGA/Manual de Operación Aduanera>. (Año 2012)

es.wikipedia.org/wiki/Índice_de_Competitividad_Global (El Índice de Competitividad Global, por el [Foro Económico Mundial](#)) 28 de julio de 2013