



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Derecho
División de Estudios de Posgrado

*La facilitación en el comercio mundial
y su impacto en la legislación
aduanera mexicana: propuesta de
adhesión a la Versión Revisada del
Convenio de Kyoto*

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA EL
MTRO. EN DER. PEDRO TREJO VARGAS**

Comité Tutorial:

Dr. Ruperto Patiño Manffer (Tutor)
Dr. José Manuel Vargas Menchaca (Cotutor)
Dra. Natividad Martínez Aguilar (Cotutor)

Ciudad Universitaria, México, septiembre de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

A Dios y a la vida, porque son mis mejores Aliados.

A Elenita, porque es mi motivo.

A mi Madre Aurora, porque la adoro.

A mi pequeño Pedro Luis, la bendición más grande de Dios.

A mi Padre Pedro, porque todavía lo extraño. A mis Hermanos Guadalupe, J. Amada y J. Jesús, porque los quiero. A mis lindas sobrinitas Fanny, Ady, Lupita y Anita.

A mi abuela Sarita, Tiquio, Hermelindo, al Mtro. Agustín de la Huerta, y a mis vecinos del rancho.

A Alma Remi y Montse.

A los hombres y mujeres, a los ancianos y ancianas, a los niños y niñas del campo del Ejido Cuauhtémoc, en el Municipio de Altamira, Tamaulipas, —jornaleros y otros, que muchos siguen pobres pero adentro en su paz sin ellos saberlo son ricos—; donde crecí y viví los días más hermosos de mi juventud y de mi infancia, todos cuyas caras recuerdo —hasta de mis perros, gatos, conejos, caballos, chivos, gallinas, vacas y mis puercos—. La plantación que ha sido mi inspiración para llegar en principio solitario hasta acá !un lugar que ni me imaginaba y que no se parecía nada a mi huerto!... dejando mi rifle 22 (un recuerdo de mi padre) y lo que ahora anhelo: a Mi Madre, a ese bello Estero, a ese magno Río y a esa fiel Laguna que ahí pacientes todavía me esperan, incluso algún día en su camposanto, junto con sus verdes parcelas, milpas y establos, aledaños con los campos de fútbol y de béisbol, la regia Parroquia de a lado de mi casa y de frente a la sierra, el Padre Juan (†) y el Padre Polo y la gente en la misa del domingo; mi libertad corriendo con el solazo del verano, el tierregal de otoño, la llovizna y el lodazal de invierno de las 5:00 A.M., y las mariposas, pájaros, renacuajos, lagartijas, sapos en el día; luciérnagas, murciélagos, estrellas y cometas en las noches y los zancudos, de no sé qué época del año. ... A ese Salón de Clases de mi Primaria que no tenía paredes, pero que tenía nubes blancas, viento y cielo azul, muy cerca el mar, y que aún con regodeo recuerdo. Especialmente a mis Maestros tan nobles y comprometidos con la educación, que me permitió llegar hasta este momento... ! Muchas Gracias ;

A los Jueces:

LOS DEBERES DEL JUEZ ©

1. Toma un **CRITERIO AMPLIO** en todos los casos, fáciles y difíciles, aplicando primero el **DERECHO**, pero sin olvidar que éste se compone e integra con principios generales, de legalidad y de justicia.
2. Cultiva tu **SABIDURÍA**, para entender mejor a quienes te toca juzgar, y después de darle a cada quien lo que le corresponde, mantén la extensión de ti mismo para soportar el poder y las adulaciones, y ser así, más equitativo ante cualquier circunstancia.
3. Ten **PACIENCIA** para no cansarte, **EXPERIENCIA** para no equivocarte, y **ALEGRÍA** para cultivar en ti el estudio en favor de la **JUSTICIA**, como único instrumento de **PAZ** y de **ARMONIA**, aprendiendo a ser cada día responsable con ella y con el **DERECHO**.
4. Sé **VALIENTE** y **HONESTO** contigo mismo y lo serás **SIEMPRE** con los demás y con el **DERECHO**. En tus resoluciones, utiliza argumentos serios, comprometidos con la equidad y la justicia, respetando los derechos colectivos y los de cada individuo. No dudes en tomar una posición original cuando haga falta reconocer alguno de estos derechos.
5. Ten la **FUERZA** para no caer ante tus adversarios o temores.
6. Utiliza principios de ponderación, siendo duro en tus sentencias cuando debas serlo, y benevolente, cuando el caso lo amerite; y ya que hayas sentido la suficiente fuerza y la capacidad de discernir la **VERDAD** sin creerlo todo, retoma un poco de tu debilidad humana, pero no demasiado, de tal manera que los hombres y las mujeres no crean sólo en ti, sino en la **JUSTICIA** y en el **DERECHO**.
7. Y por último, ante todo, fórgate **IDEALES ALTOS** y positivos en cada una de tus sentencias y resoluciones, a no olvidarte de Dios y de los que creen en ti y ha tomar en serio tu trabajo. Entonces y sólo entonces cuando tus hijos se sientan orgullosos de tí, ya estarás **SEGURO** que no le has fallado a tu **PATRIA** ni a tu profesión de **JURISTA**, en esta noble función de **ADMINISTRAR JUSTICIA**.

Pedro Trejo Vargas

Agradecimientos

A Dios y a la Escuela Pública, especialmente a la Facultad de Derecho de la UNAM, a la Universidad Autónoma de Tamaulipas y a la Administración General de Aduanas, mis mejores Universidades.

A mis Amigos y Maestros por sus valiosas aportaciones para la realización de esta obra:

Dr. Ruperto Patiño Manffer; Dr. José Manuel Vargas Menchaca; Dra. Natividad Martínez Aguilar; Dr. Máximo Carvajal Contreras; Dr. Carlos H. Reyes Díaz; Dr. Filiberto Pacheco Martínez y Dr. Rusell A. Cerón Grajales.

Lic. Jorge Enrique Loera; Lic. Guillermo Quiroz, Lic. Agustín Trejo Alcántara; Lic. José Othón Ramírez Gutiérrez; A.A. Virgilio Vallejo Montaña; A.A. Andrés Rodhe Ponce; Lic. Jorge Montañés; Lic. Leslie Peña, Lic. Maria Elena Carrillo Pretalia; Lic. Arturo Hernández de la Cruz; Lic. José Guzmán Montalvo; Lic. Salvador Lascano Xoxotla; Lic. Germán Martínez Domínguez; Lic. Héctor Castro Herrera; Don Feliciano Guerra; C.P. Gerardo Zapien Pacheco; Lic. Rafael Gómez; Estela Matamoros

A mis Socios de  quienes promueven el comercio exterior de México, por su confianza y apoyo:

Benjamin Chow
Simón Levy-Dabbah
Alejandro Gómez Strozzi
Ari Kahan

A mi compañero Dirio Lino Fregosi Ibarra por su brillante aportación.

Agradezco a mis Ex-jefes la oportunidad para crecer profesionalmente.

A todos los que enriquecieron esta investigación con su empuje y con sus críticas y opiniones...

Siglas y abreviaturas

Acuerdo p/ la determinación de país de origen	Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias
AGA	Administración General de Aduanas (<i>Aduana México</i>)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALTEX	Empresas Altamente Exportadoras
BIRF (BM)	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo o Banco Mundial
CAAAREM	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, A.C.
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CLAA	Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, A.C.
CEE	Comunidad Económica Europea (actualmente UE)
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CFF	Código Fiscal de la Federación
CG	Consejo General de la OMC
CICE	Conferencia Mundial Sobre Comercio y Empleo
CNMF	Cláusula de Nación Más Favorecida
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTN	Cláusula de Trato Nacional
CVSDT	Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados
Decreto IMMEX	Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación
DOF	Diario Oficial de la Federación
<i>Draw back</i>	Devolución de impuestos de importación a los exportadores
DVB	Definición del Valor de Brúcelas
ECEX	Empresas de Comercio Exterior
ESD	Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATS	Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
IMMEX	Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación
LA	Ley Aduanera
LAM	Ley de Amparo
LCE	Ley de Comercio Exterior
LFD	Ley Federal de Derechos
LFDC	Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LIF	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

LIGE	Ley del Impuesto General de Exportación
LIGI	Ley del Impuesto General de Importación
LIGIE	Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
LISR	Ley del Impuesto sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LN	Ley de Navegación
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria
LSATIME	Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica
LSCT	Ley Sobre Celebración de Tratados
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MOA	Manual de Operación Aduanera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIC	Organización Internacional de Comercio
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PyMES	Pequeñas y medianas empresas
RCCMCE	Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior
RCFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación
RCGMCE	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
REFE	Recinto fiscalizado estratégico
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
RLA	Reglamento de la Ley Aduanera
RLCE	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
RMF	Resolución Miscelánea Fiscal
RyRNA	Regulaciones y restricciones no arancelarias
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLC's	Tratados y acuerdos de libre comercio
TLCAE	Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUE	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea
TN	Trato Nacional

CONTENIDO

	Pág.
Dedicatorias	
Agradecimientos	
Siglas y abreviaturas	4
Contenido	6
Introducción	11
1. EL ENTORNO MUNDIAL DEL COMERCIO	17
1.1. El panorama actual	18
1.1.1. El comercio mundial de mercancías y servicios	18
1.1.2. El caso de México	21
1.2. Los nuevos paradigmas del comercio mundial	29
1.2.1. La globalización	30
1.2.2. El comercio exterior	32
1.2.2.1. La estructura del comercio mundial	34
1.2.3. Las formas de integración económica	37
1.2.4. Los bloques regionales	46
1.2.5. El proteccionismo en el comercio internacional	51
1.2.6. Los paradigmas de la globalización y las operaciones aduaneras	52
1.2.6.1. La logística comercial	53
1.2.6.2. La competitividad dentro de la dinámica del comercio exterior	56
1.2.6.3. La administración aduanera integral	61
1.3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)	63
1.3.1. Antecedentes	63
1.3.2. Misión	65
1.3.3. Organización	66
1.3.4. Convenios de la OMA	70
1.3.5. El papel de México en la OMA	73
2. PANORÁMICA GENERAL DE LAS ADUANAS EN EL MUNDO	78
2.1. La Panorámica	79
2.2. Estrategia de las aduanas	83
2.3. El Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la OMA	84
2.4. La operación aduanera de los Estados Unidos	86
2.4.1. Misión de la aduana americana (CBP) y la historia reciente	87
2.4.2. Organización del CBP	89
2.4.3. La Ley de Modernización de Aduanas de 1993 (<i>Mod Act</i>)	92
2.4.4. Responsabilidades de la aduana y de los importadores	92
2.4.5. Estrategia de la aduana: evaluación de riesgos y cooperación	95
2.4.6. Importaciones definitivas	97

2.4.6.1. Reglamentaciones importantes	97
2.4.6.2. Requerimientos principales de importación	98
2.4.6.3. Fianzas de importación	99
2.4.6.4. Tipos de importaciones definitivas	100
2.4.6.5. Requisitos de otras dependencias del gobierno	104
2.4.7. El agente aduanal (<i>customs broker</i>) opcional	105
2.4.8. Programa ACE (<i>Automated Comercial Environment</i>)	106
2.4.9. Pago de aranceles mensual	108
2.4.10. El manifiesto electrónico	109
2.5. Exportaciones de los Estados Unidos	110
2.5.1. La declaración de exportación	111
2.5.2. Licencias de exportación	114
2.6. Medidas de seguridad en las fronteras de Estados Unidos	116
2.6.1. Objetivo	116
2.6.2. Programa C-TPAT	117
2.6.3. Programa FAST	120
2.6.4. Ley de Bioterrorismo (BTA)	122
2.7. El sistema aduanero en la Unión Europea	123
2.7.1. Procedimientos aduaneros	123
2.7.2. Valoración en aduana	126
2.7.3. Normas de origen	126
2.7.4. Arancel comunitario	127
2.7.5. Impuestos indirectos	128
2.7.6. Licencias y protección de los consumidores, el medio ambiente o la sanidad animal	128
2.8. El sistema aduanero de China	134
2.8.1. Organización	135
2.8.2. Requisitos aduaneros generales	136
2.8.3. Requisitos sanitarios y fitosanitarios generales	138
2.8.4. Requisitos técnicos generales	138
3. LA ADUANA MEXICANA CONTEMPORÁNEA	141
3.1. El modelo comercial actual de México	142
3.1.1. Principales instrumentos de política comercial en México	146
3.1.1.1. La importación y exportación de mercancías	147
3.1.1.2. Aranceles y tributos al comercio exterior	149
3.1.1.3. Controles al comercio exterior distintos de los aranceles	156
3.1.1.4. Otros instrumentos de la política comercial	158
3.2. Marco jurídico general de las aduanas	160
3.2.1. Marco federal y administrativo de las aduanas	160
3.2.2. Reglas de carácter general en materia de comercio exterior	165
3.2.3. Manual de Operación Aduanera (MOA), lineamientos, criterios y circulares	166
3.3. El concepto de aduana moderna	168
3.3.1. Los primeros pasos de la modernización aduanera reciente	170

3.3.2. La función moderna de las aduanas mexicanas	175
3.3.3. La privatización de los servicios periféricos aduaneros (<i>outsourcing</i>)	180
3.3.4. Privatización de las aduanas	184
3.3.5. El ciclo tributario aduanero	186
3.3.6. Declaración de Arusha de 1993 de la OMA contra la corrupción	189
3.4. La Aduana México y la facilitación del comercio exterior	192
3.4.1. Empresas certificadas	193
3.4.2. Carriles exclusivos FAST y Exprés	195
3.4.3. Almacén certificado	195
3.4.4. Empresas de paquetería y mensajería	196
3.4.5. Recintos fiscalizados estratégicos (REFE's)	196
3.4.6. Industria automotriz	198
3.4.7. Padrones de importadores vía Internet y de sectores específicos	199
3.4.8. Empresas IMMEX	199
3.4.9. Programas de diferimiento de aranceles	201
3.4.10. Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA)	201
3.4.11. Otras medidas de facilitación	202
3.4.12. Equipamiento e infraestructura en las aduanas	203
4. LA VERSIÓN REVISADA DEL CONVENIO DE KYOTO	208
4.1. Antecedentes: el Convenio de Kyoto de 1974	209
4.2. Principales instrumentos y programas de facilitación comercial de la OMA	211
4.2.1. Guías aduaneras sobre la administración de la cadena de suministros integrada.	213
4.2.2. Guía de administración de riesgos	213
4.2.3. Aplicación de tecnologías de información y comunicaciones	214
4.2.4. Modelo de datos de la OMA	214
4.2.5. Referencia única de envíos	215
4.2.6. Estudios de tiempo de salida	215
4.2.7. Guías de salida inmediata	216
4.2.8. Guías de información anticipada de pasajeros	216
4.2.9. Convenio ATA (Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías)	217
4.2.10 Control de exportaciones	217
4.2.11 Manual de pruebas de referencia	217
4.2.12 Recomendaciones	218
4.3. La Versión Revisada del Convenio de Kyoto	219
4.3.1. La entrada en vigor	220
4.3.2. Principios generales del Convenio Revisado	222
4.4. El Protocolo de Enmienda del Convenio Revisado	224
4.5. El Cuerpo del Convenio de Kyoto Revisado	226
4.5.1. Principios específicos del Convenio	228
4.5.1.1. Definiciones	228
4.5.1.2. Ámbito del Convenio	230

4.5.2. Estructura general del Convenio Revisado	230
4.5.3. Aplicación del Convenio	231
4.5.4. Aceptación de los anexos y reservas	231
4.5.5. Implementación de las disposiciones y prórrogas	232
4.5.6. Duración de la adhesión	233
5. EL ANEXO GENERAL Y LA LEGISLACIÓN ADUANERA NACIONAL	235
5.1. Estructura del Anexo General	236
5.2. Principios generales	237
5.3. Incorporación del Convenio de Kyoto al orden jurídico nacional de México	239
5.3.1. El marco jurídico	239
5.3.2. El procedimiento constitucional para la incorporación del Convenio de Kyoto Revisado	241
5.3.3. La conjunción de la legislación aduanera de México y el Convenio de Kyoto Revisado	254
5.3.3.1. Clasificación de las disposiciones del Convenio de Kyoto Revisado	259
5.4. Disposiciones del Anexo General del Convenio Revisado contemplados en la legislación nacional o que se aplican en la práctica aduanera del país	260
5.4.1. Definiciones del Anexo General	260
5.4.2. Disposiciones del Anexo General contemplados en la legislación nacional o que se aplican en la práctica aduanera mexicana	265
5.5. Disposiciones del Anexo General del Convenio Revisado que falta incorporar en la legislación aduanera mexicana	302
5.5.1. Controles conjuntos y aduanas yuxtapuestas	303
5.5.2. Prórroga en la declaración de mercancías	304
5.5.3. Control aduanero apoyado en sistemas integrales de gestión de riesgo	305
5.5.4. Información de alcance general	306
5.6. Los grandes pendientes de México previstos en el Anexo General del Convenio Revisado: áreas de oportunidad para su adhesión	307
5.6.1. Retiro de mercancías a condición de que el declarante presente información a la aduana, con garantía	307
5.6.2. Opción de utilizar los servicios de agente aduanal ante la aduana	309
6. LOS ANEXOS ESPECÍFICOS Y LA LEGISLACIÓN ADUANERA NACIONAL	317
6.1. Presentación del capítulo	318
6.1.1. Estructura del Apéndice III (Anexos Específicos) adjunto al Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto Revisado	321
6.2. Los Anexos Específicos y la legislación aduanera mexicana	322
6.3. Los regímenes aduaneros en México	329

6.3.1. Antecedentes inmediatos	331
6.3.2. La Ley Aduanera de 1996	334
6.4. El régimen de recinto fiscalizado estratégico	337
6.4.1. Sujetos que podrán autorizarse	338
6.4.2. Características del recinto fiscalizado estratégico	339
6.5. Las zonas francas	341
6.5.1. Las zonas francas en el mundo	343
6.5.2. Las zonas francas en México: ¿otra área de oportunidad para la adhesión del Convenio de Kyoto Revisado?	347
6.6. Las zonas francas vs. los recintos fiscalizados estratégicos	352
Conclusiones	357
Fuentes utilizadas	363

INTRODUCCIÓN

Debo iniciar esta introducción precisando que el objetivo del presente estudio no es minimizar o descalificar los grandes avances y logros obtenidos por el gobierno federal en las aduanas mexicanas en los últimos años, esto es, a partir de la década de los noventa y especialmente en el periodo de 2000 a 2006; si no todo lo contrario. El propósito de la presente investigación es en el sentido de que partiendo de los logros alcanzados en los últimos años en las aduanas del país se presente una propuesta viable que consolide la política de facilitación aduanera actual, enfocándola en el aspecto jurídico. Pero ¿por qué en el aspecto jurídico? La respuesta es sencilla: Porque si las bases de facilitación de la política aduanera actual se reflejan en un instrumento jurídico con carácter de “ley” o “ley suprema”, de esta manera se daría continuidad y certidumbre a los avances logrados hasta hoy en el Servicio de Aduanas Mexicano, y por otro lado, se consolidarían las bases para concretar dicha política aduanera en su totalidad, superando incluso los tres grandes pendientes de la modernización de las aduanas y de la legislación aduanera: 1) La utilización opcional de los servicios de agente aduanal ante la aduana como *outsourcing*; 2) El establecimiento de zonas francas (sustituyendo el actual régimen de recinto fiscalizado estratégico, que no ha operado); 3) Y permitir el retiro de mercancías de la aduana a condición de que el declarante presente información ante la aduana, con garantía. Esto desde luego, bajo verdaderos esquemas de gestión de riesgo y controles electrónicos aduaneros.

Lo anterior, se vería acompañado de una reforma integral aduanera que partiría de la demostración de la siguiente hipótesis, misma que ha servido de guía al presente estudio: La legislación aduanera mexicana incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional, en virtud de que: a) las funciones de las aduanas en México, a partir de 1994, han sufrido una vertiginosa transformación a raíz del nuevo entorno del comercio exterior; b) y de que la carencia de una legislación aduanera innovadora, articulada y completa para no satisfacer los nuevos retos de las aduanas de México.

Por otro lado, recordemos que cualquier país sigue una estrategia o plan para su desarrollo basado en un modelo económico. En el caso de México, a partir de los años ochenta y hasta hoy, sigue una política económica basada en un modelo de apertura comercial y de fomento de las exportaciones, por lo que dejó atrás el antiguo 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 realizadas a México, así

como un esquema de subsidios a las empresas que solo producían lo necesario para un mercado cautivo sin competencia internacional.

De esta manera, con la firma de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde su creación en 1995, así como la celebración de diversos tratados comerciales a partir de la década de los 90's, especialmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en vigor a partir de 1994, quedó por demás claro que México desde entonces basa su modelo económico en un esquema de apertura comercial basado en las exportaciones, impulsado por los fenómenos mundiales de la globalización comercial, la competencia por la atracción de inversión extranjera, el establecimiento de bloques comerciales internacionales y las nuevas estrategias de la logística comercial, entre otros aspectos, que favorecen la búsqueda de un comercio mundial mejor regulado y más liberalizado entre los países.

Aunado a lo anterior, la dinámica del comercio exterior de México también se ha visto transformada por la vertiginosa transformación de las aduanas del país y por el crecimiento del intercambio comercial con nuestros principales socios de América del Norte, y por otro lado, por los problemas de introducción ilegal de mercancías a México, sobre todo por esquemas de triangulación y subvaluación de los importadores, así como por los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y la entrada de China a la OMC el 11 de diciembre el mismo año. Esto hace necesario, sin lugar a dudas, que el gobierno federal y las aduanas del país en conjunto con los sectores productivos del país, busquen consolidar el equilibrio armónico entre el binomio: la facilitación y eficiencia aduanera con el control y fiscalización de las mercancías de comercio exterior.

Por tanto, las aduanas mexicanas se han visto en la necesidad de redefinir sus funciones tradicionales para hacerla compatible con el actual modelo económico y las tendencias mundiales. Pero más aún, sus funciones han evolucionado con el propósito de cumplir con eficacia y eficiencia el papel protagónico que le exigen las necesidades de las empresas que realizan transacciones comerciales internacionales de mercaderías utilizando los métodos más modernos y seguros de la logística comercial, dentro de un marco de globalización regional y mundial, no quedando ajena a dicha metamorfosis la legislación aduanera y de comercio exterior.

Actualmente la llamada "Aduana México", revisa en forma inteligente y bajo "parámetros de riesgo" aproximadamente el 10% de los embarques a fin de no causar molestias a los buenos usuarios de las aduanas, es decir, liberando de revisión en el punto de entrada al país o de su salida casi al 90% de las operaciones aduaneras de las empresas inscritas en el Padrón de Importadores.

De igual forma, sólo revisa el 2% de los despachos de las empresas certificadas, quienes cuentan con importantes beneficios administrativos y fiscales en las operaciones de comercio exterior.

Asimismo, vemos que las aduanas del país en la actualidad juegan un papel trascendental e ineludible en los procesos de integración económica, ya que se han visto redefinidas vertiginosamente en la última década, cobrando cada vez más importancia como instrumento de facilitación del comercio exterior, ya que el valor de las mercancías importadas y exportadas en México representó aproximadamente el 67% del producto interno bruto (PIB) en 2003 y casi el 69% en 2006. Esto implica que a partir del nuevo modelo económico de apertura comercial, las aduanas tienen la obligación de funcionar como promotoras del comercio exterior, pero sin olvidar su labor de fiscalización y control.

Así, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la propia Administración General de Aduanas, en la última década se ha visto obligado a realizar una importante modernización y transformación a efecto de hacer más competitivas a las aduanas, inclusive con acciones y propuestas legislativas que han dado lugar a numerosas reformas de la Ley Aduanera en vigor a partir del 1º de abril 1996, misma que hasta el 2 de febrero de 2006 ha sufrido 8 modificaciones en casi 10 años¹ —la mayoría de ellas relevantes—, propiciando con ello que la legislación mexicana en materia aduanera, la cual si bien funciona, lo cierto es que también ha motivado que la misma presente problemas de obsolescencia y desarticulación, toda vez que ha quedado superada por los requerimientos de la dinámica contemporánea del comercio internacional y por la actividad aduanera. Esto sumado a que el Congreso de la Unión sólo ha realizado modificaciones parciales a las leyes relacionadas con el comercio exterior, que a manera de parches se van realizando según se van presentado necesidades imperantes de actualización a dicha legislación.

Lo anterior también queda de manifiesto, pues como dato complementario, del 2000 al 2006, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior emitidas por el Servicio de Administración Tributaria sufrieron 56 modificaciones, según la propia Administración General de Aduanas, e incluso en julio de 2006 la Secretaría de Economía también expidió sus propias “reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior”, que si bien han sido para incorporar facilidades y beneficios a los contribuyentes en las operaciones aduaneras y de comercio exterior, lo correcto es que la mayoría de ellas deberían estar incorporadas en una “Ley” o por lo menos en un “Reglamento”, a efecto de garantizar la seguridad jurídica tanto a los contribuyentes como a las propias

¹ Diarios Oficiales de la Federación: 15 de diciembre de 1995; 30 de diciembre de 1996; 31 de diciembre de 1998; 31 de diciembre de 2000; 1 de enero de 2002; 25 de junio de 2002; 30 de diciembre de 2002; 23 de enero de 2006 y 2 de febrero de 2006.

autoridades fiscales y aduaneras, pues no obstante que estas modificaciones se catalogan como beneficios para los usuarios de las aduanas y contribuyentes, éstos requieren de certeza jurídica.

Es entonces, que ante esta serie de fenómenos contemporáneos presentamos un estudio minucioso del Sistema Aduanero de México frente a los retos de la dinámica del comercio internacional y de la actividad aduanera actual y futura, delimitando el problema antes descrito en la obsolescencia de la legislación aduanera frente al modelo económico actual, problemática que como ya se dijo, incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional.

Sabemos que la llamada “Aduana México” es una institución con pasado, presente y futuro, y por ser un instrumento del comercio exterior debe estar regulada por un marco jurídico que la haga más competitiva, electrónica y que consolide su transformación en un ente de facilitación y fomento al comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y control de las mercaderías. Por tal motivo, ante dichas circunstancias, como área de oportunidad frente a los nuevos retos de la aduana mexicana proponemos la adhesión de México a la Convención Internacional de Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Versión Revisada del Convenio de Kyoto) de 1999, misma que entró en vigor el 3 de febrero de 2006, pues ésta contiene nuevas reglas para asegurar las demandas presentes del comercio internacional en el ámbito aduanero, ya que se convierte en una moderna herramienta para asistir el desarrollo de los procedimientos de las aduanas del mundo, mediante el establecimiento de principios y conceptos novedosos. Éstos incluyen la aplicación de modernas tecnologías y la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero. Otro de los principios de la nueva versión del Convenio es el compromiso de las Administraciones de las Aduanas de los países miembros de proveer la transparencia y seguridad de los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional.

Igualmente, establece el compromiso de las Administraciones de Aduanas de adoptar el uso y manejo de técnicas de riesgo, cooperar con otras autoridades competentes y organismos internacionales, así como implementar normas modernas, apropiadas e internacionales relacionadas con la materia aduanera. El Convenio Revisado contiene reglas nuevas y obligatorias para su aplicación que pueden ser aceptadas sin reservas por todos los países contratantes.

Por tal motivo, y en virtud de que México no se ha adherido al Convenio Revisado de Kyoto y de que no se ve un claro interés del gobierno federal para adherirse al mismo, pese a que representa un área de oportunidad para consolidar los avances de modernización registrados en la operación aduanera de México, proponemos su adhesión ya que ello permitirá dar lugar al nacimiento de una nueva legislación aduanera articulada, innovadora y acorde a los

requerimientos exigidos por los importadores, exportadores, transportistas, agentes y apoderados aduanales y demás usuarios de las aduanas, así como por los sectores productivos y comerciales del país, dentro de un marco de globalización e integración regional, que tienda a mejorar la logística y competitividad comercial, fortaleciendo la creación de una administración aduanera integral.

La Versión Revisada del Convenio de Kyoto prevé en sus Anexos General y Específicos, la promoción de la facilitación del intercambio comercial en los diferentes territorios aduaneros. Dichos Anexos detallan la aplicación de procedimientos simples y eficaces a fin de dar el máximo nivel de facilitación a las operaciones aduaneras de mercancías y de pasajeros. La Versión Revisada del Convenio de Kyoto contempla el establecimiento de la implementación de guías para asegurar que los principios de simplificación y modernización contenidas en el Convenio sean aplicados en forma efectiva por las Administraciones Nacionales de Aduanas. Estas líneas sobre simplificación, a través del uso de técnicas de control y automatización efectivas, incluyen ejemplos prácticos que han sido desarrollados para cada procedimiento y puesta en práctica de los Anexos General y Específicos del Convenio.

De esta forma, en el primer capítulo de esta investigación analizamos el entorno mundial del comercio, donde revisamos su contexto actual y los nuevos paradigmas que le rodean, destacando la “competitividad” en la dinámica del comercio exterior y la participación que tienen los servicios aduaneros en la administración aduanera integral.

En el segundo capítulo, relacionado con la panorámica general de las aduanas en el mundo, donde de manera breve se estudia el servicio de aduanas de Estados Unidos, de la Unión Europea y de China, es útil para contrastar el funcionamiento de las principales aduanas en el orbe con la “Aduana México”. Particularmente, es con el Servicio de Aduanas de Estados Unidos (CBP) quien por ser nuestro principal socio comercial y con quien México comparte una frontera común de 3,152 kilómetros de largo, funciona como parámetro para medir el desarrollo legislativo y operacional de las aduanas de nuestro país en un marco de globalización e integración económica regional, ello sin menospreciar el breve estudio que también se realiza de las aduanas de la Unión Europea y de China, pues estos tres territorios aduaneros están adheridos al Convenio de Kyoto Revisado.

En el tercer capítulo analizamos a la aduana mexicana contemporánea y su transformación reciente, donde circunscribimos: el modelo comercial actual del país, el marco jurídico general de las aduanas nacionales, el concepto y los elementos de la aduana moderna y su desarrollo en México, así como el avance de las aduanas nacionales en la facilitación del comercio exterior y como

instrumento de éste, no obstante la carencia de una legislación aduanera innovadora, articulada y completa.

Por su parte, en el cuarto capítulo se describen los principales instrumentos y programas de facilitación comercial de la OMA, para dar paso a los antecedentes de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto y sus principios generales; posteriormente se estudia el Protocolo de Enmienda del Convenio Revisado y el Cuerpo del Convenio, donde se analizan los principios específicos del Convenio, su estructura general y aplicación, la aceptación de los anexos y reservas, así como la implementación y duración de la adhesión por los países contratantes.

Lo señalado en el capítulo tercero se confirma en el quinto capítulo, en donde precisamente al comparar y contrastar la legislación aduanera de México con el Anexo General de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, encontramos que, si bien es cierto, prácticamente todas las disposiciones del Anexo General de *facto* se encuentran incorporadas en la legislación aduanera mexicana, también lo es que, las mismas se encuentran dispersas en numerosos instrumentos jurídicos. Esto sin contar las diversas y “dispersas” autoridades de la SHCP que tienen competencia y facultades aduaneras. Igualmente, esta afirmación se presenta como una constante respecto a los Anexos Específicos del Convenio de Kyoto Revisado como se demuestra en el sexto capítulo, donde además se hace una crítica constructiva del funcionamiento de los recintos fiscalizados estratégicos, mismos que no han operado en México y que por lo tanto se propone su revisión para dar lugar al esquema del establecimiento de zonas francas, bajo control aduanero, previstas en el Convenio de Kyoto Revisado.

También demostramos a lo largo de los capítulos quinto y sexto que el Convenio de Kyoto Revisado, —específicamente el Anexo General y los Anexos Específicos—, contienen disposiciones que se encuentran en su mayoría incorporadas “de facto” o “de hecho” en la legislación aduanera nacional; esto es, que ya se prevén “espejeadas” en la legislación nacional disposiciones jurídicas similares a las contenidas en el Convenio de Kyoto Enmendado, no obstante que México no se ha adherido al mismo. Para este efecto, utilizamos una clasificación de las disposiciones contenidas en el Anexo General y en los Anexos Específicos del convenio, agrupándolas en disposiciones: 1) “verdes”, 2) “amarillas” y 3) “rojas”, de acuerdo al grado de incorporación en la legislación mexicana de dichas disposiciones.

Finalmente, se incluyen las “Conclusiones” las cuales resultan valiosas para el propio gobierno mexicano, así como para quienes deseen incursionar con mayor interés en la transformación jurídica del Sistema Aduanero de México.

CAPÍTULO 1

EL ENTORNO MUNDIAL DEL COMERCIO

Influye en el quehacer aduanero

Organización Mundial de Aduanas (OMA)



Reseña

- Dirigida por 1 Secretario General y dividida en los siguientes comités: Técnico Permanente, Técnico de Sistema Armonizado, Técnico de Valoración de Mercancías, Técnico de Reglas de Origen, de Aplicación de la Ley, y de Finanzas.
- Fundada en 1953, como Consejo de Cooperación Aduanera.
- Misión de incrementar la efectividad y eficiencia de las Administraciones de Aduanas.
- Actualmente cuenta con 171 Miembros.
- Plasma su trabajo en Convenios, Acuerdos, Recomendaciones y otros Instrumentos Jurídicos, por ejemplo:
 - Versión Revisada del Convenio de Kyoto
 - Acuerdo de Valoración Aduanera
 - Acuerdo sobre Normas de Origen

Influencia de la OMA en

El Sistema Aduanero de México

- Ingresó a la OMA el 2 de mayo de 1988.
- Utilizó la Definición de Valor de Bruselas/1953 y después cambió por el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art. VII del GATT/1994.
- Nomenclatura Arancelaria, desarrollo de Versión Única en Idioma Español de la Nomenclatura del Sistema Armonizado (VUESA) en 2001.
- Acuerdo sobre Normas de Origen, Art. 9 Ley de Comercio Exterior.
- Importación Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA, Cap. 3.5 de las RCGMCE.
- Aplicación práctica de Convenios: Kyoto, Estambul, Nairobi, etc.

Conceptos aplicados

Nuevos paradigmas del comercio mundial

- Globalización comercial
- Estructura del Comercio mundial
 - ❖ *Bloque-lateralismo*
 - ❖ *Multi-lateralismo*
 - ❖ *Bi-lateralismo*
- Formas de integración económica: *cooperación, área de intercambio preferencial, zona de libre comercio, unión tarifaria, unión aduanera, mercado común, unión económica y unificación.*
- Bloques regionales
- Proteccionismo en el comercio internacional

Necesitan redefinición

Paradigmas que involucran las operaciones aduaneras del mundo

- Logística Comercial
- Competitividad de la dinámica del comercio exterior (ventaja comparativa)
- Administración Aduanera Integral

OMC señala en 2007

El intercambio mundial de mercancías creció 8% en 2006, más que en 2005 (6%)

sobresalen

-La evolución reciente se caracteriza por la estabilidad de sus principales actores, con excepción de China.
-China e India continuaron registrando crecimientos altos récord.

En 2006 México

-Por IGIE e IVA recaudó \$207.5 billones (21.9% de la recaudación tributaria neta)
-\$6.74 billones, incremento del valor bruto de mercancía importada y exportada
-38.7 millones (31.3 impo. y 7.4 expo.)

requiere

Alta competitividad en materia de comercio exterior por medio de armonización y simplificación de procedimientos aduaneros

contemplado en

Convenio de Kyoto

1. EL ENTORNO MUNDIAL DEL COMERCIO

1.1. El panorama actual

Con el propósito de proporcionar una idea general del panorama actual del comercio mundial resulta imprescindible señalar su entorno y los fenómenos recientes que caracterizan la evolución del mismo en nuestros días. De esta manera, en el presente capítulo exponemos la situación que guarda el flujo de bienes y servicios y su crecimiento en los mercados internacionales más representativos, así como en México. Por otro lado, se analizan los paradigmas del comercio mundial dentro del entorno de globalización surgido a raíz de los requerimientos de intercambio exigidos por la nueva estructura del comercio mundial.

De igual manera, y toda vez que dichos temas se relacionan con el quehacer y la participación directa que tienen en el comercio los servicios aduaneros de los diferentes países, se presenta un apartado que de manera sucinta describe el papel de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en el intercambio de bienes en los diversos territorios aduaneros y su influencia en las aduanas del mundo, las cuales juegan un rol primordial en el control y facilitación del intercambio de mercaderías, de tal suerte que el éxito de los servicios logísticos de comercio de las empresas de comercio exterior dependen en gran parte de la eficiencia y el grado de modernización de las aduanas por donde cruzan sus productos. De igual forma, brevemente se describe la participación de México en dicho organismo.

1.1.1. El comercio mundial de mercancías y servicios

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2005 los intercambios mundiales de mercancías crecieron un 6% en términos reales, mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) mundial aumentó un 3.3%. Por su parte, el comercio de servicios se expandió en términos nominales un 11%. Asimismo, los precios en dólares de los bienes objeto de comercio exterior aumentaron un 6.5%.¹

¹ Información tomada de: Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME. "El comercio mundial de mercancías y servicios en el año 2005". *Boletín Económico* de Información Comercial Española (ICE), No. 2879, del 22 de mayo al 4 de junio de 2006, Cap. 2, pp. 27-38.

Por áreas geográficas en 2005 de nuevo Asia y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)² registraron las mayores tasas de crecimiento de PIB (4.2% y 6.6% respectivamente), mientras que América Latina experimentó un aumento del 4.9%. La producción africana se alzó un 4.5% y la europea y la japonesa un 1.6% y 2.8%, respectivamente.

En términos reales el comercio mundial de mercancías por regiones geográficas se caracterizó en 2005 porque las regiones más dinámicas fueron América del Sur y Central, Asia y la CEI. Si bien en términos de exportaciones, destacó Asia, y dentro de ella, China, Corea y Singapur, con un crecimiento superior al 12%, América del Sur y Central y la CEI registraron una mayor fortaleza de importaciones que de exportaciones.

El comercio de mercancías en 2005 mantuvo la evolución de los precios mundiales lo que explica que en determinadas regiones se observen comportamientos diferentes en términos reales y nominales.³ Es así que en términos nominales, el comercio mundial de mercancías creció un 13% en valor frente al 21% en el 2004.

Por otra parte, los principales exportadores e importadores mundiales de mercancías en 2005, fue liderado, con ligeros cambios, por los mismos países que en 2004: Entre los exportadores destacó Alemania, con una cuota del 9.3% mundial, seguida por Estados Unidos; el ascenso de China en el comercio internacional le situó en el tercer puesto, desplazando a Japón a la cuarta posición; el Reino Unido en séptimo lugar, superado por Francia y Países Bajos. Por lo que hace a las importaciones, los principales países importadores no variaron con respecto al año anterior, en consecuencia, Estados Unidos se mantuvo como principal demandante mundial de mercancías con el 16.1%, seguido por Alemania y China.

² La Comunidad de Estados Independientes fue establecido en 1991 en Bieloviezhe (cerca de Minsk, Bielarus) por un acuerdo de Ucrania, Bielarus y la Federación Rusa, que marca el final de la URSS. El 21 de diciembre del mismo año, en Alma-Ata, once repúblicas ex soviéticas (Armenia, Azerbaidzhán, Bielarus, Federación Rusa, Kazajstán, Kirguizistán, Moldova, Tadjikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán) adoptaron la Declaración y el Protocolo de Acuerdo de Establecimiento de la CEI.

³ Nominal.- "En economía, este término se aplica a aquellas variables que se expresan en moneda corriente por oposición a los valores reales, que son aquellos calculados después de descontar el efecto de la inflación. Así, el crecimiento de las ventas de una industria, en términos nominales, puede ser del 30%, pero si ha habido una inflación del 12% durante el período, será de un 18% en términos reales". Véase página red: www.eumed.net/cursecon/dic/N.htm#nominal.

Reporte sobre comercio en 2006 y perspectivas para 2007

“La evolución reciente del comercio internacional se caracteriza por la estabilidad de sus principales actores, con la excepción de China. En la última década se ha asistido a la irrupción de este país asiático como uno de los protagonistas en el comercio mundial de mercancías”.⁴

La OMC en su “Reporte sobre comercio en 2006 y perspectivas para 2007”⁵ pronosticó que el comercio mundial crecerá más lentamente este año, dada la perspectiva de una expansión económica más débil en el 2008. Según el citado reporte, el comercio mundial creció vigorosamente en 2006, siendo el 8% en comercio de mercancías, el segundo porcentaje más alto desde el año 2000. Igualmente, el crecimiento económico fue más fuerte que lo esperado en Europa y Japón, mientras que las economías de China e India continuaron registrando crecimientos altos récord. Sin embargo, el crecimiento del comercio global podría caer del 8% (del 2006) hasta 6%, ya que se espera que el crecimiento económico mundial se deslizará desde el 3.7 % del año pasado hasta 3%.

Por otro lado, a pesar de su enorme déficit de comercio, Estados Unidos registró su mejor exportación anual de mercancías en más de una década con aproximadamente 14% el año pasado. Las exportaciones de los países menos desarrollados subieron marcadamente en 2006 debido a los valores mucho más altos de las exportaciones de combustibles y unas exportaciones más vigorosas de otros productos básicos y artículos manufacturados.

La participación de los países en desarrollo de las exportaciones mundiales de mercancías alcanzó un récord sin precedente de 36% y las exportaciones de China superaron a todas las otras. Las exportaciones de mercancías de este país crecieron 27% el año pasado; tanto así, que en la segunda mitad de 2006, sus exportaciones de mercancías comenzaron a superar a las de Estados Unidos, pero tomando en cuenta todo el año, China se mantuvo en el tercer lugar, detrás de Alemania y Estados Unidos.

"El fuerte rendimiento de 2006 es bienvenido, particularmente las ganancias alcanzadas por los países desarrollados y los menos desarrollados", dijo el director general de la OMC, Pascal Lamy. "Pero esto tiene que ser consolidado. Las incertidumbres que acechan en el futuro son una advertencia para que no

⁴ Matilde Madrid, Sergio Vela y Javier Muñoz; “El comercio mundial desde la creación de la OMC”, *Encomia Exterior*, 30 de abril de 2007.

⁵ Agencia de Noticias Xinhua de China; “OMC pronostica caída del crecimiento del comercio en 2007”, 13 de abril de 2007, en: http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-04/13/content_414535.htm.

perdamos de vista la necesidad de continuar la reforma de la economía mundial", agregó.

1.1.2. El caso de México

En 2006 la evolución del sector externo de la economía mexicana se vio influida por los siguientes factores: una significativa fortaleza de la demanda externa, si bien su dinamismo se desaceleró en la segunda mitad del año; elevados precios internacionales del petróleo; un mayor crecimiento del producto y de la demanda agregada que lo observado en 2005, lo que propició una ampliación importante de las importaciones de mercancías; un aumento de la participación de los productos mexicanos en las importaciones de Estados Unidos; y, un incremento de los recursos que recibió el país por concepto de remesas familiares.⁶



Durante 2006 la cuenta corriente de la balanza de pagos⁷ mostró un saldo deficitario moderado, tanto medido en dólares como con relación al PIB.⁸ Ello significó que la importante expansión que registraron ese año la demanda agregada y el producto no condujeron a que se ampliara el déficit de la cuenta corriente con relación al observado en 2005. De hecho, en 2006 dicho déficit resultó de 1,475 millones de dólares, monto equivalente a 0.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en 2005 había alcanzado 4,898 millones (0.6 por ciento del PIB). En este contexto, en 2006 el referido déficit corriente se vio influido a la baja por los incrementos que experimentaron el superávit de la balanza comercial petrolera y el ingreso de recursos al país por concepto de remesas familiares.

⁶ Cfr. Banco de México; "Resumen Anual 2006", abril de 2007, pp.7 y 8.

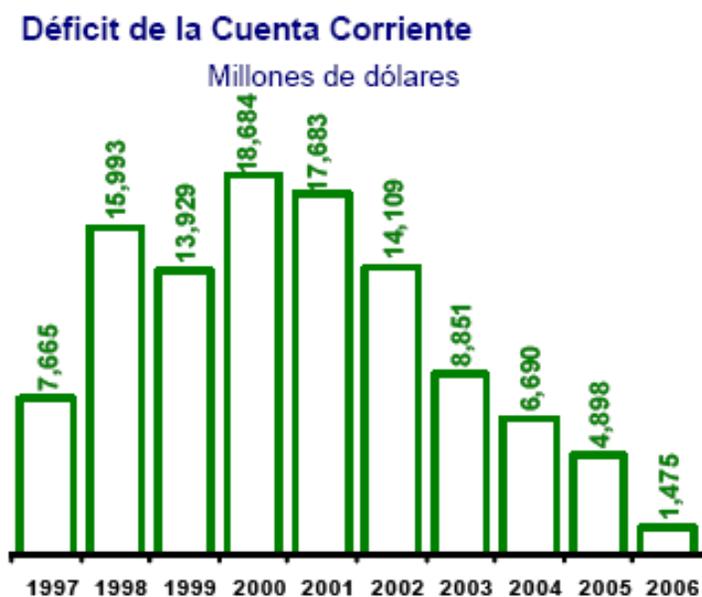
⁷ La *balanza de pagos* de un país es un resumen de todas sus transacciones económicas con el resto del mundo durante un determinado año. Sus principales apartados son la *cuenta corriente*, la *cuenta de capital* y la *cuenta de reservas oficiales* (o pagos oficiales). Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos con un crédito o un débito. Una transacción *crédito* es la que conduce al recibo de un pago por parte de extranjeros y una transacción de *débito* conduce a un pago a extranjeros. En la primera nos deben un pago, y en la segunda, debemos un pago. Cfr. Dominick, Salvatore; "Ecoomia Internacional", (Tr. Gloria E. Rosas y Marco A. Tiznado), Tercera ed., McGraw-Hill, México, 1992, p. 186.

⁸ Cfr. Banco de México; "La Balanza de Pagos en 2006", *Comunicado de Prensa*, 23 de febrero de 2007.

	2005		2006			
	Anual	I Trim	II Trim	III Trim	IV Trim	Anual
Cuenta Corriente	-4,898	723	945	-1,154	-1,989	-1,475
Balanza Comercial	-7,587	732	-191	-2,453	-3,926	-5,838
Exportaciones	214,233	58,851	63,774	63,330	64,337	250,292
Importaciones	221,820	58,119	63,965	65,783	68,263	256,130
Servicios No Factoriales	-4,713	-839	-1,752	-2,032	-1,476	-6,099
Servicios Factoriales	-13,082	-4,467	-3,461	-2,780	-2,283	-12,991
Transferencias	20,484	5,297	6,349	6,111	5,696	23,453
Balanza Comercial Petrolera	15,607	5,376	5,404	4,946	4,206	19,931
Balanza Comercial No Petrolera	-23,194	-4,643	-5,595	-7,399	-8,132	-25,769

Fuente: Banco de México, febrero de 2007.

El déficit de la cuenta corriente en 2006 fue resultado neto de la combinación de déficit en las balanzas comercial (5,838 millones), de servicios no factoriales (6,099 millones) y de servicios factoriales (12,991 millones) y de un superávit en la cuenta de transferencias (23,453 millones).



Fuente: Banco de México, febrero de 2007.

La balanza comercial arrojó en 2006 un saldo deficitario de 5,838 millones de dólares, monto menor que el de 7,587 millones observado en 2005. Durante 2006 el valor de las exportaciones de mercancías resultó de 250,292 millones de dólares, cifra 16.8 por ciento superior a la registrada en 2005. Dicha tasa se derivó de alzas anuales de 15.8 por ciento de las exportaciones no petroleras y de 22.7 por ciento de las petroleras. Con relación a estas últimas hay que precisar que los altos precios del crudo que prevalecieron ese año en el mercado internacional contribuyeron al crecimiento elevado de las exportaciones petroleras. No obstante, ese comportamiento perdió fuerza en los últimos meses del año y, de hecho, la variación anual de tales exportaciones fue negativa en el cuarto trimestre de 2006.

Por su parte, el aumento de las exportaciones no petroleras en 2006 superó al observado en 2005 (11 por ciento), pero su ritmo se moderó en el segundo semestre. Lo anterior reflejó en parte la evolución de las exportaciones de la industria automotriz, cuyo incremento anual en 2006 fue significativo, pero decreciente a lo largo del año. Cabe señalar que el dinamismo que mostraron las exportaciones no petroleras en 2006 se alcanzó a pesar de que la demanda externa se desaceleró en el segundo semestre de ese año.



*Valor bruto de mercancías importadas y exportadas en billones de pesos.

Fuente: Administración General de Aduanas, 2007.

Durante 2006 el valor de las importaciones de mercancías sumó 256,130 millones de dólares, lo que significó una expansión anual de 15.5 por ciento, tasa que superó a la registrada en 2005 (12.7 por ciento). De esa manera, el mayor crecimiento del producto y de la demanda agregada en 2006 que en 2005, propició una ampliación importante de las importaciones de mercancías. En estas últimas hubo alzas de 15 por ciento de las de bienes intermedios; de 17.3 por ciento de las de bienes de consumo; y de 16.4 por ciento de las de bienes de capital.

Sin embargo, la Administración General de Aduanas señala que el valor bruto en México de las mercancías importadas y exportadas en 2005 fue de 5.67 billones de pesos; más que en 2004, cuyo valor fue de 5.46 billones de pesos y que en 2003 cuyo valor fue de 4.76 billones de pesos. Asimismo, siguiendo esta tendencia en las operaciones aduaneras, en 2006 también vemos un incremento en el valor bruto de mercancías importadas y exportadas mismo que ascendió a 6.74 billones de

En resumen, en 2006 la balanza de pagos de México se caracterizó por un saldo deficitario de la cuenta corriente por 1,475 millones de dólares, por un superávit de la cuenta de capital por 1,834 millones, por un flujo negativo de 1,362 millones en el renglón de errores y omisiones y por una disminución de la reserva internacional neta del Banco de México por 989 millones de dólares. Como resultado de esto último, el saldo de dicha reserva se ubicó al cierre de 2006 en 67,680 millones de dólares.

Por otro lado, no es de sorprenderse que académicos del Colegio de México (Colmex), la Universidad Anáhuac y la UNAM, hayan señalado que el bajo dinamismo exportador del país es resultado de la ausencia de programas, proyectos y estrategias que permitan incrementar y mantener la adecuada presencia de los productos mexicanos en los mercados internacionales, pues en tanto que México alcanzó en mayo de 2006 un superávit récord con Estados Unidos, de 5 mil 500 millones de dólares, y se confirmó como su segundo socio comercial, después de Canadá,⁹ ello no ha sido suficiente ya que México pasó a ser el tercer proveedor del mercado estadounidense, desplazado por China, además de que las importaciones de mercancías chinas al país se han incrementado 516.1% del año 2000 a 2005, pasando de 2 mil 879 millones de dólares en el año 2000 a 17 mil 742 millones de dólares en 2005.

Recordemos que México, en 2001, ocupó el doceavo lugar de 30 naciones —considerando a cada uno de los países que integran a la Unión Europea—, pero

⁹ Becerril, Isabel; *El Financiero*. “Retrosceso competitivo en comercio exterior”, México, 13 de julio de 2006, primera plana.

para 2005 cayó a la posición número quince. Mientras en 2004 fue el decimotercero exportador, con una cuota del 2.1% mundial, y el décimo cuarto importador, con el 2.4% de las compras internacionales de bienes. Sin embargo, si se toma en cuenta sólo el valor agregado en la exportación mexicana, que en 2005 fue de 108 mil millones de dólares, el país se ubica en el lugar 25 en materia de exportaciones en el mundo. Esto es, en los últimos años México “ha perdido posiciones en la clasificación mundial de países exportadores, ante la falta de una eficaz política de comercio exterior y su retroceso competitivo”.¹⁰

Por otro lado, de acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, mientras en 1982 los recursos por impuestos al comercio exterior representaron 35.9% de los ingresos tributarios totales del Gobierno Federal, en 1995, un año después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cayeron a 6.6% y en 2006 en 2.4 por ciento. De igual manera, los ingresos del erario público por concepto de aranceles se redujeron 11.9% entre el 2004 y el 2005, y para 2006 fue de 19.3% respecto de lo observado en el 2005¹¹.

De las 11,903 fracciones que integran la tarifa del impuesto general a la importación (al 1º de enero de 2007), aproximadamente 99.20% se encuentran liberadas (no requieren cumplir con alguna restricción no arancelaria); del resto, 70 todavía están controladas (requieren cumplir alguna medida no arancelaria), lo que equivale a 0.59% de los aranceles vigentes, y las 22 restantes, es decir 0.18% son fracciones prohibidas (su importación no está permitida).

No obstante, detalla el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con cada país con el que México ha suscrito un acuerdo comercial la posición arancelaria es diferente. Por ejemplo, con Estados Unidos, con el que firmó conjuntamente con Canadá el TLCAN que entró en vigor en 1994, a partir de enero del 2008 la tarifa arancelaria quedará totalmente desgravada. Los lineamientos de política comercial establecidos en la Constitución Federal facultan al Ejecutivo para realizar las modificaciones que se estimen pertinentes a la estructura de los aranceles, teniendo que informar al Congreso de la Unión dentro de su propuesta de Paquete Económico sobre el avance en la materia.

De esta manera, el resultado de la apertura económica es cada vez más notorio en la composición de la recaudación, ya que mientras en 1982 los impuestos al comercio exterior representaron el 4.7% del PIB, en el 2005 representaron sólo 0.3% y en 2006 el 0.2 %. Sin embargo, esta disminución de impuestos al comercio exterior no ocurre con la recaudación de impuestos

¹⁰ Becerril, Isabel, *Op. cit.*, primera plana.

¹¹ Morales Fredes, Felipe; *El Economista*. “En peligro de desaparecer el mapa tributario, los ingresos por aranceles”. México, 21 de junio de 2006, p. 23.

internos, pues esta última recaudación captada en las aduanas del país las convierte en participantes destacadas en los objetivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con respecto a las contribuciones, con un total en 2005, de 176,118 millones de pesos, siendo el impuesto al valor agregado (IVA) el más representativo con 82%, participando en los ingresos nacionales con aproximadamente 45%. Cabe señalar que en 2006 por concepto de impuestos al comercio exterior e IVA las aduanas mexicanas recaudaron 207.5 miles de millones de pesos, lo que corresponde al 21.9% de la recaudación tributaria neta.

Pero no obstante estas cifras: ¿qué hará el país cuando el crecimiento basado en las exportaciones llegue a su fin? si todas las economías quieren exportar, o ¿cuándo Estados Unidos tenga mejores opciones de importación con sus nuevos socios comerciales? o ¿cuándo China nos gane el mercado? o ¿cuándo las reservas energéticas de México se acaben? Consideramos que además de una mejor política comercial externa, debemos apostarle simultáneamente al desarrollo interno, sin llegar a prácticas nacionalistas que ya fueron superadas por obsoletas, así como ser mejores exportadores, pues en 2006 se tramitaron 38.7 millones de operaciones de comercio exterior, de las cuales corresponden 31.3 millones a importaciones y 7.4 millones a exportaciones.

México junto con Brasil en 2006, se llevaron la mayor parte de la inversión extranjera directa (IED) en la región; sin embargo, México se quedó igual que en 2005 con 18 mil 900 millones de dólares, en tanto que los flujos a Brasil subieron 5.9 por ciento a 16 mil millones de dólares. Mientras tanto, la inversión extranjera directa global creció un 34.3 por ciento en 2006.¹²

La administración del Poder Ejecutivo (2006-2012) debe buscar la competitividad del país en buena medida a través de la renegociación de algunos TLC's; por ejemplo, en América del Norte, el TLCAN se puede complementar con nuevos acuerdos, fortaleciendo aspectos que benefician a México más allá de lo mero comercial, como es el caso de los temas migratorios, laborales, ciencia y tecnología, y por qué no, los temas aduaneros. Esto es, por ejemplo, que se negocien nuevos temas, como los que prevé el Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón (AAE), el cual tiene también áreas de oportunidad en los sectores como el industrial, agroalimentario y pesca, en virtud de que este país, compra al exterior el 60% de sus productos que consume y que tienen un valor de 35 millones de dólares.

Hablar de los problemas del comercio exterior de México, tiene innumerables aristas las cuales varían de acuerdo con la región que se busque analizar, por ejemplo los problemas del norte, pacífico, Golfo de México, centro o

¹² BANCOMEX, "México captó 18,900 mdd en IED en 2006", 10 de enero de 2007, en: <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/noticias/muestraNoticia.jsp?idnoticia=1361>.

sureste, son completamente diferentes, pero coinciden en un punto, “que es la falta de vinculación a cadenas productivas globales”. Los estados del país así como el gobierno federal están haciendo esfuerzos para fortalecer su infraestructura para el comercio exterior, a través de terminales multimodales, puertos, aeropuertos y recintos fiscales, entre otros. Pero en las reglas de la globalización, la tendencia es consolidar zonas de desarrollo económico, en coordinación con diferentes países que acuerden participar en un perfil complementario para desarrollar el comercio exterior; el efecto de los países asiáticos, se mueve hacia un punto de ubicación de la realidad geográfica, por lo que se requiere de alianzas globales.¹³

A lo anterior, hay que sumar mejores reglas para participar en el nuevo orden mundial de “globalización” aprovechando con eficiencia y eficacia nuestras ventajas competitivas y TLC’s vigentes: costo de mano de obra barata y la cercanía con nuestro vecino del norte; garantizar en forma más sensata el acceso preferencial y seguro de nuestros productos a los mercados de los países socios aplicando un Trato Nacional (TN) más justo; intensificar las relaciones económicas tanto de las exportaciones como de las importaciones de insumos; generar mayores flujos de IED y alianzas estratégicas para promover la atracción de tecnología; fortalecer la presencia en el exterior y la posición como centro estratégico de negocios al ser México una de las contadas economías del mundo con acceso preferencial a América, Europa y Asia¹⁴; fijar una estrategia comercial para competir con China, India y Singapur, conjuntando alianzas para incrementar el número de exportadores, otorgándoles mayor certeza, créditos y seguridad jurídica.

Por otra parte, también es necesario insistir en las reformas estructurales con el fin de incrementar la productividad de la economía y así alentar la inversión y la creación de más y mejores empleos, también con base en las fuerzas internas, por lo que el Congreso de la Unión también es corresponsable del impulso del país en la medida que aprueben las reformas que requiere México, como la reforma fiscal, laboral, energética, educativa, etcétera.

Es indudable que para lograr el desarrollo comercial del país no sólo se requiere de la participación del gobierno federal, sino también el apoyo y la corresponsabilidad de todas las dependencias del orden federal, estatal y municipal, de las escuelas y universidades y de los diversos sectores industriales,

¹³ Rojas, Jorge. “Los retos para la nueva administración en el comercio internacional”. *Logística y Comercio Internacional*. Número 37 junio-julio, México, 2006, p. 11.

¹⁴ En relación con este dato, se incluye a Chile, quien tiene un número importante de acuerdos comerciales con 38 países y de complementación económica con 11 países más, así como diversos de cooperación multilateral. Véase: CEPAL / OCDE; “Cooperación Internacional”; *Evaluaciones del desempeño ambiental*; p. 212 en www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e_cap8.pdf.

comerciales y concesionarios del país, que intervienen directa o indirectamente en las operaciones del comercio exterior.

Por tanto, sugerimos que la política comercial de México se debe reorientar y concentrarse para que los tratados y acuerdos que actualmente tenemos celebrados *en cantidad*, se conviertan en TLC's de *calidad*. Es decir, que busquemos por lo menos equilibrar la balanza comercial con nuestros socios comerciales de la región y con mayor razón tener una balanza con números negros (superávit), mediante nuevas medidas, políticas y programas más eficientes, verbigracia, incluyendo la redefinición de las regiones o franjas fronterizas y su homologación con el resto del país, pues más del 85% de nuestro comercio se realiza con Estados Unidos, con aranceles del 0% o exentos prácticamente al 99%. En esta tesitura, el 90% del valor del comercio de México se realiza con naciones con las que tiene actualmente tratados y acuerdos internacionales.

En nuestro país "... para mantener una alta competitividad en materia de comercio exterior, debe considerarse la disponibilidad oportuna del producto, los rápidos cambios de la oferta y demanda que obligan a las empresas a contar con sistemas de entrega eficientes, toda vez que los retrasos pueden originar la pérdida del mercado; la flexibilidad y confiabilidad en el suministro de productos, que el productor tenga los medios para responder a las condiciones que determine el cliente y evitar por completo los 'accidentes' en la logística; que la capacidad de producción pueda responder a picos en la demanda; la imposibilidad de almacenar inventarios, de acuerdo con las prácticas administrativas actuales (*Just in Time, Supply Chain Management*), que hacen necesario que las empresas estén preparadas para producir y entregar pedidos programados con poco tiempo de anticipación; la calidad de clase mundial de los productos manufacturados; los precios que para efectos de competitividad debe considerar el costo del producto puesto en el mercado de consumo después de los impuestos, y cualquier elemento que contribuya a elevar el costo de traslado del bien, afectará la capacidad del país para competir".¹⁵

Sin embargo, para lograr estos objetivos buena parte del éxito se sustenta en la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros de los principales socios comerciales de México y el establecimiento de una política aduanera integral, firme, estable y acorde a los nuevos requerimientos y principios del orden aduanero mundial, los cuales en su mayoría se encuentran postulados en la Versión Revisada del Convenio de Kyoto.

¹⁵ Exposición de Motivos. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior". *Gaceta Parlamentaria*, No. 1136, viernes 22 de noviembre de 2002.

1.2. Los nuevos paradigmas del comercio mundial

Para Thomas S. Kuhn un aspecto del vocablo *paradigma* puede definirse como “un modelo o patrón aceptado”¹⁶. Esto se ilustra con el siguiente ejemplo del propio Kuhn: En la gramática, ‘*amo, amas, amat*’ es un paradigma debido a que muestra el patrón o modelo que debe utilizarse para conjugar y producir un gran número de otros verbos latinos como ‘*laudo, laudas, laudat*’. En esta aplicación el paradigma funciona permitiendo la renovación de ejemplos cada uno de los cuales podría servir para reemplazarlo. No obstante, en una ciencia, un paradigma es raramente un objeto de renovación, tal como en una decisión judicial aceptada en el derecho común, misma que es un objeto para una mayor articulación y especificación, en condiciones nuevas o más rigurosas.

“Para comprender cómo puede suceder esto, debemos reconocer lo muy limitado que puede ser un paradigma en alcance y precisión en el momento de su primera aparición. Los paradigmas obtienen su status como tales, debido a que tienen más éxito que sus competidores para resolver unos cuantos problemas que el grupo de profesionales ha llegado a reconocer como agudos. Sin embargo, el tener más éxito no quiere decir que tenga un éxito completo en la resolución de un problema determinado o que dé resultados suficientemente satisfactorios con un número considerable de problemas. El éxito de un paradigma —ya sea el análisis del movimiento de Aristóteles, los cálculos hechos por Tolomeo de la posición planetaria, la aplicación hecha por Lavoisier de la balanza o la matematización del campo electromagnético de Maxwell— es el principio, en gran parte, una promesa de éxito discernible en ejemplos seleccionados y todavía incompletos. La ciencia normal consiste en la realización de esa promesa, una realización lograda mediante la ampliación del conocimiento de aquellos hechos que el paradigma muestra como particularmente reveladores, aumentado la extensión del acoplamiento entre esos hechos y las predicciones del paradigma y por medio de la articulación ulterior del paradigma mismo”.¹⁷

Esto mismo que señala Thomas S. Kuhn ocurre con los grandes temas o conceptos del comercio exterior actual, mismos que pueden ser considerados paradigmas. Así tenemos que los nuevos paradigmas de la globalización comercial e integración pueden ser referidos a través de palabras o términos tales como: “comercio y competencia”, “comercio e inversión”, “comercio electrónico”, “facilitación y control aduaneros”, “transparencia y seguridad”, “cooperación e intercambio de información”, “análisis y gestión de riesgos”, “simplificación y

¹⁶ Kuhn, Thomas S. “La Estructura de las Revoluciones Científicas”. (Tr. de Agustín Contin), Duodécima reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 51.

¹⁷ Kuhn, Thomas S. *Op. cit.*, pp. 51 y 52.

armonización”, “competitividad”, “logística comercial”, “administración aduanera integral”, etcétera.

Sin embargo, en virtud de que nuestro objeto de estudio no se centra en analizar a fondo dichos paradigmas, si es importante por lo menos explicar en forma sucinta algunos de los nuevos paradigmas del comercio mundial útiles para nuestra investigación, a fin de entenderlos con mejor claridad. Para ello, primero es necesario precisar los siguientes temas o conceptos involucrados con los mismos: A) globalización, B) la nueva estructura del comercio exterior, C) formas de integración económica, D) bloques regionales, y E) proteccionismo. De esta manera empezaremos por señalar que se entiende por globalización.

1.2.1. La globalización

Aldo Ferrer comenta que la *globalización* tiene dos vertientes, la real y la virtual. La primera es un proceso de largo plazo que se acelera a partir de la revolución industrial, la cual adquiere un nuevo impulso en la segunda mitad del siglo XX y se refiere esencialmente al crecimiento del comercio mundial, reflejando los cambios en tecnología, acumulación de capital y aptitud de las economías nacionales para generar ventajas competitivas. La virtual se refiere a los avances en el procesamiento y transmisión de la información y en las finanzas. Ambas vertientes interactúan a través de los medios de comunicación al transmitir, verbigracia, pautas culturales, modas y patrones de consumo. De esta forma, la globalización se manifiesta en la comunicación, la ecología, la economía, la organización del trabajo, la cultura y la sociedad civil, abarcando un sinnúmero de aspectos positivos y negativos, tales como: productividad, competencia de países por la atracción de inversiones, aumento en las exportaciones, pero también en el desempleo, la contaminación, etcétera.¹⁸

Por su parte Erika Veloz¹⁹ comenta que en los últimos años el debate en torno al proceso de globalización y sus implicaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas a nivel mundial, han acaparado buena parte de los estudios sobre relaciones internacionales para explicar una "nueva" realidad. Para muchos, comúnmente llamados globalistas, esa realidad se caracteriza, entre otras cosas, por la disminución de los poderes del Estado, para regular diversos sectores, principalmente de la economía, que desde un principio le fueron asignados. Esta pérdida de capacidades paralelamente ha sido acompañada de un incremento en las capacidades de influencia, sobre todo económica e incluso política, de otros actores internacionales que ahora cuentan con una gran

¹⁸ Ferrer, Aldo. “De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la Globalización”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001, pp. 13-17.

¹⁹ Cfr. Veloz, Erika. www.tuobra.unam.mx/publicadas/040812175215-Erika.htm1.

presencia en la sociedad internacional, como lo son las empresas transnacionales, las cuales son consideradas como los principales agentes de la globalización, ya que tienen intereses comerciales en todo el planeta, integrando producción tecnológica, mercados, flujos comerciales y financieros, influyendo en las decisiones de las políticas económicas de los países.

El término *globalización* no es nuevo, sin embargo como concepto actual se considera: "...la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras".²⁰ Esta definición está muy acorde con la explicación que varios analistas dan sobre la globalización, con respecto a que constituye una etapa más del desarrollo y evolución del sistema económico capitalista, el cual, por naturaleza, requiere operar en mercados cada vez más amplios. Esto significa que la globalización es un proceso por el que las economías nacionales se "integran" progresivamente en la economía internacional.²¹

Como resultado, existe una interacción económica mucho más intensa, caracterizada por la desregulación y el desarrollo de las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación, así como por la intensificación de los flujos de inversiones y de capitales a escala planetaria, es decir, se ha formado lo que se conoce como mercado global.²² Para muchos, esto implica privar a la autoridad del Estado de márgenes de maniobra y funciones, los cuales rápidamente son apropiados por los intereses transnacionales que son promovidos principalmente por las grandes corporaciones.²³

Otro elemento caracterizador de la globalización es la influencia que ésta tiene en la transformación de las legislaciones internas y en el concepto de soberanía de los países, ya que estos elementos se ven constreñidos para adecuarse a los cambios exigidos por las nuevas transacciones internacionales y el derecho internacional, tal y como ocurrió en el caso de México, cuando entró en vigor el TLCAN en 1994. Al respecto, el Dr. Manuel Hallivis señala: "Si recordamos que la soberanía precisamente se manifiesta en la expedición de leyes, es digno de reflexión de que cada vez se hable con mayor insistencia de asumir pautas o modelos globales en las legislaciones internas, En México, todavía no ha habido

²⁰ Joseph E. Stiglitz. "El Malestar en la Globalización". Taurus, Colombia, 2002, p. 34.

²¹ Joaquín Estefanía. "La Nueva Economía: la Globalización". Ed. Debate, España, 1996. p. 9.

²² Clemente Ruiz Durán. Macroeconomía Global. Fundamentos institucionales y de organización industrial. E. Jus S.A. de C. V., UNAM, México, 1999. p. 38.

²³ María Cristina Rosas. "La Economía Internacional en el Siglo XXI". OMC, Estados Unidos y América Latina, UNAM, México, 2001. p. 31.

una gran movilización en esta dirección, aún cuando ya se ha dado un cambio de orientación tanto en materia legislativa, como en los criterios de los tribunales”.²⁴

De esta manera, dentro del concepto de globalización encontramos inmerso el de *globalización comercial* entendida ésta sólo como una parte del total del proceso de integración de las naciones o países (globalización) en el cual inciden factores e intereses comunes generados por la necesidad del intercambio de bienes, servicios, tecnologías y transferencias de capitales. Asimismo, vemos que el término “globalización comercial” surge como un elemento paralelo a los orígenes del comercio exterior —si bien con características más limitadas que el concepto actual—, misma que fue reconocida con posterioridad a la revolución industrial y con el crecimiento del comercio mundial, y que desde luego ha trascendido hasta nuestros días.

1.2.2. El comercio exterior

Para entender de mejor forma la estructura del comercio mundial, debemos indicar primero qué es el *comercio exterior* y desde cuándo existe. En este sentido, podemos señalar que el intercambio de bienes y servicios tuvo como origen la desigualdad en la distribución de recursos naturales, las diferencias humanas, principalmente en lo relativo a habilidades, la división y la especialización del trabajo. De esta manera, el comercio exterior existe entre los pueblos o comunidades desde la antigüedad, cuando surgió la necesidad de intercambiar sus excedentes de bienes básicos por otros que les faltaban para su supervivencia, dándose este fenómeno inicialmente con el trueque, y posteriormente, con la utilización de granos como moneda y otros materiales para adquirir bienes de otros pueblos o naciones, para el decoro, el culto, la guerra, artefactos de trabajo, etcétera.

A medida que la técnica también perfeccionó los medios de comunicación y transporte, el comercio se fue ampliando, evolucionando desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad hasta el desarrollado comercio contemporáneo. El comercio exterior fue incrementándose en la medida en que surgían necesidades entre los pueblos, quienes buscaban nuevas formas de desarrollo económico, tal como ocurre en nuestros días. Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional y la necesidad de su regulación a través de las aduanas ubicadas en los diferentes territorios. En este contexto, el primer tipo de comercio

²⁴ Hallivis Pelayo, Manuel. “Fisco, Federalismo y Globalización en México”. Tax Editores, México, 2003, p. 107.

que existió fue el terrestre, sin embargo, el comercio fluvial y marítimo pronto llegó a ser preponderante, lo cual explica la infinidad de figuras jurídicas marítimas que han trascendido hasta nuestros días.

Mucho antes de la Era Cristiana, el intercambio comercial en el Medio Oriente se hacía por expediciones y caravanas, y era mucho más libre que en la época contemporánea, caracterizada por conflictos regionales propiciados por las prácticas desleales entre los países. Los mercantes griegos de la época de Alejandro Magno navegaban el Mediterráneo completo, y no hacían falta papeles, y por cierto, tampoco leyes que protegieran “las marinas mercantes nacionales”. Unos 50 años antes de Cristo, el Imperio Romano estaba establecido en tres continentes: Europa, Asia y África y sus caminos sirvieron a todos los intercambios económicos de muchas naciones, sin exclusiones, comprendiendo muchas que no eran costeras del Mediterráneo. En tiempos de los Césares no había que solicitar ingreso a uniones, como ocurren en nuestros días con la Unión Europea.²⁵

En la actualidad el comercio exterior —a diferencia del comercio internacional cuyo concepto es más teórico—, constituye el objetivo práctico de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estadistas, según el sistema económico aplicable. De igual forma, constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de bienes y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más territorios aduaneros y/o países distintos cuyas operaciones se registran estadísticamente en su balanza comercial. La disciplina que regula el intercambio del comercio exterior es la política comercial externa o política económica internacional, sector, que junto a las demás políticas sectoriales, conforma la *política económica* de un país.

Así, en un mundo globalizado, cada vez más competido y abierto, el comercio exterior constituye una de las principales palancas del desarrollo de un país, por tanto, puede regularse mediante acuerdos o tratados internacionales a través de intercambios bilaterales, regionales o multilaterales, que tienen como propósito los siguientes objetivos: participar en el nuevo orden mundial denominado “globalización”; garantizar el acceso preferencial y seguro de productos o insumos a los mercados aplicando un Trato Nacional; diversificar las relaciones económicas, tanto el destino de las exportaciones como de las fuentes de materias primas; armonización de procedimientos y solución pacífica de diferencias; generar mayores flujos de inversión extranjera directa y alianzas estratégicas para promover la transferencia de tecnología; fortalecer la presencia en el exterior y la posición del mercado nacional como centro estratégico de negocios.

²⁵ “La Globalización: El Comercio Mundial No Es Nuevo”.
www.analisisinternacional.com/analisis/global10.html.

1.2.2.1. La estructura del comercio mundial²⁶

La primera hipótesis del comercio mundial sostiene que éste crece más rápido que el producto bruto del planeta, de modo que “arrastra” al desarrollo económico del conjunto, aunque no es estable en el tiempo. La segunda hipótesis consiste en que el comercio mundial se basa en ventajas competitivas en un mercado más o menos libre, idea que parece constituir un exceso de optimismo. Sin embargo, en opinión de Jorge Schvarzer, el intercambio entre naciones se aleja bastante de ese ideal y lo clasifica en los siguientes conjuntos específicos (aparte de muchos otros conocidos pero de menos importancia):

a) *Intercambio de ventajas naturales*, como el petróleo, los minerales y otras materias primas que se dirigen desde los países que las pueden producir, por razones naturales (clima, disponibilidad de yacimientos explotables, etc.) hacia los que no los tienen y que representa alrededor de la cuarta parte del comercio mundial. Este comercio, que es el más antiguo del mundo, no tiene que ver tanto con la existencia previa de “mercados” como con la distribución de los recursos naturales en el planeta que condiciona su existencia.

b) *Intercambio al interior de bloques regionales*, en flujos que tienen ventajas preferenciales con respecto al resto del mundo, como la Unión Europea, el TLCAN y otros menores, que representan cerca del 30% del comercio mundial. Ese comercio es libre al interior en cada bloque regional que, al mismo tiempo, regulan el comercio con el resto del mundo, de modo que se parece más a los flujos de intercambio al interior de una nación (como serían los intercambios entre los distintos estados de Estados Unidos) que al comercio internacional. El caso más avanzado es el de la Unión Europea donde hasta se ha unificado la moneda.

c) *Comercio interno de las compañías multinacionales* (o redes mundiales o internacionales), que se establece como política de esas empresas que deciden el reparto de actividades a escala planetaria en función de las visiones de la matriz por criterios que no siempre son de mercado. Una vez decididas, esas estrategias generan un intercambio relativamente rígido por razones productivas (filiales ya instaladas que requieren insumos de otras plantas de la misma empresa) y mucho más relacionado con la maximización de los beneficios definido por la matriz (vía precios de transferencia, etc.). Este comercio interno de las firmas representa ya cerca del 30% del comercio mundial, magnitud que lo convierte en una parte muy significativa del total.

²⁶ Cfr. Schvarzer, Jorge. “La Apertura Económica, el Comercio Mundial y los Bloques Regionales”. CESPA, Universidad de Buenos Aires, marzo de 2004, Argentina, pp. 1 y 2.

Respecto de las empresas multinacionales o transnacionales debemos abundar señalando su nueva concepción en el entorno mundial en el cual se les ha denominado *redes mundiales o internacionales*. Bartlett y Goshal (1989)²⁷ han señalado la emergencia de las firmas transnacionales, identificándolas como una red de unidades autónomas con capacidad para interactuar con las oficinas principales, para intercambiar conocimiento y recursos a través de la red transnacional y buscar roles específicos dentro de la organización.

Ello se explica dentro del proceso de internacionalización de la actividad empresarial misma que ha seguido tres estrategias diferentes:

“La primera y más tradicional, alude a una estrategia de mercado multinacional, para que las empresas inviertan fuera de su plataforma nacional. La segunda apunta al mercado global y organiza diferentes funciones empresariales en distintos emplazamientos que se integran dentro de una estrategia global articulada. La tercera, característica del estadio económico y tecnológico más avanzado, se basa en **redes transnacionales**. Al utilizarla, las empresas se relacionan con diversos mercados nacionales, por una parte; mientras que por otra, existe un intercambio de información entre estos diversos mercados. En lugar de controlarlos desde el exterior, las compañías tratan de integrar sus cuotas de mercados y su información sobre éstos, cruzando las fronteras (Castells, 1998: 193)”.²⁸

Así tenemos que en el nuevo paradigma organizativo existen redes empresariales bajo diferentes formas, en diferentes contextos y de expresiones culturales distintas. La empresa red, “...es aquella forma específica de empresa cuyo sistema de medios está constituido por la intersección de segmentos autónomos de sistemas de fines. Por lo tanto, los componentes de la red son tanto autónomos como dependientes frente a ella y pueden ser partes de otras redes y, por ello, de otros sistemas de recursos dirigidos a otros objetivos, la empresa red materializa la cultura de la “economía informacional”: transforma señales en bienes mediante el procesamiento del conocimiento (Castells, 1998: 200)”.²⁹

²⁷ Pagano, Alessandro. “Developing networks in the global economy: the international transfer of supply chain management practices”. *European Academy of Management*, Institute of Business Studies, University of Urbino, Italy, March 2002. En www.aegionline.it/euram/paper/Pagano.pdf. Énfasis añadido.

²⁸ Merchand Rojas, M.A. "El estudio de los agrupamientos industriales transnacionalizados en México". *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 51, noviembre 2005. En www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm. Énfasis añadido.

²⁹ Merchand Rojas, M.A. *Op. cit.*

Para Dieter Ernst existen cinco tipos de redes transnacionales:³⁰

- Las redes de proveedores, que incluyen acuerdos de subcontratación, manufactura de equipo original (OEM) y manufactura de diseño original (ODM) entre un cliente (la “compañía central”) y sus proveedores de insumos intermedios de producción.
- Las redes de productores, donde encontramos todos los acuerdos de coproducción que permiten a los productores en competencia, unir sus capacidades de producción y sus recursos humanos y financieros para ampliar su cartera de productos y cobertura geográfica.
- Las redes de clientes, definidas como la previsión de vínculos entre las compañías fabricantes y los distribuidores, los canales de mercado, los revendedores de valor añadido y los usuarios finales, ya sean en los principales mercados de exportación o en los internos.
- Las coaliciones de normalización, iniciadas por los fijadores potenciales de las normas globales, con el propósito explícito de encerrar cuantas más firmas sea posible, en su producto patentado.
- Las redes de cooperación tecnológica, que facilitan la adquisición del diseño de un producto y la tecnología de producción, permiten una producción y proceso de desarrollo conjuntos, compartiendo el conocimiento científico.

Según este autor, cada componente de esas redes está incorporado a entornos culturales/institucionales específicos (naciones, regiones, locales), que las afectan en diferentes grados. Es decir, que la composición de esas redes empresariales que se están formando por todo el mundo, resultan influidas por las características nacionales de las sociedades en las que se insertan. En este sentido, la empresa red cada vez es más internacional (no transnacional), y su conducta será el resultado de la interacción de la estrategia global y los intereses de raíces nacionales regionales de sus componentes.

d) *Comercio sujeto a reglas especiales*, como el Acuerdo multifibras de la OMC o los antiguos convenios del azúcar y el café, que establecen cupos y criterios para distribuir su flujo de intercambio. A este grupo se le podría sumar el comercio sujeto a reglas especiales de algunos países, como Estados Unidos, que restringen sus compras en función de criterios diferentes a los “de mercado”, por ejemplo, por razones de bioterrorismo en la importación de alimentos.

³⁰ *Ibidem.*

e) *Comercio de bienes producidos en condiciones monopólicas en uno o pocos países*, como ejemplo, las ventas de equipos especiales para producir ciertos bienes, medicamentos especiales o aviones de gran fuselaje, que sólo son provistos por empresas de uno o dos países, gracias a su poder industrial y tecnológico y que son comprados por el resto del mundo en las condiciones fijadas por los productores, y que representan alrededor del 5% del comercio mundial.

f) Adicionalmente a la clasificación realizada por Schvarzer enumeradas en los incisos del a) al e) anteriores, relativas a la estructura del comercio mundial, incluimos las *reglas de acceso de bienes a los mercados internacionales establecidas en los acuerdos o convenios internacionales*, tales como la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) o las reglas previstas en la OMC y los tratados de libre comercio (TLC's) suscritos por diversos países, mismos que contienen objetivos, principios, normas, recomendaciones y mecanismos para garantizar el libre comercio en los diversos territorios aduaneros.

Finalmente, se observa que cada una de estas clasificaciones de la estructura del comercio internacional, ofrece una imagen muy diferente a la del "libre comercio" como actividad que revela ventajas comparativas y competitivas. Lo cierto del problema del comercio mundial actual reside en aspectos históricos ya conocidos, como lo es el doble discurso de los países que por un lado pregonan el libre mercado, pero por el otro, realmente lo que practican es un comercio proteccionista amparado con argumentos relacionados con la necesidad del establecimiento de medidas no arancelarias, sustentadas en la seguridad nacional, la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente y hasta bajo argumentos de carácter económico.

Por otra parte, también se concluye que la evolución futura del mercado mundial atiende más al intercambio entre los grandes bloques comerciales (*bloque-lateralismo*), creados o a crearse, más que a un flujo entre multitud de naciones interdependientes (*multi-lateralismo*) o entre dos territorios aduaneros (*bi-lateralismo*).

1.2.3. Las formas de integración económica

Aparejado al concepto de globalización encontramos el concepto de la integración entre países. Este último implica una serie de etapas o pasos, que se van dando entre los países o diferentes territorios aduaneros que celebran acuerdos o tratados comerciales, a fin de lograr mayor cooperación y acercamiento en aspectos relacionados con el comercio, y según el grado de integración, se implicarán cuestiones de índole económica, monetaria, fiscal, de seguridad social, política, etcétera.

En el lenguaje coloquial, *integración es la acción y efecto de integrar o integrarse*, esto es, que las partes de una entidad se incorporan total o parcialmente en forma absoluta o paulatina a otra entidad para conformar un nuevo cuerpo o ente, denominado: comunidad, zona, unión, mercado, unificación, etcétera.

“El término integración se usa a menudo en economía en relación con la integración de unidades productivas, como integración productiva o industrial que consiste en: ‘la eliminación de obstáculos y supresión de barreras entre países que establecen diferencias entre ellos y comparten el mercado, de modo que la integración se asocia a la supresión de barreras exteriores (normativas, arancelarias, no arancelarias) así como a la supresión de diferencias o desigualdades, o la creación de nuevos instrumentos”³¹.

El fin de la integración económica es el establecer bloques económicos, en áreas con cierta cercanía geográfica, con características económicas, políticas y sociales semejantes, con el objetivo de ampliar su comercio interno y externo, estimular su crecimiento económico y su producción nacional, así como activar su desarrollo agrícola e industrial;³² —aunque no siempre, según lo señala el Dr. Carlos H. Reyes Díaz— pues en el fondo los procesos de integración se inician con propósitos eminentemente económicos; veamos porque:³³

“En la práctica, los procesos de integración se iniciaron con propósitos económicos. Así, lo han señalado Bel Belassa en los años sesenta y autores modernos como los argentinos Rodolfo Rúa Biero, Luis Eguivar y Guillermo Feldman o Jorge Campbell, Ricarco Rozemberg y Gustavo Vignali. De allí que para la mayoría de los economistas la integración tenga un enfoque unidimensional. En efecto, de acuerdo con este criterio, la perspectiva de la integración es diferente según se trate —para usar una terminología común— de países desarrollados o en vías de desarrollo. A los países desarrollados les permite expandir sus mercados y colocar sus manufacturas estableciendo vínculos comerciales estables y sostenidos, lo que redundaría en la posibilidad de mantener un buen nivel ocupacional (creación de empleo) y de aplicación de la ciencia y la tecnología a los procesos industriales para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. A ello hay que agregar la motivación política, ya que la integración permite acrecentar su potencialidad y participar con protagonismo en la política internacional, es decir, pertenecer al círculo de países decisores. En el caso de los países en vías de desarrollo, la importancia de la integración es más notoria ya

³¹ Moliner, María, (1988). “Diccionario de Uso del Español”. Tomo II, Madrid, Editorial Gredos. p. 150, In: Villalobos Torres, L. Rocío. *Fundamentos de Comercio Internacional*. Universidad Anáhuac del Sur. México, 2006. p. 116.

³² Villalobos Torres, L. Rocío. *Op. cit.* p. 120.

³³ Examen de Candidatura de Doctorado en Derecho. Facultad de Derecho, UNAM, 6 de marzo de 2007.

que opera sobre la base de economías que por si solas se han visto imposibilitadas de lograr un desarrollo socio-económico nacional”.³⁴

Arribar a cada una de las diversas etapas y niveles de integración implica un proceso largo y complejo entre los países, mismo que se va complicando de acuerdo a la complejidad del grado de integración. Los niveles de integración económica pueden iniciarse con etapas que pudieran parecer sencillas como: la cooperación, pasando por las áreas o zonas de intercambio preferencial, las zonas de libre comercio, la unión tarifaria, las uniones aduaneras, el mercado común, hasta llegar a la unión económica y hasta la unificación. Estos niveles o clasificación de integración desde el punto de vista doctrinal pueden variar, sin embargo, en todo caso los procesos de integración deberán celebrarse de conformidad a lo establecido en la OMC.

Tomando la clasificación y comentarios de María Teresa Moya Domínguez vertidos en su obra “Derecho de la Integración”,³⁵ observamos que existen distintos tipos y grados de integración económica, según sean las metas que se propongan los Estados participantes. Cabe aclarar que a la clasificación elaborada por la citada autora, nosotros le agregamos a la misma la “cooperación”.

1. Cooperación. Es el acuerdo bilateral o multilateral mediante el cual los estados Miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que los mismos menoscaben su libertad o soberanía. Por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLCAN; el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y China, mediante el cual se conceden mutuamente el trato de nación más favorecida, y cuyos objetivos son el fomento y la intensificación del comercio, el estrechamiento de la cooperación económica y la promoción de las inversiones (Reglamento (CEE) n° 2616/85 del Consejo, de 16 de septiembre de 1985).

Por otro lado, dentro de este nivel de integración —aunque no se encuentran reconocidos por la OMA— podemos incluir a: los “convenios de cooperación y asistencia mutua”, los “convenios de facilitación aduanera” y los “convenios de intercambio de información” en materia aduanera. En el caso de México, estos convenios tienen el carácter de “Acuerdos Interinstitucionales” conforme al Artículo 2º. de la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT).³⁶

³⁴ Moya Domínguez, María Teresa. “Derecho de la Integración”; Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2006, p. 48.

³⁵ Moya Domínguez, María Teresa. *Op. cit.*, pp. 49-56.

³⁶ Un *acuerdo interinstitucional*, es el “...convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive

Los convenios de cooperación y asistencia mutua, tienen como fin promover la cooperación y asistencia mutua entre la Administración General de Aduanas de México y las diferentes Direcciones Generales de Aduanas de países con quien se han celebrado. Algunos ejemplos de este tipo de convenios son:

- *Alianza para la frontera México - Estados Unidos, declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera*, firmado 22 de marzo del 2002 por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, y el Secretario de Estado Estadounidense, Colin Powell. Este Acuerdo, de 22 puntos, persigue tres principales objetivos: a) combatir el terrorismo, b) garantizar la seguridad y fluidez en el paso de las personas, y c) asegurar el libre intercambio de mercancías. El primero de dichos objetivos fue planteado por el gobierno de los Estados Unidos como reacción ante los ataques terroristas acontecidos el 11 de septiembre de 2001 en ese país; el segundo objetivo se relaciona principalmente con aspectos migratorios, y el tercero es el que involucra directamente al trabajo de la Aduana Mexicana, especialmente para reducir los cuellos de botella que ocasionó la excesiva revisión de vehículos ligeros y de carga posterior a los mismos atentados.
- *Marco de Cooperación Aduanera entre México y Estados Unidos de América*, celebrado en junio del 2001, en el cual ambas administraciones de aduanas desarrollan proyectos e iniciativas en tres grandes áreas: a) Operaciones Fronterizas, a) Aplicación de la Ley y Tecnología, y c) Procedimientos Aduaneros.
- *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas*, firmado en la Ciudad de México el 16 de marzo de 1990.
- *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Asistencia Mutua entre sus Administraciones de Aduanas*, firmado Washington el 20 de junio de 2000. Éste vino a sustituir el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre Asistencia Mutua entre sus Servicios de Aduanas*, suscrito el 30 de septiembre de 1976.

o no de un tratado previamente aprobado”. La LSCT fue publicada en el DOF el 2 de enero de 1992.

- *Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (Comal o COMALEP), conocido como “Convenio México” ya que se firmo en la Ciudad de México por 16 países en 1981. El objetivo de este convenio es institucionalizar la cooperación y asistencia mutua entre los países firmantes para asegurar la correcta aplicación de la legislación aduanera, con el fin de prevenir, investigar y combatir las infracciones aduaneras, así como desarrollar las actividades necesarias para prestar asistencia en las diferentes materias técnicas de operación y de procedimientos.³⁷ Este Convenio hasta la fecha no se ha ratificado por México y tampoco se ha publicado en el DOF, sin embargo “curiosamente” lo aplica de *facto* pues la Administración General de Aduanas de México participa activamente en su carácter de Secretaría de dicho Convenio.*
- *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Federación de Rusia en Cooperación y Asistencia Mutua, firmado en la ciudad de Moscú, Rusia, el 21 de julio de 2003. Tiene por objeto únicamente el prestarse asistencia administrativa mutua entre las Partes, en materia aduanera.*

Por lo que respecta a los convenios de facilitación aduanera y los convenios de intercambio de información suscritos por México, los primeros, en esencia tienen como fin promover la facilitación aduanera entre la Administración General de Aduanas de México y las diferentes Direcciones Generales de Aduanas de países con quien se han celebrado; y los segundos, tienen como fin que las Administración de Aduanas de los países firmantes puedan allegarse de información que les permita optimizar sus funciones aduaneras. Algunos ejemplos de estos convenios son:

- *Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, firmado en la Ciudad de México el 27 de mayo de 1997.*
- *Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de México el 17 de julio de 1990.*
- *Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Dirección General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba, firmado en la Ciudad de México el 15 de diciembre de 1986.*

³⁷ Administración General de Aduanas; “Comal. Unidad y Apoyo entre las Aduanas de América Latina, España y Portugal”. *Aduana México Hoy*, Año I, Número 3, agosto de 2002, México, p. 12.

- *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita*, firmada en Washington el 15 de enero de 1981, y publicada en el DOF el 14 de julio de 1983.
- *Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa*, firmado en la Ciudad de México el 11 de febrero de 1983.
- *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el Fin de Prevenir, investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras*, suscrito en la Ciudad de México el 8 de febrero de 1982.
- *Tratado para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita Entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala*, suscrito en la Ciudad de México el 17 de marzo de 1997.

2. Áreas o zonas de intercambio preferencial. Son aquéllas en las que un grupo de países brinda a los productos de otro Estado un trato preferencial en materia arancelaria, aduanera o económica, diferentes del que se acuerda a los bienes procedentes de otros Estados. Existen tres tipos de preferencias: A) *Arancelarias*: se refieren a concesiones sobre impuestos al comercio exterior que gravan la importación o la exportación. B) *Aduaneras*: implican un escalón más alto, ya que comprende regulaciones y restricciones no arancelarias (restricciones directas, tales como cupos, licencias, etc.), y medidas tributarias en general (restricciones indirectas). Y C) *Económicas*: "... contemplan aspectos no aduaneros, que hacen a un tratamiento discriminatorio de la mercancía extranjera una vez que ésta ha sido importada a un determinado país".³⁸ Este sistema, salvo escasas excepciones, fue desplazado por el principio de la Nación Más Favorecida consagrado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)³⁹ y mantenido por su sucesora la OMA.⁴⁰

³⁸ Basaldúa, Javier; "MERCOSUR y Derecho de la Integración", Abeledo-Perrot, Argentina, 1999, p. 28. Citado por Moya Domínguez, María Teresa, *op. cit.* p. 49.

³⁹ Cabe señalar que el 15 de abril de 1994 en Marrakech, Marruecos, se da inicio a una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales con la firma del Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. El Acta Final significa la conclusión de las negociaciones de la Ronda e integra los resultados de la misma. Dentro de ésta se destaca el Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial de Comercio (OMC, por sus siglas), pues con este Acuerdo, después de 46 años de la creación del GATT, la comunidad internacional vio concretizar su deseo de constituir

3. Zonas de libre comercio.⁴¹ Se conforman cuando hay eliminación de las restricciones comerciales entre los Estados Miembro (generalmente de mercancías y servicios), pero cada Estado Miembro mantiene una política comercial y un arancel propio frente a terceros países no miembros; esto es, la eliminación de barreras comerciales es sólo al interior de la zona: "... es aquella donde se han suprimido las barreras a las transferencias económicas entre los países participantes, aunque éstos mantienen sus propios aranceles externos frente a terceros países. Su principal instrumento es la supresión de trabas

formalmente una organización mundial encargada de regular las transacciones comerciales internacionales conformada por más de 106 países en su inicio.

El Acuerdo de Marrakech (*cf.* el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. DOF del 30 de diciembre de 1994, sección 1/3, pág. 27. Denominado así por que fue en Marrakech, Marruecos donde precisamente se firmó dicho Acuerdo el día 15 de abril de 1994) es el resultado más importante de las negociaciones iniciadas a partir de la declaración de Punta del Este, Uruguay, (lugar que le dio el nombre a la Ronda de negociaciones). Este Acuerdo da lugar al nacimiento de un nuevo sistema mundial de comercio más definido y mejor estructurado que reitera los objetivos que se trazaron en 1947 al suscribirse el GATT, ahora más enriquecido con conceptos novedosos. El término "Partes Contratantes" del Acuerdo General deja de existir para ser sustituido por el de "Miembros" de la Organización Multilateral de Comercio. La creación de la OMC, surge como un organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas a quien se le faculta la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo constitutivo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, al que se añaden los instrumentos jurídicos contenidos en los Anexos 1, 2 y 3, y los acuerdos e instrumentos jurídicos incluidos en el Anexo 4, de carácter vinculante para todos los miembros, según disposición del Artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.

El preámbulo del Acuerdo constitutivo señala los medios para alcanzar los objetivos de la OMC: "la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales", y a través del desarrollo de "un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay".

⁴⁰ Según la Cláusula de la Nación Más Favorecida (CNF), todo país está obligado a otorgar a los demás Miembros del GATT-OMC las mismas ventajas que conceda a otro con relación a los mismos productos. Las excepciones están constituidas por el Sistema General de Preferencias (SGP), que se aplica a los países subdesarrollados y que, por ejemplo, la Unión Europea en su política de ampliación de miembros, extendió incluso a países de Europa Oriental para facilitarles la adecuación económica requerida para ser miembro pleno de dicha Unión. Otra excepción es la Cláusula de habilitación (Artículo XXIV del GATT), que permite preferencias arancelarias entre países desarrollados. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) obtuvo esta autorización.

⁴¹ Las *zonas de libre comercio* y *uniones aduaneras* se encuentran reconocidas en el Artículo XXIV del GATT. Este artículo permite a las partes contratantes formar bloques regionales comerciales sin que sus Miembros hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los otros Miembros de la OMC que no sean parte del grupo de integración. De igual forma, estas formas de integración constituyen una excepción al Principio de la No Discriminación, especialmente a la Cláusula de Nación más Favorecida del propio GATT.

aduaneras y otras restricciones al comercio intrazona mediante desgravaciones negociadas o automáticas... Desde el punto de vista institucional, se trata de un proceso intergubernamental que no hace necesaria la cesión de competencias. Los Estados partes conservan sus poderes soberanos y actúan según su interés nacional”.⁴² Algunos ejemplos que podemos señalar son el TLCAN celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos; el Acuerdo comercial entre Chile y Canadá, etcétera.

4. Unión tarifaria. “Representa un paso previo a la constitución de la unión aduanera, y consiste en la fijación de una tarifa única para los Estados partes, lo que presupone una instancia netamente integrativa. En el caso europeo, se logró una unión tarifaria con al implementación del Tratado de Roma, pero se tardó varias décadas en lograr la unión aduanera. En el MERCOSUR, el Protocolo de Ouro Preto (1994) cerró la transición con la constitución de la zona de libre comercio y una tarifa común”.⁴³

5. Unión aduanera. Se constituye cuando los Estados Miembros eliminan las trabas al comercio entre ellos y establecen un arancel unificado frente al exterior; existe una substitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo. La característica distintiva de esta forma de integración es la formación de un arancel aduanero común frente a terceros países a la unión. Es una forma de integración económica de mayor grado que las zonas de libre comercio.

Al respecto, Moya Domínguez señala: “... consiste en la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, lo que implica perfeccionar la meta de la zona de libre comercio en lo que hace a la total libertad de circulación de los productos originarios de dichos territorios y al establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) para aplicar a los productos extrazona. Para que su funcionamiento sea perfecto, es necesario que los derechos de importación y exportación que se perciben en las aduanas de los Estados miembros se administren en forma unificada o conjunta y se distribuyan entre los fiscos de dichos Estados”.⁴⁴ Así, “... tanto la jurisprudencia internacional como la comunitaria han hecho su aporte en materia de interpretación de alcances, requisitos y componentes de la Unión Aduanera. El tribunal Permanente de Justicia Internacional de la Haya precisó en 1931 —tras haber llevado a cabo un análisis sobre la naturaleza del régimen aduanero que vinculaba entonces a Austria con Alemania— las condiciones necesarias para que exista una unión aduanera. Según el dictamen emitido, para que exista una unión aduanera deben reunirse cuatro requisitos: a) legislación aduanera y tarifa aduanera uniformes entre las partes contratantes; b) unificación de fronteras aduaneras y del territorio aduanero

⁴² Moya Domínguez, María Teresa; *Op.cit*, p. 50.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Idem*, p. 51.

frente a los terceros Estados; c) supresión de los derechos de entrada y salida que gravan las mercaderías en el tráfico entre los Estados miembros; y d) distribución entre las partes de los derechos aduaneros percibidos según un baremo determinado”.⁴⁵ Como ejemplos podemos mencionar la unión formada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo (*Benelux*) y la Comunidad Económica de África del Oeste (CEAO).

6. **Mercado común.** Consiste en la consolidación de la unión aduanera en términos económicos y políticos; ya que se agrega la libre circulación de los factores de la producción, incluyendo mercancías, personas y capitales, en combinación con políticas de desgravación arancelaria y comercial, estableciéndose una sola nomenclatura común para los países Miembros y de éstos en relación con terceros países.

Este tipo de integración “... además del establecimiento de una unión aduanera, supone la conquista de las cuatro libertades fundamentales —libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas— con el objeto de alcanzar un mercado único para el bloque. Esta meta caracterizó el proceso europeo: fue uno de los objetivos del Tratado de Roma (art. 3 inc, c) y se mantiene actualmente con la modificación introducida por el Tratado de Maastrich (art G). También es un objetivo propio del MERCOSUR... Una de las manifestaciones más importantes del mercado común es la aplicación de un ‘tratamiento tributario semejante en los distintos Estados que lo conforman’. Se trata de la tributación interna (por oposición a la que grava la introducción en las fronteras aduaneras), y en principio alcanza tanto a los tributos indirectos (IVA, impuestos internos, etc.) como a los directos (impuestos a la renta —ganancias—, impuesto sucesorio, etc.). Si la presión tributaria es distinta en los territorios nacionales de los Estados Miembros, si los hechos definidos como imponible son diversos, si las transacciones comerciales se hallan gravadas en forma diferenciada, etc., resulta evidente que las mercaderías y los servicios no circulan en el espacio del mercado en forma indiferente, sino que encuentra diversos sistemas tributarios que favorecen o desfavorecen ciertas operaciones o utilidades económicas. En definitiva, estamos en presencia de tratamientos discriminatorios que atentan contra la unidad de mercado... En la era del libre mercado, esta escala en el proceso de integración facilita, además de la cuatro libertades fundamentales, la libre competencia”.⁴⁶

7. **Unión económica.** Finalmente, este nivel de integración “...implica un grado más de compromiso, ya que los países participantes del proceso buscan unificar sus criterios macroeconómicos, las políticas económicas, monetarias, fiscales, industriales, agrícolas, etc. En Europa, se dio con la creación e imposición

⁴⁵ *Idem*, pp. 51 y 52.

⁴⁶ *Idem*, pp. 54 y 55.

del euro como única moneda de la región, al menos para 11 de sus Estados Miembros. La realización de la Unión Económica, presupone, de acuerdo con el modelo europeo, la realización de la *unión monetaria*, la que lleva al establecimiento de un órgano encargado de la moneda única (como el Banco Central Europeo, en funcionamiento desde el 1/7/98).⁴⁷

Según Basaldúa,⁴⁸ citado por Moya Domínguez en su obra referida, la unión económica se caracteriza por asentarse en un ámbito donde se aplican políticas macroeconómicas y sectoriales comunes y donde se rige una normativa que asegura la libre circulación económica de las mercaderías, servicios y factores de la producción. En ese espacio, concurren libremente los agentes económicos de la unión; para ello es necesario determinar índices máximos de inflación, de deuda pública, de déficit presupuestario, de tasas de interés etcétera. El proceso de integración económica culmina así, desde el punto de vista jurídico, con la creación de un derecho económico comunitario, que tiene por objeto la regulación de toda la actividad económica y financiera de la unión, preservando la no discriminación en sus diversos aspectos.

8. Unión política o unificación. Se caracteriza por ser la forma más elevada de integración entre dos o más Estados, quienes sólo se reservan algunos atributos de soberanía, quedando los asuntos más importantes bajo la competencia de la unión, dando paso a la formación de un nuevo estado. Las resoluciones de ésta son obligatorias para todos sus Miembros. Un ejemplo histórico de este nivel de integración es el establecimiento de las 13 colonias como una "Unión" misma que conformaron los Estados Unidos de América.

La unión política se logra "...cuando los Estados partes toman la decisión de conformar un nuevo Estado bajo la forma de una Federación o Confederación. En este caso se trata del surgimiento de una nueva entidad estatal. Para Manuel Medina, se logra la integración internacional mediante la superación de entidades políticas menores por vía de su fusión en entidades mayores"⁴⁹.

1.2.4. Los bloques regionales

Toda vez que ya hablamos de los diferentes grados de integración económica, ahora debemos señalar un fenómeno muy recurrente en el actual comercio mundial: el establecimiento de bloques regionales.

⁴⁷ *Idem*, p.55 y 56.

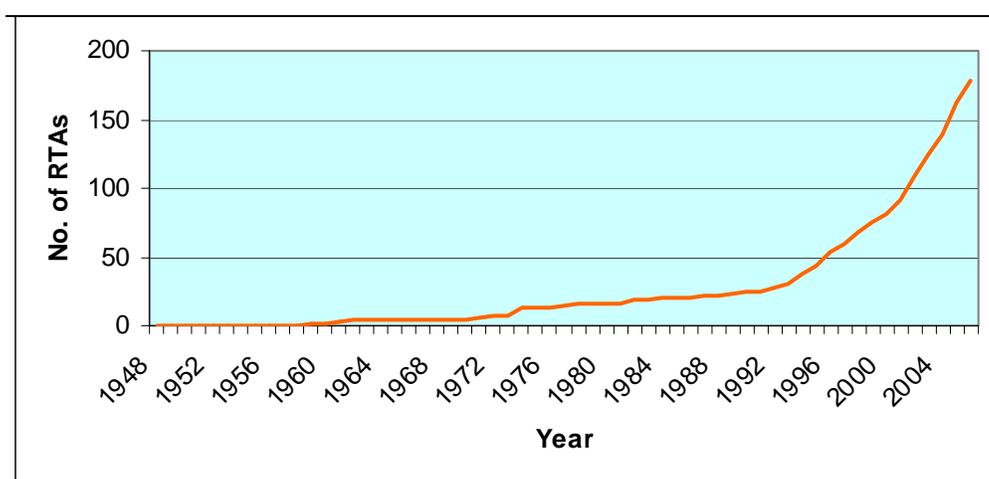
⁴⁸ *Cfr.* Basaldúa, Ricardo Xavier; *Op. cit.*, pp. 49 y 50.

⁴⁹ Moya Domínguez, María Teresa; *Op. cit.*, p. 56.

Es indudable que la nueva era del comercio mundial, a partir de la creación de la OMC, se caracteriza por el surgimiento de bloques comerciales y zonas de libre comercio a la luz del Artículo XXIV del GATT. Este Artículo del GATT, como una excepción al principio de la No Discriminación, permite el establecimiento de bloques regionales comerciales sin que sus Miembros hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los demás países Miembros de la OMC. En este contexto, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio constituyen formas de integración económica, conformadas mediante acuerdos o tratados comerciales internacionales que pasan a ser parte del sistema jurídico de cada país suscriptor. Ello ha producido cierta tensión con las Cláusulas de la Nación Más Favorecida (CNMF) y de Trato Nacional (CTN) prevista en el propio Acuerdo.

Aunado a lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha señalado que debido a diferencias entre los principales socios comerciales, en especial en el área del acceso a mercados agrícolas y no agrícolas, así como a una visión generalizada acerca de la dificultad de que los beneficios económicos y comerciales de cualquier acuerdo puedan compensar los costos políticos de hacer mayores concesiones en temas usualmente de gran sensibilidad en el frente político interno, han representado un retroceso con respecto a la posibilidad de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr un sistema de comercio abierto y basado en reglas y más aún, por la proliferación de un gran número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales que ha puesto en riesgo la integridad del sistema multilateral de comercio.⁵⁰

Acuerdos Comerciales Regionales en Vigor (Por fecha de entrada en vigor)



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas; "Situación y perspectivas para la economía mundial, 2007", *Resumen Ejecutivo*, Nueva York, 2007, p.8.

Al respecto, la OMC señala: “La gran mayoría de Miembros de la OMC son parte en uno o más acuerdos comerciales regionales. El incremento en el número de acuerdos comerciales regionales ha continuado sin cesar desde principios de la década de los 90. Hasta diciembre de 2002 se habían notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 130 se notificaron después de 1995. Actualmente están en vigor más de 170 acuerdos comerciales regionales; además se calcula que otros 70 están funcionando aunque no han sido notificados aún. Para finales de 2005, si se concluyen los acuerdos comerciales regionales que, según se ha informado, están previstos o ya en proceso de negociación, el número total de acuerdos en vigor podría acercarse a los 300”.⁵¹

Algunos de los principales bloques comerciales más importantes en el mundo son los siguientes:

Bloque	Página Red
• Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	http://www.nafta-sec-alena.org
• Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ⁵²	http://www.ftaa-alca.org
• Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)	http://www.efta.int
• Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	http://www.aladi.org
• Asociación de Estados del Caribe (AEC)	http://www.acs-aec.org
• Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)	http://www.asean.or.id
• Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)	http://www.caricom.org
• Comunidad Andina (CAN)	http://www.comunidadandina.org
• Foro de Cooperación Económica de Asia-pacífico (APEC)	http://www.apecsec.org.sg
• Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	http://www.mercosur.org
• Unión Europea (UE)	http://www.europa.eu.int/comm/index.htm

⁵¹ Para mayor información véase: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm.

⁵² El proceso de negociación se encuentra interrumpido.

Así las cosas, vemos que la regionalización de los mercados resulta un proceso contradictorio con la globalización de la producción, el comercio y los flujos de capital en el ámbito mundial, toda vez que cada bloque regional crea sus propias reglas de integración hacia su interior, en detrimento del multilateralismo comercial internacional enarbolado por la OMC. Este fenómeno asume dinámicas aparentemente opuestas y en muchos casos realmente contradictorias, por ejemplo, la homogeneización vs. la heterogeneización de las reglas de intercambio; localismo y regionalismo vs. mundialismo; globalización económica vs. carencia de globalización política y jurídica; etcétera.

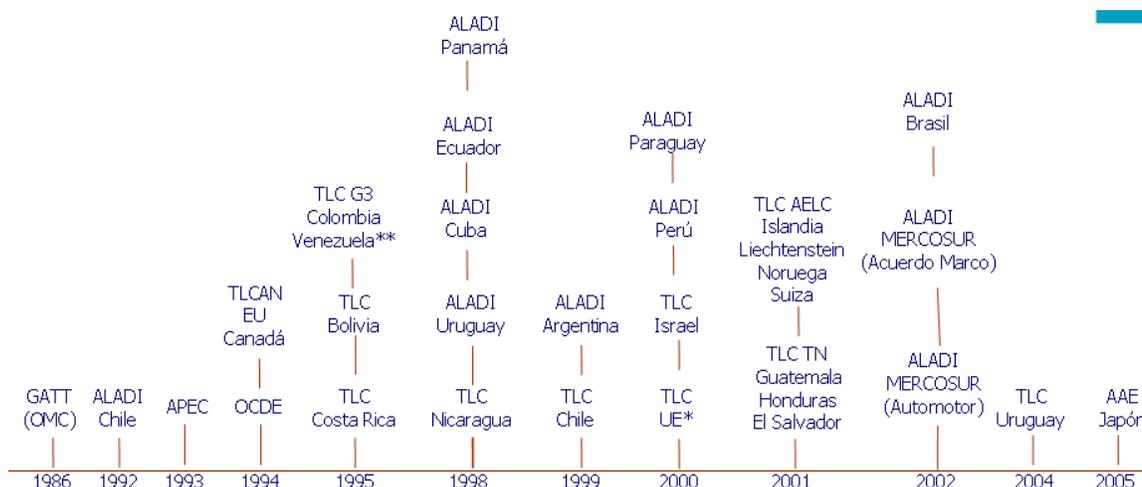
Un ejemplo concreto de esto es la celebración de los numerosos tratados y acuerdos comerciales regionales que México ha firmado con numerosos países del mundo, como se observa a continuación:

Tratados y Acuerdos Comerciales Suscritos por México



Fuente. Secretaria de Economía.

Tratado	Países	Publicación D.O.F.	Entrada en vigor
TLCAN	Estados Unidos y Canadá	20 de diciembre de 1993	1 de enero de 1994
TLC-G3	Colombia y Venezuela	9 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México - Costa Rica	Costa Rica	10 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México - Bolivia	Bolivia	11 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México - Nicaragua	Nicaragua	1 de julio de 1998	1 de julio de 1998
TLC México - Chile	Chile	28 de julio de 1999	1 de agosto de 1999
TLCUEM	Unión Europea	26 de junio de 2000	1 de julio de 2000
TLC México - Israel	Israel	28 de junio de 2000	1 de julio de 2000
TLC México - TN	El Salvador, Guatemala y Honduras	14 de marzo de 2001	15 de marzo de 2001 con El Salvador y Guatemala y 1 de junio de 2001 con Honduras.
TLC México - AELC	Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza	29 de junio de 2001	1 de julio de 2001
TLC México - Uruguay	Uruguay	14 de julio de 2004	15 de julio de 2004
AAE México - Japón	Japón	31 de marzo de 2005	1 de abril de 2005
(ALADI) ⁵³	Asociación Latinoamericana de Integración	31 de marzo de 1981	(E.V.G.) 18 y (E.V.M.) 22 de marzo de 1982*



**A partir del 19 de noviembre de 2006, Venezuela ya no participa en el TLC del G-3.

⁵³ Se estableció con el objeto dar continuidad al proceso de integración latinoamericano y establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un mercado común. Anteriormente era la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), creada el 18 de febrero de 1960 y sustituida por la ALADI mediante el Tratado de Montevideo de 1980. ALADI es un Organismo Intergubernamental, tiene como funciones básicas: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuvan a la ampliación de los mercados. Para el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación, los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial. Cfr. "DECRETO de promulgación del Tratado de Montevideo 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hecho en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, el 12 de agosto de 1980", DOF del 31 de marzo de 1981.

*E.V.G., entrada en vigor general y E.V.M., entrada en vigor en México.

Por tanto, el entorno internacional de México se caracteriza por el reforzamiento de bloques de integración económica, en especial, con América del Norte, la Unión Europea y los bloques de cooperación que se establecen en el sudeste asiático donde China y Japón aun compiten por delimitar sus áreas de dominio.

1.2.5. El proteccionismo en el comercio internacional

Al lado de la tesis de la globalización encontramos su bien conocida antítesis: el proteccionismo en el intercambio comercial de los mercados mundiales.

El *proteccionismo* no es otra cosa más que el conjunto de medidas que como su nombre lo indica, regulan o restringen la entrada o salida del territorio aduanero, de las mercancías que pudiesen incidir en aspectos primordiales de un país, en términos de bienestar nacional. Las justificaciones y las modalidades de proteccionismo están inspiradas en la misma idea fundamental: el control del comercio exterior es una arma decisiva de política económica para lograr el desarrollo armónico de la economía de un país.⁵⁴

Los argumentos a favor del proteccionismo van desde económicos hasta políticos o militares, sobre todo cuando una potencia cuida su *statu quo*; entre los más conocidos se encuentran:

a) El argumento de las industrias nuevas: se presenta cuando las industrias al momento de ser instaladas no tienen el nivel de competitividad que los de la producción proveniente del extranjero, por lo que requieren de alguna protección; el proteccionismo es temporal, hasta que la empresa llegue a su fase más alta con recursos y experiencia necesaria para sobrevivir.

b) El comercio necesita restricciones y/o apoyos para proteger la mano de obra doméstica contra la mano de obra extranjera barata.

c) La protección es necesaria para reducir el desempleo doméstico.

d) Aumentar la autosuficiencia por razones políticas y militares.

e) Se presenta en determinados sectores estratégicos con el fin de diversificar la economía.

⁵⁴ Del Castillo Falconi, Ofelia. "Regulaciones y Restricciones No Arancelarias al Comercio Exterior". Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 2004. pp. 8 y 9.

f) Como defensa a un país que impuso arbitrariamente alguna medida no arancelaria.

En suma, los argumentos a favor del proteccionismo son variados y no necesariamente económicos, además de que se han usado por los países como bandera para apelar a intereses nacionalistas, así como para conceder beneficios injustificados y protección a industrias ineficientes e incapaces de competir en los mercados externos.

1.2.6. Los paradigmas de la globalización comercial y las operaciones aduaneras

Una vez que ya explicamos los conceptos que soportan y envuelven el surgimiento de los nuevos paradigmas de la globalización comercial: globalización, comercio exterior, estructura del comercio mundial, formas de integración económica, bloques regionales y proteccionismo; procederemos ahora al estudio de los principales paradigmas que a nuestro juicio involucran a las operaciones aduaneras del mundo, pero sobre todo de la llamada “Aduana México”, mismo término que en el argot aduanero a inicios del siglo XXI designa a las aduanas de nuestro país.

Los temas actuales del comercio mundial, así como los fenómenos relacionados con el movimiento internacional de mercancías, servicios, capitales y personas en los diferentes territorios aduaneros, hacen imprescindible la precisión y redefinición de los paradigmas de la globalización, no obstante, que en estos nuevos paradigmas se incluyen conceptos no muy lozanos surgidos en la última centuria del siglo XX y que han sido transformados a raíz de la maduración del nuevo entorno mundial y del uso de tecnologías vigentes a partir de la última década anterior al 2000.

Ya señalamos con anterioridad que los nuevos paradigmas de la globalización comercial e integración son referidos a través de palabras o términos tales como: “comercio y competencia”, “comercio e inversión”, “comercio electrónico”, “facilitación y control aduaneros”, “transparencia y seguridad”, “cooperación e intercambio de información”, “análisis y gestión de riesgos”, “simplificación y armonización”, “competitividad”, “logística comercial”, “administración aduanera integral”, etcétera. Sin embargo, su conceptualización o connotación va más allá de su simple llamada o referencia, pues éstos tienen verdaderas implicaciones en la transformación de las operaciones del comercio mundial de tal manera que afectan no sólo a las políticas comerciales o aduaneras de los países, sino también las transacciones mercantiles de todas las empresas de comercio exterior y más aún de las multinacionales.

Dichos conceptos hoy en día son escuchados, leídos, enseñados, aplicados o utilizados, aún sin conocer su verdadero alcance por importadores, exportadores, pequeñas y grandes empresas, transportistas, profesionistas, académicos, organizaciones locales o internacionales y por dependencias privadas o gubernamentales en el mundo. Con todo, en muchos de los casos no se conoce con precisión el alcance y las consecuencias de la aplicación de los mismos, en virtud de que pueden adquirir diversas connotaciones en los diferentes países, regiones y legislaciones respectivas. Pues adicionalmente, estos novedosos paradigmas surgidos en el comercio internacional contemporáneo también han tenido una asunción multifuncional, ya que además de fungir como objetivos de organizaciones internacionales, dígase por ejemplo la OMC, la APEC, la OCDE y la propia OMA, también funcionan como principios integrados dentro de sus marcos normativos.

De esta manera, vemos que la revisión y modernización del Convenio de Kyoto original, se basó en algunos de los referidos conceptos para adoptarlos como principios rectores de la nueva Versión Revisada del Convenio de Kyoto, en vigor en febrero de 2006. De entre estos conceptos podemos mencionar los siguientes: simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros; análisis y gestión de riesgos en el ámbito aduanero; maximización en el uso de tecnologías de la información; y la consecución de la transparencia en la utilización de los procedimientos para los operadores comerciales, mediante una clara información acerca de sus obligaciones y responsabilidades legales.

Sin embargo, para efectos de nuestra investigación por ahora sólo nos referiremos a los siguientes paradigmas: logística comercial, competitividad dentro de la dinámica del comercio exterior y administración aduanera integral; para que una vez que entremos al estudio de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, podamos hacer el análisis de estos otros referidos paradigmas.

1.2.6.1. La Logística comercial

Para entender de manera sencilla qué es la *logística* en el comercio internacional, debemos referirnos primero a los antecedentes de esta figura. El término viene del vocablo francés "*logistique*", utilizado como parte del arte militar que atiende al movimiento y avituallamiento de las tropas en campaña. Esto es, por logística, se entiende en primera instancia "el conjunto de operaciones desarrolladas en apoyo de las unidades de combate. La logística comprende la consecución, el mantenimiento y el transporte de personal militar, suministros y equipo. La complejidad de la guerra moderna necesita un vasto apoyo logístico; en una división de combate, uno de cada cuatro hombres desarrolla ese tipo de funciones. Éstas incluyen el movimiento de fuerzas militares y su concertación en relación con la alimentación, el alojamiento y los suministros sanitarios. El apoyo

logístico a las tropas de combate procede de unidades de suministros, comunicaciones y transporte”.⁵⁵

De esta misma manera, el concepto de logística aplicado al comercio exterior, es el conjunto de operaciones desarrolladas en apoyo del intercambio o flujo de mercancías o servicios en los mercados mundiales, misma que comprende la consecución, mantenimiento, seguridad y transporte de bienes, con el fin de satisfacer en forma eficiente con el menor costo, esfuerzo y tiempo posibles a los clientes o consumidores. En pocas palabras, la logística comercial se traduce en ser competitivos en un entorno globalizado del comercio mundial.

Para Eduardo Reyes, la logística representa un conjunto de actos y actividades interrelacionados entre sí y que interactúan para mejorar, en términos de tiempo, dinero y esfuerzo, la entrega de un producto al consumidor final. Así, la implementación de una logística adecuada tiene influencia en diferentes facetas de la empresa: 1) en la estrategia de servicio al cliente; 2) en la estrategia de los canales de distribución; 3) en las negociaciones de las condiciones de entrega; 4) en la introducción de nuevos productos; 5) en la estrategia de la red de almacenes; 6) en la estrategia del transporte; 7) en el diseño de la red de fábricas y almacenes; y 8) en la estrategia del sistema de información.⁵⁶

Asimismo, este autor señala que la implementación de estrategias de logística incrementa la atención en la distribución física de las mercaderías, permitiendo la reducción de los costos y el incremento en las ventas de mercancías en diversas áreas del mercado, entre sus ventajas sustanciales se encuentran: a) controlar los niveles de los inventarios; b) reducir los tiempos entre pedidos y entregas, c) maximizar la utilización de los recursos financieros, técnicos y humanos; d) permite al cliente decidir sobre el momento y mecanismo de la compra; y e) mejorar la distribución y reducción de los costos en términos generales.⁵⁷ La logística se distingue en: logística internacional, logística empresarial, logística en la distribución física y en gestión logística.

La logística otorga beneficios a las empresas que la utilizan como medio para incrementar el servicio al cliente, destacándose los siguientes aspectos.⁵⁸

- Reduce el ciclo pedido-entrega;
- Realización de entregas en días y horarios preestablecidos;

⁵⁵ "Logística", *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*, © 1993-1999 Microsoft Corporation.

⁵⁶ Véase Reyes Díaz-Leal, Eduardo. "Introducción a la Logística Internacional". Bufete Internacional, México, 2002. p. 5.

⁵⁷ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Op. cit.*, p. 7.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 15 y 17.

- Incrementa la confiabilidad en los plazos de entrega, inventarios y calidad;
- Mejora la preparación y transporte de los bienes, así como los aspectos administrativos conducentes al ciclo orden-entrega;
- Mejora la capacidad de reacción ante casos fortuitos o de emergencias (accidentes, reordenes urgentes, devoluciones, etcétera);
- Mejor explotación de la información compartida;
- Se incrementa la comunicación con el cliente;
- Permite el establecimiento de procedimientos adecuados para atender y resolver las quejas y problemas de la operación;
- Mejora y/o establece garantías o servicio postventa, incluyendo la devolución de mercancías; y
- Mejora la localización de mercancías en tránsito y en almacén.

Adicionalmente la logística: permite la reducción en los costos de la distribución física; incrementa el servicio al cliente y a los involucrados; reduce la inversión económica al mantener, a su mínima expresión, los inventarios; incrementa la calidad de la información; incrementa la especialización y eficiencia de los recursos y flexibiliza (parcial o totalmente) los costos haciéndolos variables en lugar de fijos, pero sobre todo asegura el cumplimiento en la entrega “justo a tiempo” o *just in time*.

Algunos de los servicios que forman parte de la logística son: seguridad; etiquetado; empaque y embalaje; transportación a larga distancia; reparto o transportación a cortas distancias; compras, distribución; desaduanamiento; almacenaje y maniobras. Asimismo, muchos de estos servicios relacionados con la cadena de suministros y manejo de carga pueden ser administrados mediante variados programas o *softwares*, proporcionados por empresas de soluciones logísticas, tales como de: almacenaje y administración de inventarios; abastecimiento sincronizado de líneas de producción; manejo y administración de fletes globales; importaciones y exportaciones aéreas, marítimas y terrestres; consolidación de carga de importación y exportación; diseño de confirmación de entregas; embalaje y etiquetado de productos, montaje de kits; etcétera.

Finalmente, el costo logístico juega un papel importante en la competitividad de las empresas y de los países, quienes luchan día con día en los mercados globales, mismos que se vuelven cada vez más cambiantes y dinámicos, por lo que los modelos logísticos tendrán que adaptarse a las siguientes tendencias: a) a las exigencias cada vez mayores de los clientes; b) a la diferenciación de productos; c) a los cortos ciclos de producción; y d) a un rápido crecimiento y expansión de los mercados.

1.2.6.2. La competitividad dentro de la dinámica del comercio exterior

El vocablo *competitividad* se refiere “a la capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico”.⁵⁹ Es muy utilizado en los medios empresariales, políticos y socioeconómicos en general, pero también a nivel de país o nación. La competitividad tiene incidencia en la forma de plantear y desarrollar cualquier iniciativa de negocios, lo que está provocando una evolución en la ideología de empresa y empresario, y también en la forma de cómo los países armonizan, simplifican y desarrollan sus procesos de desaduanamiento de mercancías.

La ventaja comparativa de un país competente en los procedimientos aduaneros incide en la calidad del servicio, ahorro de tiempo de las empresas y de costos, en la transparencia y seguridad de las operaciones, etcétera, elementos de los que podrían carecer sus competidores (países) o que estos tienen en menor medida, que hace posible la obtención de rendimientos superiores a los de aquéllos. Si México como país es menos competitivo en sus aduanas de lo que pudieran ser sus socios comerciales, es evidente que hay un efecto dominó también hacia las empresas mexicanas, lo cual resulta en perjuicio de los sectores productivos y por ende en el desarrollo de México como nación.

A) Competitividad y mercantilismo

Es posible que de entrada pueda vincularse la *competitividad* dentro de la dinámica del comercio con el *mercantilismo*, por la siguiente razón principal: el mercantilismo es una filosofía económica generalizada desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII (en países como la Gran Bretaña, España, Francia y Holanda), la cual sostenía que la forma más apropiada para que un país pudiera llegar a ser rico y poderoso, consistía en exportar más de lo que se importaba. Este principio llega hasta nuestros días matizado, pero con la idea clara sin lugar a dudas de que los países deben exportar más productos y servicios de los que importan; este es el caso de México quien basa su política comercial actual en un modelo de fomento a las exportaciones.

En efecto, el mercantilismo establecía que la diferencia entre las exportaciones y las importaciones sería compensada por un flujo de metales preciosos, principalmente el oro. Cuanto más oro tuviera un país, más rico y

⁵⁹ “Competitividad”. www.monografias.com/trabajos/competitividad/competitividad.shtml.

poderoso sería. Así, los mercantilistas sostenían que el gobierno debía estimular las exportaciones y restringir las importaciones. Como todos los países no podían tener simultáneamente un superávit en las exportaciones y la cantidad de oro en existencia era fija en un momento determinado, un país podía beneficiarse solamente a expensas de los otros.

El mercantilismo favorecía la acumulación de oro, ya que éste era considerado la riqueza real de un país. Con el oro, los monarcas podían equipar sus ejércitos, obtener suministros y mantener las flotas que necesitaban para consolidar su poder y adquirir colonias. Más oro significaba más monedas de oro en circulación y mayor actividad mercantil. Para poder acumular oro, el país tenía que promover sus exportaciones y restringir sus importaciones, estimulando así la producción nacional y el empleo. Los mercantilistas abogaban por controles gubernamentales estrictos para el comercio, pretendían mostrar que los objetivos de los países estaban en conflicto y pregonaban el nacionalismo económico.

Otras aportaciones del mercantilismo son: la teoría de la balanza comercial, la teoría cuantitativa y los precios, el tipo de cambio, sus fluctuaciones y los puntos oro y conceptos sobre el atesoramiento.

No obstante, si analizamos con más detalle el espíritu original del mercantilismo, vemos en la época actual que éste ya no embona en una política comercial competitiva de fomento a las exportaciones; esto es, si partimos de los elementos que integran un país competitivo, entre los cuales se pueden considerar sus aduanas, pues son pilar importante de la logística comercial que influyen en cualquier empresa, llegamos a la conclusión de que lo único para lo que puede servir la doctrina del mercantilismo es para justificar que las exportaciones generan mayor riqueza y empleo en un entorno globalizado del comercio mundial, y que las importaciones por el contrario llevan a un déficit comercial con sus consecuentes repercusiones negativas. Esto es en el fondo que la práctica del mercantilismo por sí sólo no hace a un país más eficiente ni más competitivo, ya que al final de cuentas establece controles a las operaciones aduaneras que obstaculizan el libre comercio, lo cual también se contrapone con los principios vigentes de la OMC y del Convenio de Kyoto Revisado.

B) Competitividad y liberalismo

Por otro lado, si contrastamos el liberalismo con el tema de la competitividad, como la entendemos ahora, observamos que el primero sin señalarlo expresamente busca que las naciones o países sean más competitivos y en consecuencia las empresas dedicadas al comercio exterior.

En efecto, el *liberalismo* surge como reacción opuesta al mercantilismo. En 1776, Adam Smith promulgó el libre comercio como la mejor política para los

países del mundo en su libro *La investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (conocido simplemente como *La riqueza de las naciones*). Smith sostenía que con el libre comercio cada país podría especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tuviera una *ventaja absoluta* (o que pudiera producir de manera más eficiente que otros países) e importar aquellos otros en los que tuviera una desventaja absoluta (o que produjera de manera menos eficiente).⁶⁰ Esto es que cada país y empresa de ese país, produjera, fabricara o exportara aquello para lo cual era más competitivo.

Esta especialización internacional de los factores productivos conduciría a un incremento de la producción mundial, el cual sería compartido por los países involucrados en el comercio. De esta forma, un país no necesariamente se beneficia a expensas de otros, puesto que todos podrían beneficiarse simultáneamente.⁶¹

Otro elemento relacionado con liberalismo y competitividad lo encontramos en las ventajas comparativas. Para aplicar la *teoría de la ventaja comparativa* o *costo comparativo*, se requiere como primera condición la existencia de *diversidad o diferencias en las condiciones de producción de los países*, por ejemplo, resulta mucho mejor cultivar la uva en Francia que en Arabia, pues aunque en este último se pudiera cultivar, se tendría que hacer mediante invernaderos y métodos complicados, lo cual elevaría su costo de producción en una forma exorbitante y el resultado sería la producción de uvas muy caras que pocos o nadie comprarían, a diferencia de las producidas en Francia, país que tiene ventajas comparativas para el cultivo de la uva. Así las cosas, si se intentara producir un poco de todas las mercancías en cada una de las regiones, es evidente que no se conseguiría, y si esto sucediera, se conseguiría a un costo enorme. Aun cuando dos países puedan producir las mismas mercancías, generalmente se dan cuenta de que les conviene más especializar la producción en algunos bienes, por ejemplo trigo, y cambiar sus exportaciones por importaciones de otros productos, por ejemplo televisiones; todos podemos ver finalmente que, en este caso tan sencillo, la especialización y el comercio aumentarán la producción mundial de ambos bienes, así como la capacidad de cada país para consumirlos.

Pero, ¿qué pasa si dos naciones pueden producir fácilmente la uva, el trigo o computadoras? La clave del concepto se encuentra en la palabra “comparativa” que implica que cada uno de los países tienen una clara “ventaja” en algunos

⁶⁰ Smith, Adam. "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations"; 5th. Edition. London: Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Cannan, 1904. Fifth edition p. IV.7.102 (Book IV, Chapter VII Of Colonies, PART THIRD Of the Advantages which Europe has derived from the Discovery of America, and from that of a Passage to the East Indies by the Cape of Good Hope). The Library of Economics and Liberty, en www.econlib.org/library/Smith/smWN17.html#B.IV.

⁶¹ Mercado H., Salvador. "Comercio Internacional". T. I, Limusa. México, 1997. p. 18.

bienes y una clara “desventaja” en otros.⁶² Es decir, es posible que uno de los países sea *en términos absolutos* más eficiente que el otro en la producción de *todos los bienes*. Esto significaría que el otro tiene una desventaja *absoluta* en la producción de todos los bienes; pero en tanto existan diferencias en la eficiencia *relativa*, al producir los distintos bienes en los dos países, podemos estar seguros de que incluso un país pobre tiene una ventaja *comparativa* en la producción de aquellas mercancías en las que es *relativamente* más eficiente. Este mismo país pobre tendrá una desventaja *comparativa* en aquellas otras mercancías en las que su eficiencia sea superior a la media. Del mismo modo, la nación más rica y eficiente encontrará que debe especializarse en aquellas ramas de la producción en las que tenga una ventaja comparativa, por ejemplo en la producción de televisiones, y planificar para importar aquellas mercancías en las que tiene una desventaja comparativa, como podría ser la producción de cítricos.

No obstante, es importante mencionar que la ley de la ventaja comparativa debe matizarse para tener en cuenta ciertas interferencias. Por ejemplo, si las paridades de los tipos de cambio y los salarios monetarios son rígidos en ambos países o si la política fiscal y monetaria deja mucho que desear en ambos, entonces la bendición de las importaciones baratas derivadas de la especialización internacional podría transformarse en el azote del desempleo. Las naciones modernas esperan lograr, mediante una política adecuada, una macroeconomía que no tenga que sacrificar los grandes beneficios que se derivan del comercio, sino que pueda recrear las condiciones precisas para que el principio de la ventaja comparativa funcione correctamente.

Evidentemente, lo anteriormente señalado no serviría de nada si en la práctica las aduanas en lugar de funcionar como “facilitadoras” del comercio exterior, funcionan como obstáculos del libre intercambio de bienes. La función facilitadora de las aduanas se comprende mejor en la medida en que se entiende el concepto de “administración aduanera integral”, lo cual analizaremos a continuación.

C) Facilitación y competitividad⁶³

Organismos internacionales como la OCDE, la OMC y el Banco Mundial (BM) han acuñado el término *facilitación comercial (FC)*, cuyo objetivo es lograr “la simplificación y armonización de procedimientos de comercio internacional” y en la

⁶² Samuelson, Paul A. “Curso de Economía Moderna”. (Tr. J.L. Sampedro). Decimosexta edición, Aguilar, España, 1972. pp. 715 y ss.

⁶³ Véase la página red: www.siicex.gob.mx/Sabias/FACILITACION.doc, así como el “Considerando” del Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior, publicadas en el DOF el 21 de julio de 2006.

que confluyen aspectos relacionados con la estructura arancelaria, regulaciones y restricciones no arancelarias (RyRNA), aspectos de infraestructura y logísticos, la mejora regulatoria y los procedimientos aduaneros.

En el lenguaje de la facilitación comercial, los procedimientos son entendidos como las actividades, prácticas y formalidades involucradas en recopilar, presentar, comunicar y procesar la información requerida para el movimiento de bienes y servicios en el comercio internacional.

Las políticas públicas sobre la facilitación comercial están basadas en los principios de transparencia, certidumbre, no discriminación y mejora regulatoria y tienen, en general, un efecto directo sobre la competitividad de las empresas y, en particular, en aquéllas que realizan operaciones de comercio exterior.

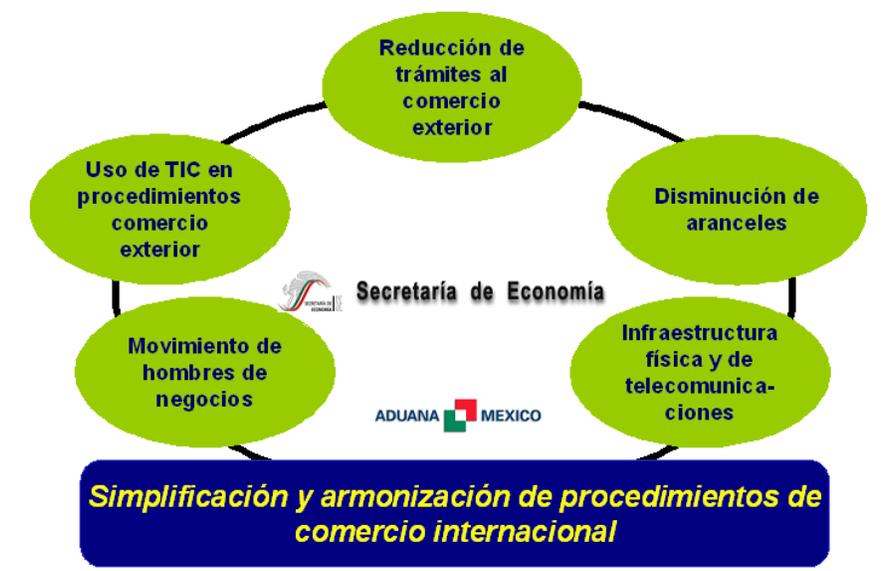
De acuerdo con estimaciones del BM, si México implementara políticas de FC podría aumentar su flujo comercial como exportador en un total de 17.3 mil millones de dólares.

Atendiendo a lo anterior y en el marco de la Política Económica para la Competitividad implementada por el Gobierno Federal, la Secretaría de Economía (SE) presentó las Acciones Concretas para Incrementar la Competitividad, a partir de las cuales ha dado, en el ámbito de su competencia, prioridad a aspectos de la FC, cuyas áreas de oportunidad son:

- a) Reducción de restricciones al comercio exterior, ya que un buen indicador de la debilidad institucional de un país es la superabundancia y extensión de regulaciones, normalmente acompañada de serios problemas de gestión.
- b) Política arancelaria orientada a eliminar las incongruencias arancelarias, a disminuir la carga impositiva y la dispersión arancelaria.
- c) Logística en las cadenas de valor.
- d) Valor agregado, tecnología y servicios, en donde se busca un escalamiento de la producción a segmentos con mayor valor agregado y mayor intensidad tecnológica.
- e) Uso de tecnologías de la información, en los procedimientos y operaciones de comercio exterior.

La implementación de políticas de FC hace necesario un proceso de desarrollo institucional, con el objeto de transitar de un conjunto de reglas a otro más eficiente que reduzca los costos de transacción y responda mejor a las expectativas de las empresas y/o ciudadanos, que abarque tanto la esfera normativa como la administrativa y la institucional.

FACILITACIÓN COMERCIAL



A partir del desarrollo institucional derivado de la implementación de políticas de FC comercial, la SE propuso institucionalizar todos aquellos aspectos de toma de decisión y operativos que están vinculados al comercio exterior y, al mismo tiempo, contribuir a desarrollar organizaciones (públicas y privadas) más eficientes y eficaces para cumplir las reglas institucionales, lo cual se debe reflejar en los costos de transacción de los particulares.

1.2.6.3. La administración aduanera integral

La *administración* entendida como un proceso que comprende funciones y actividades que los administradores deben llevar a cabo para lograr con eficiencia los objetivos de la organización, generalmente está integrada por las siguientes etapas: 1) previsión, 2) planeación, 3) organización, 4) interpretación, 5) dirección, 6) control y 7) evaluación.

Esta definición de administración, aplicada al comercio exterior puede responder a la pregunta ¿por qué administrar en el comercio exterior? La respuesta se obtiene en el sentido de que la administración aplicada al comercio internacional es la combinación y dirección del uso de los recursos y procedimientos a efecto de lograr los objetivos de la política comercial tanto de una empresa o de un país; de esta forma la administración es esencial en toda

organización como en cada uno de los niveles que la componen para ser más competitivos.

Asimismo, en el entorno aduanero, la administración comprende funciones y actividades que los importadores y exportadores, transportistas, agentes y apoderados aduanales, gerentes de tráfico, aduanas, etcétera, deben llevar a cabo para lograr los objetivos de su empresa: mejora logística, eficiencia, ahorro, competitividad, controles, según se fijen. De esta forma, si el organismo o empresa cumple con sus objetivos, luego entonces estamos en presencia de una *administración aduanera integral*, ya que la misma es transformada en una herramienta útil que servirá para facilitar las operaciones de comercio exterior mediante el uso de la logística comercial, creando empresas competitivas.

En palabras más claras: ¿para qué sirve la administración aduanera integral en un mundo globalizado o en regiones integradas? La respuesta práctica se da en el sentido de que ésta permite a las empresas tomar decisiones —sin ser limitativos—, con base en lo siguiente:

- Previsión de requerimientos en las operaciones de comercio exterior.
- Planear la logística administrativa.
- Organizar el despacho de las mercancías.
- Dirigir con precisión los objetivos de comercio establecidos.
- Controlar las operaciones de comercio exterior.
- Y evaluar los servicios aduaneros integralmente.

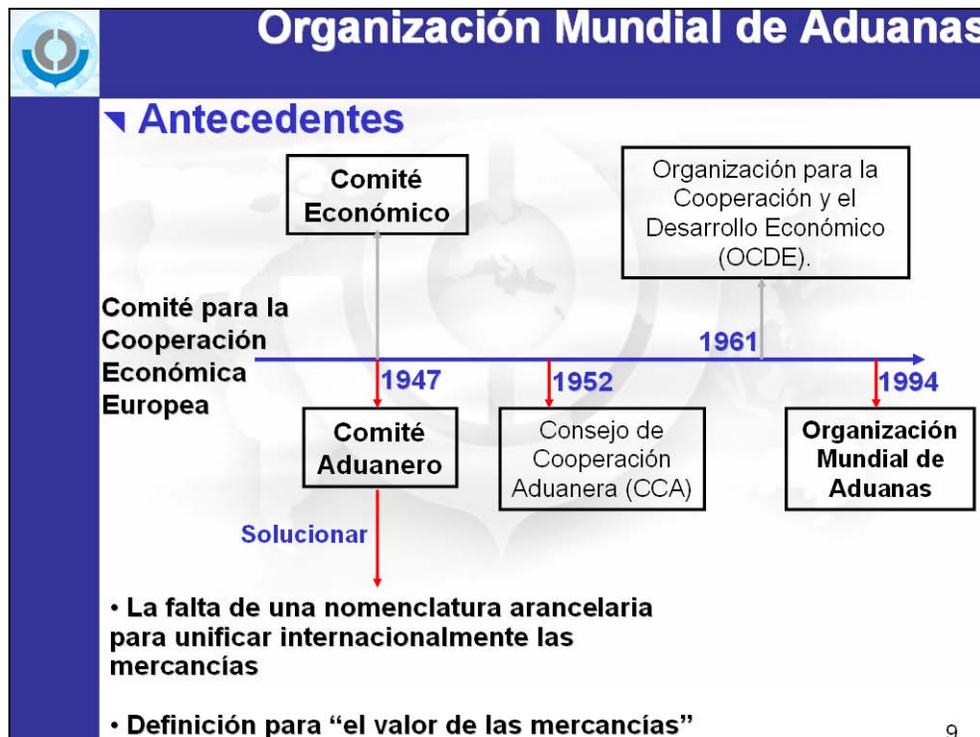
Adicionalmente, la administración aduanera integral permite que las empresas sean más eficientes en: el control de inventarios, aplicación de TLC's y acuerdos de libre comercio, pago, compensación y diferimiento de contribuciones y aprovechamientos, cumplimiento correcto de regulaciones y restricciones no arancelarias, aplicación adecuada de programas de fomento y promoción al comercio exterior, programas aduaneros, uso de las facilidades aduaneras, aplicación del "justo a tiempo", así como el uso eficiente de tecnologías de comunicación e informática en las operaciones transnacionales.

Por tanto, debemos señalar que dentro de la logística aduanera integral, las aduanas están involucradas actualmente en un mundo globalizado y tienen un rol fundamental en el impulso del comercio exterior de bienes pues como instrumentos del comercio exterior y reguladas por un marco jurídico (internacional o nacional), se encuentran obligadas a ser también más competitivas, pues sin aduanas competitivas, eficientes y modernas el concepto de logística comercial no existiría en el plano del comercio mundial. De esta forma, la Versión Revisada del Convenio de Kyoto se convierte en una moderna herramienta y guía para asistir el desarrollo de los procedimientos de las aduanas del mundo, mediante el establecimiento de principios y conceptos novedosos.

1.3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

En la época actual la OMA juega un papel determinante en el comercio internacional a través de las aduanas del mundo, toda vez que es la organización más importante que regula las actividades y operaciones aduaneras de los países miembros, mediante la emisión de diversos instrumentos jurídicos y recomendaciones puestas en práctica por la comunidad internacional con el fin de armonizar los procedimientos y regímenes aduaneros, así como asegurar y facilitar el comercio global de bienes en los distintos territorios aduaneros. Conocer cuál es la función de la OMA es importante para entender los cambios aduaneros contemporáneos, ya que es en este organismo donde nacen las principales reglamentaciones que rigen el cruce fronterizo de mercancías.

1.3.1. Antecedentes



Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, las ciudades europeas quedaron devastadas al igual que la economía de los países de Europa. Sin embargo, una vez adquirido el capital necesario para reconstruir las ciudades y

comprar los satisfactores para subsanar los males padecidos inició en forma por más importante el cruce fronterizo de productos en los diversos países, generándose mucha demora en el cruce por distintos supuestos, entre ellos: la presentación de documentos en distintos idiomas para amparar las mercancías, la existencia de dobles revisiones, se tenían elevados costos administrativos e impuestos inequitativos, y al final todo esto se reflejaba en altos precios para el consumidor. Ello generó conciencia en los gobiernos y en las aduanas motivando los “orígenes administrativos” de lo que hoy se conoce comercialmente como la “Organización Mundial de Aduanas” u OMA, cuyo nombre oficial sigue siendo “Consejo de Cooperación Aduanera” (CCA).

En 1948 el Grupo de Estudio creó dos comités: un Comité Económico y otro para Asuntos Aduaneros. El Comité Económico es el antecedente directo de lo que hoy se conoce como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mientras que el Comité Aduanero se convirtió en el Consejo de Cooperación Aduanera.

Los primeros objetivos que el Consejo necesitaba atender con urgencia eran: primero, la falta de una nomenclatura arancelaria para unificar internacionalmente el nombre de las mercancías que las identificara y definiera plenamente, por medio de una clasificación y un número individual, racional y ordenado; y segundo, no existía una definición para “el valor de las mercancías”, necesario para estandarizar la base gravable de los impuestos *ad-valorem* y así generar certidumbre al comercio internacional en los países adheridos al GATT o al CCA.

Los estudios realizados por el CCA se enfocaron a comparar las técnicas aduaneras empleadas en varios países con la finalidad de generar un patrón operativo que se empleara por los miembros del Consejo, lo que contribuyó en gran medida a la creación de un sistema común de valoración en aduana y una nomenclatura arancelaria. Los resultados de dichos estudios dieron lugar a que el 15 de diciembre de 1950, en la ciudad de Bruselas, se firmaran tres convenios trascendentales para el comercio internacional:⁶⁴

- Convenio sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías para los Aranceles de Aduanas (Nomenclatura Arancelaria de Bruselas NAB).

⁶⁴ Álvarez Gómez-Pallete, José María. “La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios”. 1ed. Editorial Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional (CIACI). Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana; México, 2002, pp. 15-41.

Cabe señalar que este Convenio creó un comité provisional en febrero de 1953 para proseguir los trabajos relativos a la aplicación de la nomenclatura iniciados por el Comité Aduanero del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea. Posteriormente, el 11 de septiembre de 1959 se constituye el Comité de la Nomenclatura el cual realizó su primera sesión el 23 de mayo de 1960.⁶⁵

- Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías (Definición del Valor de Bruselas, DVB).
- Convenio por el que se crea un Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).⁶⁶

La realización de estos convenios y el auge que tuvo el Consejo, fueron motivo para que el 26 de enero de 1953 se celebrara en Bruselas la sesión inaugural del CCA, presidida por el Ministro de Comercio Exterior de Bélgica, el Sr. Joseph Meurice, asimismo se contó con la participación de los 17 países miembros del Organismo en aquel entonces (Alemania R.F., Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía), representados respectivamente por sus Directores Generales de Aduanas.

Para 1994 la Comisión de Política General del CCA propuso y acordó el cambio de denominación a "Organización Mundial de Aduanas". La motivación para este cambio se fundamentó en el creciente número de Partes Contratantes de la Organización, y al mismo tiempo se buscaba establecer una reciprocidad ante la reciente creación de la Organización Mundial de Comercio durante las Negociaciones de la Ronda de Uruguay en 1994, pues se consideró que de esta forma la aduana y los medios comerciales pondrían de manifiesto sus fuertes vínculos y además representaría las buenas relaciones existentes entre las dos organizaciones.

La OMA, que en 1953 comenzó como un organismo europeo con 17 partes contratantes, se ha convertido en una organización mundial que actualmente cuenta con la participación de 169 Miembros, y se ha posicionado como un organismo intergubernamental independiente cuya misión es incrementar la efectividad y eficiencia de las administraciones de aduanas. La OMA es por excelencia la organización intergubernamental de competencia global en asuntos aduaneros.⁶⁷

⁶⁵ Cfr. Carvajal Contreras, Máximo; "Derecho Aduanero". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 14a. edición, México, 2007, pp. 232-237.

⁶⁶ El Convenio entró en vigor el 4 de noviembre de 1952, creando formalmente el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), el cual fue sustituido posteriormente por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

⁶⁷ Cfr. "The Institution of Customs", *World Customs Organization 1952-2002*, en:

1.3.2. Misión

La OMA es un organismo intergubernamental independiente con competencia global en asuntos aduaneros cuya misión es incrementar la efectividad y eficiencia de las administraciones de aduanas. Dentro de los objetivos de la OMA, que van acorde a sus acciones de protección al bienestar económico nacional y la protección social de sus Miembros, se hace hincapié en el fomento al desarrollo del comercio internacional legítimo, así como la promoción de acciones en contra del comercio internacional desleal, mediante la utilización de prácticas aduaneras honestas, transparentes y predecibles. Bajo estos preceptos, la OMA cumple su misión a través de:

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

1.3.3. Organización

La OMA está integrada (al mes de enero de 2007) por 171 Miembros agrupados en 6 regiones. Cada región⁶⁸ cuenta con un presidente que a su vez tiene el carácter de Vicepresidente del Consejo. El Consejo se integra por los Administradores o Directores Generales de Aduanas de los países miembros,

http://www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/Brochure_EN_newVersion.pdf

⁶⁸ América; Asia-Pacífico; África Oriental y Austral; Europa; África del Norte, Próximo y Oriente Medio; África Occidental y Central. *Cfr.* <http://www.wcoomd.org/ie/EN/AboutUs/aboutus.html>.

quienes sesionan dos veces al año. Entre otras funciones, el Consejo tiene que elegir a un Secretario General, quien está encargado del buen desempeño de la OMA. De la oficina del Secretario General se desprende una Comisión Política formada por 24 miembros, la cual es asesorada por un Comité Financiero integrado por 17 miembros. Las funciones y trabajos de la OMA se dividen, principalmente, en los comités siguientes:

- a) Comité Técnico Permanente;
- b) Comité Técnico de Sistema Armonizado;
- c) Comité Técnico de Valoración de Mercancías;
- d) Comité Técnico de Reglas de Origen;
- e) Comité de Aplicación de la Ley;
- f) Comité de Finanzas.

De los comités antes mencionados, sobresalen por su importancia, los siguientes:

A) Comité Técnico Permanente

El objetivo principal del Comité Técnico Permanente o Comité Técnico de Facilitación de Procedimientos, es simplificar y armonizar los procedimientos y regímenes aduaneros empleados por las distintas Administraciones de Aduanas de los países miembros. El principal apoyo para alcanzar su objetivo de facilitación es a través del “Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros” también conocido como el “Convenio de Kyoto”, el cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Este Convenio se sujetó a revisión durante varios años hasta que en junio de 1999 se logró la Versión Revisada que entró en vigor el 3 de febrero de 2006 con la adhesión de 40 Partes Contratadas.

La OMA en coordinación con este Comité garantiza la interpretación y aplicación uniforme de los convenios sobre nomenclatura y valoración, además pretende una mayor armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros de los países miembros a través del estudio de las técnicas aduaneras empleadas por dichos países. Otra de las funciones relevantes del Comité se enfoca a la promoción de asistencia mutua entre las Administraciones Nacionales de Aduanas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a la legislación aduanera desarrollando en 1977 el “Convenio Internacional sobre Asistencia Mutua para la Prevención de Delitos en Materia Aduanera”.

Como ya se ha mencionado, el Comité procura garantizar la uniformidad en procedimientos aduaneros y ha plasmado su trabajo en un “Glosario de Términos Aduaneros” para dar a conocer la terminología aduanera a nivel internacional. Cabe señalar que también ha elaborado importantes convenios de libre adhesión

para los países miembros de la OMA, la Organización de las Naciones Unidas y otras agencias especializadas.⁶⁹

B) Comité Técnico de Sistema Armonizado

Como su nombre lo indica, este sistema tiene como función principal el establecimiento de un sistema de clasificación de mercancías que sea aceptado internacionalmente para facilitar el establecimiento de aranceles, intercambio de estadísticas comerciales, supervisión y vigilancia de mercancías peligrosas, las reglas de origen, así como la implementación de sistemas de análisis de riesgo que puedan ser direccionados. Los esfuerzos del éste Comité dieron como resultado la elaboración del “Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías”, realizado en Bruselas el 14 de junio de 1983 y entró en vigor en 1988.

C) Comité Técnico de Valoración de Mercancías

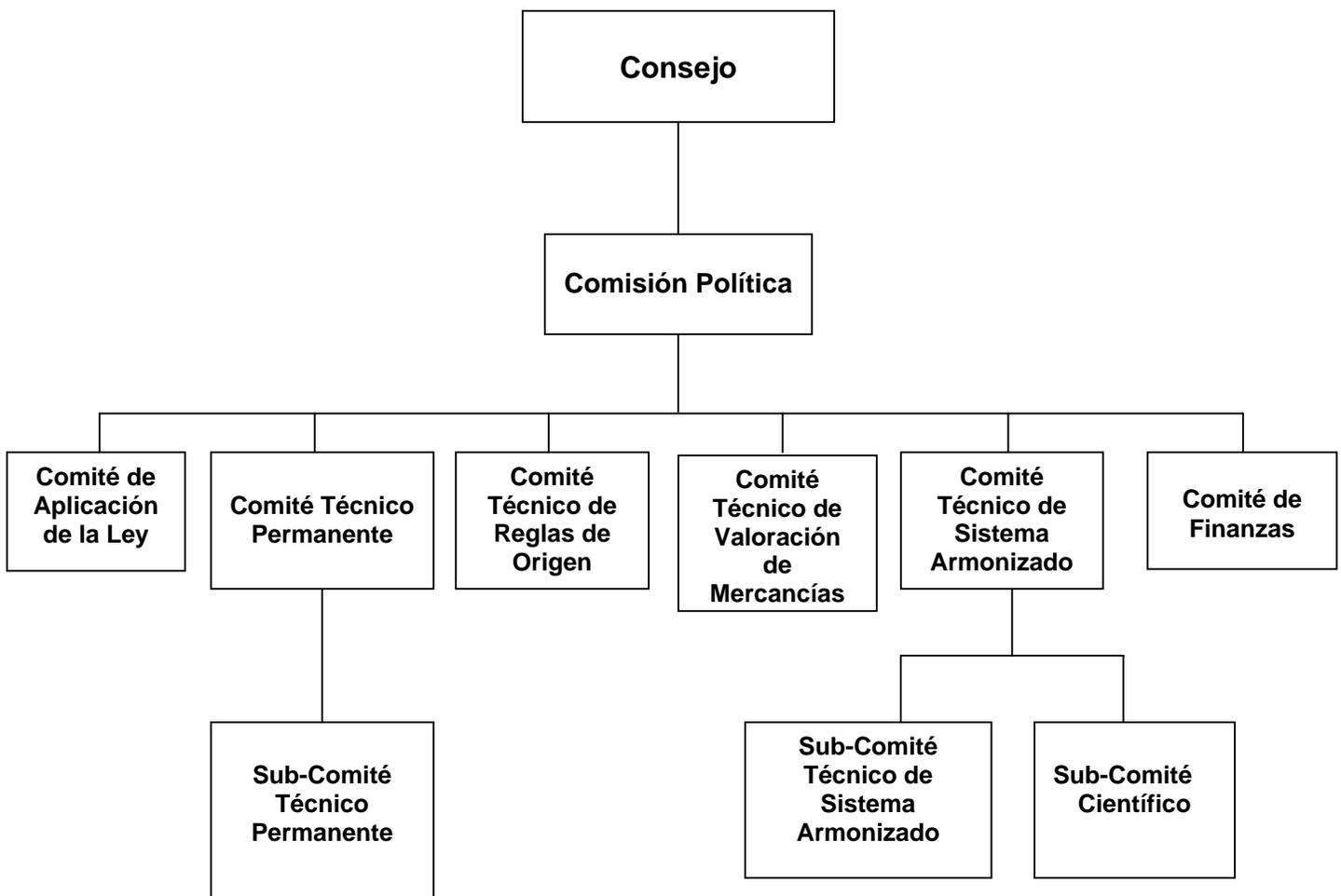
Su objetivo es establecer una definición sobre el valor en aduana de las mercancías, a través de un sistema de valoración universal, compuesto por elementos cuantificables, previsibles, sencillos y equitativos. El convenio sobre Valor en Aduana de las Mercancías, o también llamado “Definición del Valor de Bruselas (DVB)”, fue desarrollado por este Consejo y entró en vigor el 28 de julio de 1953. Al no conseguir una aceptación universal, este instrumento tuvo que ser sustituido por el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT, mejor conocido como Acuerdo de Valoración Aduanera del GATT/OMC. Este es uno de los Acuerdos que resultaron de las Rondas Multilaterales de Negociaciones Comerciales efectuadas en Tokio y que concluyeron en Ginebra en 1979 bajo los auspicios del GATT.

D) Comité Técnico de Reglas de Origen

Este Comité trabaja conjuntamente con la OMC y se encarga de atender los problemas técnicos relativos a la aplicación de las Reglas de Origen por parte de sus miembros, para lo cual tiene que establecer reglas claras y ofrecer oportunamente soluciones apropiadas sobre el tema, con fundamento en los hechos que se presentan. El resultado de los trabajos del Comité de Reglas de Origen dio lugar al Acuerdo sobre Normas de Origen, que forma parte del Acuerdo creado por la OMC, y que tiene por objetivos principales el establecimiento de normas de origen armonizadas, para que se elaboren y apliquen en forma imparcial, transparente, previsible, coherente, sin que produzca efectos negativos en el comercio, así como una mayor seguridad en el desarrollo del comercio mundial.

⁶⁹ Cfr. Carvajal Contreras, Máximo; *Op.cit.* pp. 239-240.

ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS Principales Comités de la OMA⁷⁰



⁷⁰ Cfr. Folleto impreso de la OMA. www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/Brochure_EN_newVersion.pdf y Carvajal Contreras, Máximo; *Op. cit.* pp. 209-351.

1.3.4. Convenios de la OMA

Desde la entrada en vigor del Convenio por el que se establece el CCA, en 1952, la hoy denominada “Organización Mundial de Aduanas”, se ha dado a la tarea de crear diversos convenios aduaneros con el fin de alcanzar su misión de facilitación del comercio y control aduanero. La mayoría de sus convenios son administrados por esta Organización, con excepción de algunos que a pesar de ser promovidos por la misma, son administrados por la OMC, tal es el caso del Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen. De los instrumentos jurídicos promovidos por la OMA, destaco los siguientes:

Convenio	Entrada en vigor
Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías. ⁷¹	1953, 28/julio.
Convenio para facilitar la importación de muestras comerciales y material de publicidad (Carnets ECS). ⁷²	1957, 3/octubre.
Convenio para la importación relativo sobre la importación temporal de envases.	1962, 15/marzo.
Convenio para la importación temporal de equipo profesional.	1962, 1/julio.
Convenio relativo a las facilidades para la importación temporal de materiales para ferias, exhibiciones y eventos similares.	1962, 13/julio.
Convenio para la importación temporal de equipo científico.	1962, 5/septiembre.
Convenio que establece documentos aduaneros de uso internacional (Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA).	1963, 30/julio.
Convenio aduanero relacionado con material de salud de los marineros. ⁷³	1965, 11/diciembre.
Convenio aduanero sobre contenedores.	1972, 6/diciembre.
Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convenio de Kyoto).	1974, 25/septiembre.
Convenio Internacional sobre asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de infracciones aduaneras (Convenio de Nairobi).	1980, 21/mayo.
Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.	1988, 1/enero.

⁷¹ Este valor se conoce como “Valor de Bruselas” o DVB. Por otra parte, cabe señalar que México publicó el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen en el DOF del 30 de diciembre de 1994.

⁷² *Exchantillons Commerciaux-Commercial Samples.*

⁷³ *Customs convention concerning welfare material for seafarers.*

Convenio internacional relativo a la importación temporal (Convenio de Estambul).	1993, 27/noviembre.
Versión Revisada del Convenio de Kyoto (de junio de 1999).	2006, 3/febrero.
Convención Internacional de asistencia administrativa mutua en asuntos aduaneros —Convención de Johannesburgo— hecho el 27 de junio de 2003.	No ha entrado en vigor.
Convenio aduanero relativo al tránsito internacional de bienes (Convenio ITI), hecho el 7 de junio de 1971.	No ha entrado en vigor.
Declaración de Arusha (contra la corrupción). ⁷⁴	Emitida en 1993, 7/julio (Arusha, Tanzania).

Por otra parte, bajo este esquema de convenios aduaneros internacionales, la OMA también ha realizado *recomendaciones* y en el mismo sentido que los convenios, están encaminadas para reforzar la armonización y uniformidad entre los miembros. Las recomendaciones son propuestas por el Comité Técnico Permanente y deben ser aprobadas por el Consejo. Las recomendaciones no se deben mirar como equivalente a los tratados dentro del contexto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Las recomendaciones no obligan legalmente como los convenios. Sin embargo, el Miembro, la Aduana o la Unión Económica que acepta una recomendación lo hace con la condición de que adquiere el compromiso de aplicarlo hasta donde le sea posible logrando los objetivos principales de dicha recomendación. Si no se tiene certeza de su implementación hasta sus objetivos principales, no puede ser aceptado.

Las recomendaciones en Técnicas Aduaneras se clasifican en cinco áreas:

- a) Recomendaciones de cooperación entre administraciones.
- b) Recomendaciones concernientes a desgravaciones arancelarias, reembolso y remisión de impuestos.
- c) Recomendaciones para el transporte, viaje y turismo.
- d) Recomendaciones relativas al uso de equipos de cómputo.
- e) Otras recomendaciones.

Aunado a los convenios, recomendaciones y constantes investigaciones en materia aduanera, la OMA cuenta con un conjunto de actividades a las cuales dedica un estudio permanente, y por la importancia que éstas representan a continuación se presenta un cuadro de dichas actividades:

⁷⁴ Véase el apartado “3.3.6. Declaración de Arusha de 1993 de la OMA contra la corrupción”, de este estudio.

Principales Actividades de la OMA

Actividades	Propósito	Futuro
El sistema armonizado de la descripción y de codificación de mercancías	<ul style="list-style-type: none"> -Armonizar las tarifas de aduanas. -Contribuir a la obtención de estadísticas internacionales de comercio. -Apoyar a las Reglas de Origen. -Facilitación del comercio. -Establecimiento de impuestos internos. -Generar tarifas de transportes y estadísticas. -Vigilancia de productos controlados (desperdicios tóxicos, drogas, armas químicas, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> -Incremento en el uso de tecnología para una rápida diseminación de la información sobre clasificación y publicaciones del sistema armonizado. -Análisis de estudio sobre "procedimientos rápidos" para la toma de decisiones. -Desarrollo de versiones actualizadas del sistema armonizado. -Actualización de las notas explicativas. -Entrenamiento y capacitación.
Valoración de las mercancías	<ul style="list-style-type: none"> -Imposición de impuestos y derechos. -Generación de estadísticas de comercio. -Establecimiento de acuerdos sobre cuotas y licencias. -Desarrollo de un sistema de valoración universal basado en criterios simples y equitativos consistentes con las prácticas comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Proveer consejos y opiniones sobre valoración, en respuesta al proceso de implementación y aplicación del Acuerdo de Valoración de la OMC. -Preparación y difusión de guías prácticas para la implementación efectiva y mantenimiento del Acuerdo. -Monitoreo del progreso y avances realizados en la aplicación del Acuerdo.
Origen de las mercancías	Las disciplinas impuestas y la armonización de reglas de origen no preferenciales utilizadas en instrumentos de política comercial para transparentar y facilitar el comercio internacional.	<ul style="list-style-type: none"> -Permitir al sector público y privado para determinar claramente el origen con la aplicación de reglas. -Establecimiento de uniformidad global en la determinación del origen asignando un origen único a cada bien. -Guiar la revisión de las reglas armonizadas para cualquier enmienda.
Armonización y simplificación de procedimientos aduaneros	Los procedimientos aduaneros pueden tener un poderoso impacto económico en la competitividad de las naciones. El Convenio de Kyoto Revisado toma en cuenta el crecimiento internacional del transporte, los avances de tecnologías de información y el incremento en la competencia del ambiente de comercio.	<ul style="list-style-type: none"> -Aceptación, aplicación y actualización del Convenio de Kyoto Revisado. -Promoción de la Convención en los círculos del comercio internacional. -Asegurar que el Convenio se tome en cuenta por otras organizaciones internacionales relacionadas con la facilitación del comercio.
Cumplimiento y Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> -Instalar un equilibrio entre la facilitación del comercio y su ejecución. -Promover la cooperación de los Miembros con otras organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la cooperación entre las aduanas y las empresas. -Promover la utilización universal de controles de valoración de riesgo basados en sistemas de inteligencia y

	-Ayudar a los Miembros a combatir todo tipo de delitos a través de sus programas de entrenamiento y capacitación tecnológica.	análisis. -Apoyar a los Miembros en sus esfuerzos para facilitar el comercio y proteger el medio ambiente.
Entrenamiento y Cooperación Técnica.	-El entrenamiento es proporcionado por un grupo de expertos de la OMA, que cuentan con la experiencia necesaria. -Detectar las necesidades de capacitación y ofrecer apoyo técnico.	-Realizar un esfuerzo constante para la coordinación, cohesión y utilización óptima de los recursos, enfocándose a cumplir con las necesidades y adopción continua de las Aduanas y su entorno.

Fuente: Folleto impreso, OMA, www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/Brochure_EN_newVersion.pdf.

1.3.5. El papel de México en la OMA

En septiembre de 1987 México manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Convenio de Cooperación Aduanera, por lo que el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General del CCA el instrumento de adhesión mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988. Aunado a su integración al GATT en 1986, se comenzó a vislumbrar que ante el nuevo esquema de apertura comercial el marco legislativo aduanero sufriría modificaciones para tratar de adaptarse el cambio vertiginoso en el quehacer operativo del comercio internacional y al mismo tiempo modernizar las Aduanas Mexicanas las cuales —como veremos en el Capítulo 3 de este estudio— realizan una labor trascendental en la facilitación y control de las mercancías de comercio exterior.

México al igual que todos los países Miembros de la OMA —incluyendo a los latinoamericanos—, a través de este organismo intergubernamental tienen acceso a herramientas útiles para enfrentar el dinamismo comercial globalizado mediante mecanismos orientados a la facilitación y control del comercio exterior, tales como convenios, recomendaciones, cursos, capacitación, etcétera. Asimismo, a partir de 2004 la SHCP designó oficialmente al Lic. Genaro Montes Díaz, como Ministro Representante de la Administración General de Aduanas ante la Unión Europea y la OMA; situación sin precedente en la historia de las aduanas del país.

La siguiente tabla muestra la integración de los países del continente americano que con excepción de Belice y algunas islas del Caribe, forman parte de la OMA:

Países del Continente Americano Miembros de la OMA

Norteamérica	Centroamérica	Caribe	Sudamérica
Canadá Estados Unidos México	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá	Bahamas Barbados Cuba Haití Jamaica República Dominicana Santa Lucía	Argentina Bolivia Brasil Colombia Chile Ecuador Guyana Paraguay Perú Uruguay Venezuela

Fuente: OMA. <http://www.wcoomd.org/ie/EN/AboutUs/aboutus.html>.

Por otro lado, si bien es cierto que el marco legislativo de México en materia aduanera no contempla todo lo necesario para estar al nivel de sus principales socios comerciales que han adoptado la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, es importante reconocer que la OMA ha influido positivamente en ciertos aspectos en el Sistema Aduanero de México, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

A) Valor en aduana (Artículo VII del GATT)

Actualmente se conocen dos sistemas internacionales relacionados con el valor en aduana de las mercancías en la importación: la Definición del Valor de Bruselas creado en 1953 por el CCA y el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT de 1994. El primero, se basa en una concepción teórica que establece supuestos hipotéticos para la determinación del valor en aduana de las mercancías; el segundo, utiliza una concepción positiva del valor, y es el que actualmente está integrado en el texto vigente de la Ley Aduanera,⁷⁵ este método se fundamenta en valores o precios reales de las operaciones aduaneras.

B) Nomenclatura arancelaria

El Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (*Harmonized System of Tariff Nomenclature, HS*), entró en vigor el 1º de enero de 1988, este convenio es la base legal de las tarifas aduaneras de 110

⁷⁵ Cfr. el Título Tercero, Capítulo III, Sección Primera de la Ley Aduanera.

países que han signado el mismo y 86 que lo aplican de facto y 2 no miembros, lo cual representa aproximadamente el 98% de las transacciones comerciales internacionales, por lo que es uno de los instrumentos más importantes del comercio mundial. Su objetivo es agilizar el comercio internacional, facilitar la captura, comparación y análisis de las estadísticas de comercio exterior, reducir los costos, uniformar la documentación aduanera, contar con los datos exactos y comparables para una mejor negociación comercial, correlacionar las estadísticas del comercio internacional con las estadísticas de producción, estrechar la interacción de esta nomenclatura y la clasificación uniforme para el comercio internacional de Naciones Unidas.⁷⁶

Ante la necesidad de contar con un lenguaje técnico común en español que ayude a superar los problemas, tanto de interpretación, como aquéllos derivados de crear posiciones o fracciones arancelarias a nivel nacional que respondan al compromiso de mantener los niveles de protección sin romper con la estructura del sistema, en 2001 se desarrolló la Versión Única en Idioma Español de la Nomenclatura del Sistema Armonizado (VUESA), gestionados a través de cuatro Seminarios Interamericanos apoyados por el Servicio de Aduanas de México en su carácter de Secretario del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP).

Una vez concluidos los trabajos de la VUESA en 2001 se comenzó a trabajar en la Versión Única en Idioma Español de las Notas Explicativas del Sistema Armonizado (VUENESA) y en el Compendio de Criterios de Clasificación de la OMA que se presentaron finalmente en 2005, siendo reconocidos por la OMA como las versiones oficiales en idioma español.⁷⁷

C) Acuerdo sobre normas de origen

Este acuerdo tiene como objetivo el establecimiento de normas de origen armonizadas de aplicación imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio. Este acuerdo es resultado de los trabajos del Comité Técnico de Reglas de Origen.⁷⁸

México refleja en el Artículo 9 de la Ley de Comercio Exterior que: “el origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias,

⁷⁶ Cfr. Carvajal Contreras, Máximo. *Op. cit.* pp. 251-257.

⁷⁷ Gutiérrez Fuentes, Alejandro. “Introducción del idioma español en los trabajos del Comité del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas”. Administración General de Aduanas, Año I, No. 2, septiembre de 2005, México. p. 7.

⁷⁸ Witker, Jorge. “Las Reglas de Origen del Comercio Internacional Contemporáneo”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005. p. 65.

mercado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de la mercancía podrá ser nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país”.⁷⁹

Sobre este punto, debemos señalar que México tiene instrumentos jurídicos de aplicación de reglas de origen preferenciales que se basan en los TLC's suscritos por el país. Sin embargo, para el caso no preferencial, publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias”.⁸⁰

Este acuerdo pretende proteger los sectores industriales más sensibles como el del calzado, el textil y el de la confección, y por otro lado solucionar el problema en la determinación del grado de proceso productivo que da el origen a las mercancías, pues no se contaba con un grado mínimo aceptable para determinar el origen de una mercancía al momento de suscribir México el Acuerdo sobre normas de origen.

D) Convenio para la admisión temporal de mercancías con Cuadernos ATA

Este convenio entró en vigor el 30 de julio de 1963. El término “ATA” se compone por las palabras francesas “*Admission Temporaire*” y las palabras inglesas “*Temporary Admission*”. El Carnet ATA es usado por la mayoría de los países para la importación temporal de mercancías.

En México, la introducción del Carnet ATA, publicado en el DOF el 4 de abril de 2001 no ha logrado sus objetivos no obstante que la reglamentación detallada para su aplicación se encuentra en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior emitidas por la SHCP, pues es básicamente manual.

Este documento puede emplearse para efectuar la importación temporal de mercancías bajo ciertas restricciones y otorga el beneficio a la persona moral que utiliza este documento para garantizar la cobertura de los créditos fiscales de las importaciones temporales al amparo del Convenio ATA.⁸¹

Por último, debemos precisar que desde la creación del CCA y posteriormente su cambio a la OMA, se tiene claro que este Organismo

⁷⁹ Publicada en el DOF el 27 de julio de 1993.

⁸⁰ Publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994 y reformado el 6 de septiembre de 2002.

⁸¹ Capítulo 3.5. “De las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA”. *Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior*. DOF, México, 2007.

intergubernamental ejerce una influencia importante en materia aduanera, pues otorga a los Miembros una perspectiva novedosa para atender las necesidades imperativas del comercio internacional a través lineamientos vertidos en convenios, acuerdos, normas y recomendaciones.

México ha tenido una participación moderada en el OMA, sin embargo, su adhesión a los convenios y acuerdos más importantes emitidos por esta organización repercuten para que la *Aduana México* desempeñe un papel más activo, dando pie para que los legisladores nacionales consideren la necesidad de crear un marco legal *ad hoc* a los objetivos promovidos por la OMA: la facilitación del comercio y el establecimiento de mecanismos de control apoyados por tecnología de vanguardia.

Por tanto, consideramos que existen muchas áreas de oportunidad en materia aduanera en nuestro país, y a pesar de que hasta hoy ningún país latinoamericano ha suscrito la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, México no tiene que perder de vista que países con los que tiene un trato comercial significativo (por ejemplo sus principales socios comerciales: Estados Unidos, Canadá, Japón y la Comunidad Europea), ya son parte de dicho Convenio Revisado, y que además ya se han adherido al mismo otras potencias económicas como China y la India, vislumbrando beneficios futuros en los marcos legislativos y operativos de sus aduanas.

CAPÍTULO 2

Anteriormente

PANORÁMICA GENERAL DE LAS ADUANAS EN EL MUNDO

Estrategia de las aduanas

Solo aduanas efectivas y eficaces, con suficientes recursos económicos, humanos y legislativos atienden las funciones de facilitación y control.

Creación de instrumentos jurídicos

La OMA crea el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global para cumplir con la estrategia actual de las Aduanas. Las disposiciones del Marco están contempladas en la Versión Revisada del Convenio de Kyoto.

Operación Aduanera de los EUA en 2005

- Importaciones por \$1.727 trillones de usd.
- Socios comerciales: Canadá 17%, China 13.8%, México 10.3%, Japón 8.7% y Alemania 5.2%

Supervisada por la Aduana Americana

En 2003 se reorganiza el Servicio de Aduanas con el nombre de Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de los EUA (CBP)

misión

Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de EUA

Después de los atentados terroristas del 11-Sep-2001, cambia su misión de ente fiscalizadora para dedicarse al resguardo de la seguridad nacional por medio de estrategia de evaluación de riesgos y cooperación.

Asegurar las operaciones

Importaciones

- Elementos a considerar:
 - Algunas personas autorizadas
 - Agente aduanal (*Custom broker*)
 - Agente aduanal autorizado (*In-house broker*)
 - Dueño o comprador (*owner or purchaser*)
 - Fianza aduanal
 - Padrón o registro de importadores

Exportaciones

- Realizar la declaración de exportación, excepto ciertas operaciones.
- En 2006, *Automated Export System (AES)*.
- Firmadas por el exportador (*U.S. Principal Party in Interest-USPPI*)
- Autorización al agente aduanal con una carta poder.
- Número de confirmación (*Internal Transaction Number-ITN*)

Cimientos legales

- Ley Aduanera de 1930
- Ley de Modernización de las Aduanas 1993
 - Diseminación de información (*informed compliance*)
 - Cuidado razonable (*shared responsibility*)
- Título 19 del Código de Regulaciones Federales
- Ley de Comercio de 2002

Medidas de seguridad en las fronteras

- C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*)
 - Sociedad Aduanas-Iniciativa Privada contra el Terrorismo.
- FAST (*Free and Secure Trade*)
 - Comercio Libre y Seguro
- Ley de Bioterrorismo

Otros Sistemas Aduaneros:

- Unión Europea
- China

Apoyadas en la tecnología

Se tiene proyectado que el ACE (*Automated Commercial Environment*) sea el único sistema para procesar trámites aduaneros (Manifiesto electrónico – *E-Manifest*)

La función de las Aduanas hasta la primera mitad del siglo XX era **recaudadora y fiscal**

Actualmente

En la primera década del siglo XXI se orientan a la facilitación del comercio internacional y el control de los procedimientos aduaneros

2. PANORÁMICA GENERAL DE LAS ADUANAS EN EL MUNDO

2.1. La Panorámica

La aduana como institución del comercio exterior tiene sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad quienes intercambiaban sus excedentes utilizando el trueque. Las aduanas existen desde mucho antes de que surgiera el concepto de *Estado* a finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI, y claro está con anterioridad a la aparición de los Estados Modernos y la División de Poderes que ahora conocemos. Como ejemplo de ello, es que las aduanas ya funcionaban en el mundo antes de que se constituyeran las estructuras políticas de la Grecia clásica, entre las que destacan las *polis* o ciudades, la constitución democrática de Atenas y las Ligas de ciudades *hegemónicas* como la Liga Jónica y la Liga Beocia y la Confederación del Peloponeso, éstas últimas surgieron en el siglo V a.C. a fin de asegurar la paz y la defensa comunes; o antes de la República (509-27 a.C.) y del Imperio (que se extiende hasta 248 d.C.) de la época clásica en Roma.

La India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Arabia, España, son también algunos ejemplos en donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación e importación de productos básicos, y para hacer efectiva la recaudación de los tributos que gravan la entrada y salida de mercaderías, o para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causas de seguridad, etcétera.

No obstante, las aduanas viven hoy una posición única de ser capaces de facilitar el comercio y proteger los intereses del país, los sectores productivos y la sociedad. Conforme ha evolucionado el comercio internacional y todos los elementos legislativos, económicos, políticos y sociales que involucra, la aduana se ha visto obligada a desempeñar múltiples funciones que abarcan aspectos tales como vigilar las normas que rigen el comercio internacional, apoyar en la observancia de las restricciones y regulaciones no arancelarias (RyRNA) encaminadas a la protección de la salud pública y fitosanitaria, combatir el tráfico ilegal de mercancías, armas y drogas, y facilitando a su vez el flujo de pasajeros internacionales y las mercaderías, entre otras tantas funciones tradicionales.

La función principal de las aduanas hasta la primera mitad del siglo XX estaba encaminada a recaudar los derechos aduaneros e impuestos al comercio exterior, es decir, las aduanas cumplían una misión recaudatoria y fiscal. Sin embargo, esto empieza a cambiar a partir de la primera década del 2000 al

hacerse cada vez más notorio la exigencia de encontrar nuevas formas para operar las aduanas en torno a los nuevos acontecimientos y requerimientos mundiales; realzándose la importancia de la función de la aduanas en la facilitación del comercio; la protección de los intereses financieros, especialmente contra el fraude; la armonización y uniformidad en los procedimientos y tratos aduaneros, y para algunas, la prevención de amenaza de ataques terroristas.

Así las cosas, la mayoría de las aduanas del mundo hoy coinciden en aspectos imprescindibles de su función vital, sin embargo resaltan dos puntos que pudieran parecer contradictorios, pero no lo son: por una parte la fiscalización y control de la entrada y salida de mercancías en sus territorios, y por la otra, la agilización y facilitación del libre comercio de mercancías. Con todo, algunos países replantean el objetivo de su aduana acorde a sus necesidades, por ejemplo, Estados Unidos de América, actualmente se enfoca más al resguardo de la seguridad nacional con el afán de prevenir actos de terrorismo en ese país, principalmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, así como a la protección de sus fronteras para evitar el cruce ilegal de personas, drogas, armas y precursores químicos, empero buscando un equilibrio con la facilitación y el control de las productos que entran a su territorio aduanero o que salen del mismo.

Adicionalmente, las aduanas al realizar sus funciones principales de facilitación y control, tienen que administrar un mayor volumen de bienes que cruzan las fronteras, a una mayor velocidad y con la presión constante para reducir costos y retrasos en el desahorro de mercancías.

A continuación se presentan los objetivos de algunas aduanas del mundo que han sido motivo de diversos estudios por su empleo de tecnología avanzada, utilización de técnicas de administración de riesgo, sistemas automatizados de revisión, etcétera, lo que las ha colocado como punto de referencia en materia aduanera:

País	Aduana	Objetivo o Misión
Argentina	Dirección General de Aduanas	Controlar la aplicación de la legislación, el control de la recaudación del impuesto a la importación y exportación, como también ejerce el Poder de la Policía Aduanera en todo el país.
Canadá	Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá	Promover el cumplimiento voluntario y responsable del pago de los impuestos, las regulaciones aduaneras y de comercio, mediante el principio de transparencia, calidad en el servicio, a fin de contribuir con el bienestar económico y social de los canadienses.

Chile	Servicio Nacional de Aduanas	Vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras.
China	Administración General de Aduanas	Ejercer la administración de la aduana con base en la ley, salvaguardar la entrada al territorio nacional, servir a los intereses económicos nacionales y promover el desarrollo social.
Estados Unidos de América	Aduanas y Protección Fronteriza	Cuidar las fronteras, hacer cumplir las leyes de comercio, recaudar los aranceles de aduana y trabajar para impedir la entrada de terroristas y sus armas a la nación.
Francia	Dirección General de Aduanas y Derechos Indirectos	Tradicionalmente orientada hacia la recaudación de los derechos e impuestos ocasionados por la entrada de las mercancías al territorio nacional, luchar contra los tráficos ilícitos y mantener el control de las personas en las fronteras, la misión de la aduana se extiende a otros sectores en la lucha contra las falsificaciones, la protección del patrimonio cultural, la defensa del medio ambiente o el control a la circulación de las materias radioactivas.
Japón	Oficina de Aduanas y Tarifas	La misión de la aduana japonesa es administrar, recaudar y controlar el tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas, dentro de los puertos y aeropuertos de Japón.
Paraguay	Dirección Nacional de Aduanas	Es una Institución autónoma que bajo los principios de legalidad, buena fe y transparencia, está encargada de aplicar la Legislación Aduanera facilitando el Comercio; fiscalizando con eficiencia el tráfico de mercancías; previniendo y reprimiendo el contrabando; protegiendo a la sociedad y generando importantes recursos para el Estado. Objetivos estratégicos: eficacia en la recaudación; facilitación del comercio exterior; y brindar servicios de calidad.
Perú	Superintendencia Nacional de Aduanas	Administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar aranceles y tributos que fije la legislación aduanera y otros ordenamiento, así como la prevención y represión de la defraudación de las rentas de Aduana y del

		contrabando, la evasión de tributos aduaneros y el tráfico ilícito de mercancías. Asimismo, fija la cuantía de los ingresos generados por los servicios que presta y las publicaciones que realice, participar y proponer la reglamentación de la legislación y demás normas de su competencia.
México	Administración General de Aduanas	Controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales.

Como se puede observar, cada país tiene una política aduanera distinta, pero los cambios vertiginosos del comercio internacional provocan un común denominador en el quehacer aduanero, concentrándose principalmente en la facilitación del comercio y el establecimiento de mecanismos de control basados en análisis de riesgo apoyados en Tecnologías de la Información (TI)¹. Esto es, las aduanas en el mundo están en una posición única de ser capaces de facilitar el comercio y proteger los intereses del país y los sectores productivos, pero además sin olvidar la ejecución de sus funciones tradicionales, como las siguientes:

- Protección a la sociedad.
- Recaudar los impuestos y derechos relativos al comercio exterior, así como impuestos internos (impuestos al consumo, impuestos especiales, etcétera).
- Apoyar la protección de la economía, en especial en sectores económicos sensibles, que pueden verse afectados por prácticas comerciales desleales, contrabando, etcétera.
- Contribuir en el cuidado de la salud pública, combatiendo la introducción de sustancias peligrosas para la sociedad (drogas, toxinas, fármacos controlados) y el medio ambiente (desperdicios tóxicos o radiactivos), incluso a evitar el contrabando de especies en peligro de extinción.
- Actuar en contra del tráfico de armas, lavado de dinero y evitar las sanciones internacionales (embargos).
- Actividades estadísticas y análisis del comercio internacional.

¹ *Enciclopedia Google*. "Las Tecnologías de la Información (TI) son la serie de metodologías, herramientas, técnicas y dispositivos utilizados en el manejo y proceso de la información, dentro del ámbito de la Informática y la Computación".

<http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=define%3Atecnolog%C3%ADas+de+la+informaci%C3%B3n&meta>.

2.2. Estrategia de las aduanas

Las preocupaciones actuales de facilitación y control son atendidas solamente por aduanas efectivas y eficientes que a través de estrategias enfocadas al cumplimiento de sus obligaciones operativas, no han descuidado las exigencias del comercio tanto regional como global. Para lograr el correcto balance entre estas demandas, los métodos de control deben ser modernizados y la cooperación entre los diferentes servicios aduaneros debe ser reforzada.

Asimismo, las aduanas deben estar conscientes de que necesitan los suficientes recursos económicos, financieros y legislativos para asistir en el desarrollo del comercio internacional, aplicando reglas claras y estables mientras protegen a la sociedad de prácticas desleales de comercio y de otros elementos externos no controlables (política monetaria, entorno político de los países, etcétera). Para hacer frente a los retos de las aduanas en materia de facilitación y control, la tendencia obligada por el comercio internacional está encaminada a:

- Establecer una estrategia para la simplificación y racionalización de las regulaciones y procedimientos aduaneros, maximizando el uso de TI soportado por un mejor análisis de riesgo y auditoría avanzada.
- Mejorar la capacitación para el personal de la aduana y los usuarios ligados directamente a la operación aduanera.
- Establecer mejores y mayores sinergias entre las aduanas y sector privado.
- Crear un ambiente con menos trámites para las aduanas y el comercio.
- Establecer propuestas para lograr los requerimientos de seguridad y al mismo tiempo facilitar el comercio.
- Generar propuestas de cambio en la legislación aduanera para incorporar temas de seguridad, incluir la pre-notificación de las declaraciones de importación y exportación, y definición de la administración de riesgo.
- Eliminar monopolios aduaneros, permitiendo la libre competencia responsable y de los trámites aduaneros a través de los propios importadores o terceros distintos de los agentes aduanales.
- Adelgazar las actividades o servicios de las aduanas mediante el *outsourcing*, reservándose al Estado sólo aquellas que le son sustantivas.
- Aplicar correctamente el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, así como la Versión Revisada del Convenio de

Kyoto de la OMA, de acuerdo a los requerimientos y necesidades de los países.

2.3. El Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global de la OMA

Ante la situación real que viven las aduanas del mundo, en la 11ª Conferencia de la OMA en la región de Asia Pacífico,² se planteó que la evolución de las funciones de aduanas ha guiado a la comunidad aduanera a desarrollar un nuevo conjunto de estándares *ad hoc* a los requisitos primordiales de facilitación y control que demandan los participantes del comercio internacional. El nombre de este proyecto es “Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global” (conocido como *SAFE*, por sus siglas en inglés) que abarca los instrumentos e iniciativas de la OMA.

Este Marco es designado para asegurar el movimiento del comercio global encaminado a facilitar el comercio y mejorar las operaciones de las aduanas. El Marco se basa en principios aduaneros modernos desarrollados por la OMA y contenidos en la “Versión Revisada del Convenio de Kyoto” que entró en vigor en febrero de 2006.

Considerando los principios de facilitación del comercio, el Marco contiene cuatro elementos fundamentales:³

- a) Armonizar y enviar anticipadamente la información de la carga lo que permitirá a la aduana llevar a cabo la valoración de riesgo de las mercaderías con propósitos de seguridad y promover el Modelo de Datos de Aduanas que contiene esta información.
- b) Impulsar a las aduanas para establecer un sistema de administración de riesgo consistente y estandarizado en la verificación de carga o mercancías de alto riesgo.
- c) Requerir que las aduanas inspeccionen la carga de salida identificada como de alto riesgo, preferiblemente con equipo de detección no intrusivo, con la finalidad de minimizar el tiempo de revisión en la exportación.

² *Cooperación Económica de Asia-Pacífico* (APEC). Discurso del Secretario General de la Organización Mundial de Aduanas, “Aduanas y Negocios en la promoción e implementación del Marco de Estándares”, 11ª Conferencia de la OMA en la región de Asia-Pacífico, Beijing, China, 4 de abril de 2006.

³ Organización Mundial de Aduanas. *Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global*. Junio de 2005, Bélgica.

- d) Promover alianzas con las empresas para definir los beneficios del sector privado, cuando cumplan con los requerimientos aduaneros y los establezcan en sus operaciones de comercio exterior.

Es importante reconocer que el Marco tiene dos cimientos principales basados en las relaciones entre aduanas y empresas: red de aduana-aduana y red de alianzas aduana-empresas. La red de aduana-aduana, promueve la cooperación intensiva entre las aduanas a través del uso de las TI. Con respecto a la red aduana-empresas, se considera como elemento principal al “Operador Económico Autorizado” quien estará involucrado en el cadena de suministro comercial, y será aprobado por las aduanas de conformidad con los estándares de seguridad.

Durante las 105 y 106 Sesiones del Consejo de la OMA, celebradas en junio del 2005, el Administrador General de Aduanas de México presentó su carta de intención de adoptar el “Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global” conocido también como “Marco Normativo para la Seguridad y Facilitación del Comercio Internacional”. Hasta el 4 de mayo del 2006, 133 administraciones aduaneras de países Miembros han expresado su intención de implementar este Marco Normativo.

Cabe señalar que durante la visita a México en mayo de 2006 de Michel Danet, Secretario General de la OMA, especialmente a las Aduanas de Nuevo Laredo y Veracruz, se pudo percatar de que México llevaba un avance de 98% en lo que a la implementación de este Marco Normativo se refiere. En alguna de las reuniones que sostuvo con el sector privado, alguien le preguntó que por qué no se llevaba un avance al 100% y él claramente comentó que ningún país tenía el 100% de avance. Otro punto interesante, es el hecho de que antes de que se estableciera este Marco Normativo por parte de la OMA, México ya lo había estado implementando y venía trabajando en ello en sus operaciones con los Estados Unidos.⁴

Si bien, la OMA ha expresado su intención de implementar plenamente dicho Marco, es obvio que sus Miembros necesitarán asesoría para su ejecución. De esta forma, a fin de responder a este planteamiento, la OMA creó el “Programa Columbus”, dirigido para proveer un diagnóstico y asistencia para el desarrollo e implementación del Marco en 90 países Miembros en un periodo que comprende de enero de 2006 a junio de 2007. Además, ha creado el “Grupo de Alto Nivel de Planeación Estratégica” compuesto por 12 administradores o directores de aduanas para atender las principales regiones

⁴ Entrevista electrónica con Genaro Montes Díaz, Ministro Representante de la Administración General de Aduanas ante la Unión Europea y la Organización Mundial de Aduanas. Bruselas, 24 de mayo de 2006.

económicas donde asesorarán el área de la relación de aduanas con las empresas.

El Marco de Estándares propuesto por la OMA será una excelente oportunidad para las aduanas y los negocios, en aras del desarrollo de las mejores prácticas que faciliten y promuevan el comercio internacional en un ambiente de negocios transparente y seguro.

El entorno globalizado y altamente competitivo obliga a las aduanas del mundo a prepararse para cumplir con las necesidades de los participantes del comercio internacional, buscando un equilibrio entre la facilitación para el intercambio de mercancías y los sistemas de control necesarios para resguardar la seguridad económica, política y social. La participación y propuestas visionarias de la OMA para insertar a las aduanas en este entorno y dotarlas con las estrategias necesarias, sin duda son elementos indispensables para afrontar los retos y cumplir con los requerimientos cada vez más exigentes por parte de los involucrados en el comercio internacional de mercancías, servicios y flujo de pasajeros.

2.4. La operación aduanera en los Estados Unidos

Estados Unidos de América (EUA), nuestro principal socio comercial, posee una de las mayores economías a nivel mundial y detenta un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita estimado en 2005 de \$42,000 dólares estadounidenses (USD), sin duda aporta mucho al comercio internacional y las economías de otros países. En 2005 sus importaciones en términos aproximados ascendieron a \$1.727 trillones de dólares, de las cuales sus principales socios comerciales representan: Canadá 17%, China 13.8%, México 10.3%, Japón 8.7% y Alemania 5.2%.⁵

Para mantener una política aduanera de facilitación del comercio y control aduanero, la aduana estadounidense (*U.S. Customs and Border Protection* o CBP, por sus siglas en inglés), mantiene a través de 20 Oficinas para Operaciones de Campo una administración centralizada y ayuda operacional a los 317 puertos oficiales de Estados Unidos y 14 oficinas de pre-despacho de mercancías. Asimismo, el CBP cuenta con 70 “Puntos de Revisión Diferida”, cuyo objetivo principal es atender *a posteriori* el estado migratorio de una persona que llega a Estados Unidos y que debido a la falta de algún documento no pudo atenderse en el puerto de entrada.

⁵ *Central Intelligence Agency*. “The World Factbook”; (traducción propia); www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/us.html.

A pesar de ser una economía sólida, “promotora” del comercio internacional, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 provocaron un cambio generalizado en los órganos y dependencias gubernamentales que pudieran intervenir en el flujo de mercancías y personas. Como era de esperarse, el CBP se vio en la necesidad de replantear su objetivo como ente fiscalizador del comercio exterior, y ante esta situación se enfocó más al resguardo de la seguridad nacional, tan es así que su misión se ve reflejada en el nombre actual *Aduanas y Protección Fronteriza*, ya que anteriormente se denominaba *Servicio de Aduanas de los Estados Unidos (U.S Customs Service)*.

2.4.1 Misión de la aduana americana (CBP) y la historia reciente

Para cumplir su objetivo de vigilar y resguardar la seguridad nacional, la aduana estadounidense tiene la siguiente misión:

“Ser los guardianes de la frontera de la nación.
Ser la línea frontal de Estados Unidos.
Resguardar la seguridad nacional y fuera de la frontera.
Proteger al pueblo americano de terroristas e instrumentos de terror.
Hacer cumplir firmemente las Leyes de los Estados Unidos mientras se fomenta la seguridad económica de la nación a través de un comercio internacional legal.
Servir al público americano con vigilancia, integridad y profesionalismo”.⁶

Actualmente el CBP es una agencia adscrita al Departamento de Seguridad Nacional responsable de proteger las fronteras de los Estados Unidos, el territorio nacional y los puertos oficiales de entrada. El CBP para cumplir con su misión, se coordina con autoridades de Inmigración, de la Patrulla Fronteriza y del Servicio de Inspección para la Salud Animal y Vegetal. La seguridad nacional es su prioridad, además procura la seguridad económica regulando y facilitando el movimiento legal de mercancías y de personas a través de las fronteras con una política de vigilancia, integridad y profesionalismo.

El CBP emplea a más de 41,000 personas para manejar, controlar y proteger las fronteras de la nación, en y entre los puertos oficiales de la entrada.

⁶ Sitio oficial de Internet de la Aduana Americana; (traducción propia); www.cbp.gov/xp/cgov/toolbox/about/mission/guardians.xml.

Historia

El 4 de julio de 1776, las Trece Colonias declararon su independencia a Inglaterra. La nueva nación independiente se encontraba al borde de la bancarrota y para reunir ingresos en 1789 se firmó el Acta de la Tarifa del 4 de julio, en la cual se autorizaba la recolección de impuestos sobre mercancías importadas. Con el auge de flujo comercial y ante la necesidad de regular la entrada y salida de mercancías y pasajeros, el 31 de julio de ese año, se establecieron las aduanas y sus puertos con fundamento legal en la “Quinta Acta del Congreso”.

Durante casi 125 años, las “Aduanas de EUA” aportaron los recursos económicos para fundar prácticamente todo el gobierno y pagaron el crecimiento e infraestructura en los primeros años de la nueva nación, por ejemplo: se compraron los territorios de Louisiana, Oregon, Florida y Alaska, se construyó el Tren Transcontinental que corre de costa a costa, se levantaron las academias militares y navales, etcétera. Gracias al buen desempeño de las Aduanas, el país que en sus inicios se encontró cerca de la quiebra, para 1835 había reducido la deuda nacional a cero. Esto habla del rol trascendental que jugaron las Aduanas en aquellos días, manteniendo una política recaudadora hasta el siglo XX, sin embargo, hoy en día ha cambiado su estrategia y sus objetivos para enfocarse en la protección de la seguridad nacional, pues un desequilibrio en su economía generado por un nuevo atentado terrorista ejerce un efecto negativo en los países económicamente dependientes de Estados Unidos, provocando un desaceleramiento económico generalizado con sus socios comerciales.

En sus primeros años de fundación, el Servicio de Aduanas fue precursor de muchas otras agencias gubernamentales y también encargado de otras tareas tales como: la administración de las pensiones militares (Departamento Asuntos para Veteranos); recolección de datos estadísticos de importación y exportación (Oficina del Censo); recolección de las deudas de hospital para ayudar a los marineros enfermos y lisiados (Servicio Médico Público); y establecimiento de pesos y medidas estándar establecidos (Oficina Nacional de Estándares).

En la actualidad, la Aduana de Estados Unidos se asegura de que todas las importaciones y exportaciones se hagan de conformidad con las leyes y regulaciones establecidas, y además desempeña las siguientes actividades:

- Determinar y recolectar los derechos de aduanas, suprimir impuestos, honorarios y penas relativos a la importación de mercancías.

- Prohibir y combatir el contrabando, incluyendo los narcóticos y drogas ilegales.
- Procesamiento de información sobre pasajeros, equipaje, carga y correo, así como la administración de ciertas leyes de navegación.
- Detectar y aprehender a personas relacionadas con prácticas fraudulentas que intentan evitar el pago de impuestos y derechos aduaneros, así como vigilar la aplicación de las leyes norteamericanas de su competencia.
- Proteger los sectores productivos y los derechos de propiedad intelectual haciendo cumplir las leyes estadounidenses para prevenir prácticas ilegales en el comercio internacional.
- Proteger la riqueza y seguridad de los Estados Unidos vigilando el cumplimiento de las restricciones y prohibiciones a las importaciones y exportaciones, incluyendo la exportación de tecnología crítica para el desarrollo de armas de destrucción masiva y el lavado de dinero.
- Recopilar información precisa de las importaciones y exportaciones para la elaboración de estadísticas de comercio internacional.

Al presente, además de aplicar sus facultades y funciones legales, el CBP coadyuva al estricto cumplimiento de otras 400 provisiones legales realizadas por 40 agencias gubernamentales. La mayoría de estos estatutos son relativos a la calidad de vida como protección al medio ambiente, estándares de la contaminación del agua, controles de pesticidas, contrabando y protección de la fauna en peligro, así como de otras disposiciones que salvaguardan la agricultura norteamericana, salud pública y protección al consumidor.

2.4.2. Organización del CBP

La Aduana Americana forma parte del Departamento de Seguridad Nacional y es dirigida por un Comisionado, que cuenta con un grupo de apoyo directo y otro grupo de asistencia. Por su relevancia, a continuación se mencionan las funciones sustantivas de las principales dependencias del CBP:

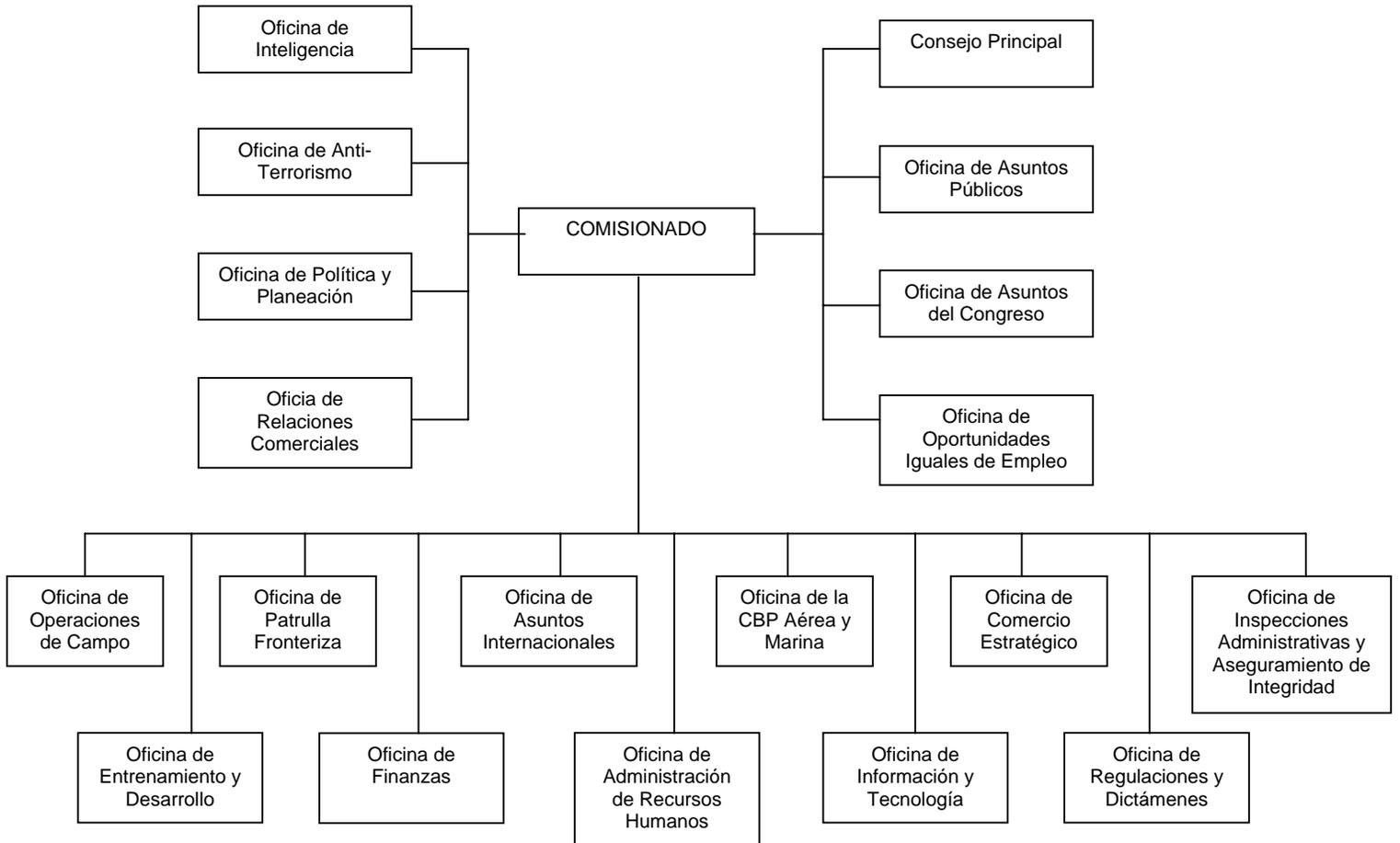
- a) Consejo Principal: Es la oficina que actúa como consejera y representante legal de la Aduana Americana.
- b) Oficina de Anti-Terrorismo: Como su nombre lo indica, se encarga de monitorear, coordinar, recomendar, valorar y participar en el desarrollo de todo tipo de políticas, programas y entrenamientos relacionados con la prevención del terrorismo.

- c) Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo: Es la responsable de asegurar el cumplimiento de los estatutos de derechos civiles y regulaciones para el empleo federal.
- d) Oficina de Inteligencia: Es la encargada de producir puntualmente el soporte de todo tipo de información relativa a la investigación y procedimientos de inteligencia.
- e) Oficina de Política y Planeación: Provee el liderazgo de la planeación estratégica y táctica, evalúa el desempeño, realiza análisis estadístico, y sirve de enlace con otros grupos de auditoría externa.
- f) Oficina de Relaciones Comerciales: Es la responsable de fomentar las relaciones positivas con la comunidad participante en el comercio internacional y funciona como medio de enlace entre el sector industrial y las Aduanas.



U.S. Customs and Border Protection
Securing America's Borders
CBP.gov

Estructura Organizacional del Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos



2.4.3. La Ley de Modernización de Aduanas de 1993 (*Mod Act*)⁷

El Título VI de la Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁸ de EUA, es conocido también como Ley de Modernización de Aduanas de 1993 (*Custom Modernization Act* o *Mod Act*). La *Mod Act* se implementó el 8 de diciembre de 1993 modificando la mayoría de las Secciones de la Ley de Aduanas de los EUA de 1930 (*Tariff Act of 1930*), así como otras leyes relacionadas con el comercio exterior.

Objetivo

Con la *Mod Act* de 1993 surgieron dos principios o conceptos muy importantes que caracterizan la modernización de las operaciones aduaneras de los Estados Unidos: “Diseminación de Información” (***Informed Compliance***) y “Cuidado Razonable” (***Shared Responsibility***). Estos conceptos se crearon con el propósito de maximizar el cumplimiento voluntario de las “Leyes y Regulaciones Aduanales de los Estados Unidos”⁹, así como la obligación por parte del gobierno norteamericano de mantener informada a la comunidad importadora y exportadora respecto de sus obligaciones legales en materia de comercio exterior.

De esta forma, la *Mod Act* impone una mayor obligación a las autoridades aduanales estadounidenses de proveer y mejorar información que sobre los derechos y obligaciones tienen los importadores y exportadores de conformidad con las leyes y regulaciones aduanales. Igualmente, impone una responsabilidad compartida, tanto para las autoridades aduanales como para los importadores y exportadores, de cumplir con todos los requisitos que establecen las Leyes y Regulaciones Aduanales de los Estados Unidos.

2.4.4. Responsabilidades de la aduana y de los importadores

A) Diseminación de información por parte del CBP

A partir de 1994 con la *Mod Act*, las autoridades aduanales de los Estados Unidos tienen una mayor obligación de informar y transparentar a los importadores y exportadores, agentes aduanales (*customs brokers*), entre otros, respecto de las Leyes y Regulaciones Aduanales aplicables a las operaciones

⁷ Véase: Torres, Jorge Alberto; “La Operación Aduanera en los Estados Unidos de Norteamérica (sic)”. *Grupo Maerker*, S.C. Mayo de 2006, México, D.F. y “*What Every Member of the Trade Community Should Know About: Entry*”. *U.S. Custom and Border Protection*, March 2004. U.S.A., página web: www.cbp.gov.

⁸ *North American Free Trade Agreement Act (Pub. L. 103-182, 107 Stat. 2057)*, U.S.A.

⁹ *Custom Regulations of United States*; www.cbp.gov.

de comercio exterior (“Diseminación de Información”). De esta forma, en los últimos años, las autoridades aduanales han hecho un gran esfuerzo en preparar y tener toda la información disponible a los usuarios de las aduanas, para que éstos puedan cumplir con el concepto de “Cuidado Razonable” en sus operaciones aduanales.

De esta manera, se le ha asignado a la Oficina de Regulaciones y Dictámenes Aduanales del CBP (*Office of Regulations and Rulings* o ORR) la tarea de ejecutar y cumplir con las disposiciones mandatorias establecidas en la *Mod Act*. Para tal fin, el CBP ha publicado de una manera eficiente una serie de manuales y videos sobre requisitos nuevos o revisados, regulaciones y procedimientos aduanales, así como un sinnúmero de temas, incluyendo clasificación arancelaria y valoración aduanera de mercancías.¹⁰

No obstante, la información disponible en la página web del CBP, se recomienda que los usuarios de las aduanas americanas consulten a un experto como pudiera ser un broker americano, si así se considera conveniente.

B) Cuidado razonable: responsabilidades del importador

Otro de los efectos más significativos de la *Mod Act*, como ya se dijo, es el establecimiento del principio de “Cuidado Razonable”, que instruye a los usuarios de las aduanas, especialmente a los importadores, para que en sus operaciones de comercio exterior sean los únicos responsables de las operaciones de importación ante el CBP, excluyendo por lo tanto a los *brokers*. En efecto, la Sección 484¹¹ de Ley de Modernización de Aduanas de 1993, requiere que un importador tenga cuidado razonable en su trámite de importación (*Pre-file*) al proporcionar la información suficiente para que el CBP pueda procesar y liberar el embarque respectivo, así como al momento de finalizar su trámite o despacho aduanero (*Entry Summary*).

El importador en todo caso, deberá proporcionar a la Aduana Americana todos los elementos necesarios de las mercancías, tales como, origen, valor en aduana, clasificación arancelaria, aranceles aplicables, derechos, así como cualquiera otra información requerida y documentación que le permita al CBP verificar el pago de los impuestos correspondientes, así como el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades del despacho aduanero de las mercancías.

¹⁰ Dicha información se encuentra disponible en forma gratuita en la página de Internet de la Aduana Americana (www.cbp.gov) o puede ser ordenada en dicha página web pagando los gastos de envío. Cabe indicar que las publicaciones y videos son sólo para información general.

¹¹ 19 U.S.C. 1484.

Insistimos que en EUA el importador es el único responsable del cumplimiento del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás obligaciones establecidas en las reglamentaciones aplicables, pues se entiende que es éste quien tiene toda la información detallada y específica que deberá proporcionarse al CBP. Por tal motivo, para que los importadores tengan mayor oportunidad de cumplir con el concepto de “Cuidado Razonable”, la Aduana Americana como parte de su compromiso de difusión de la información, creó un cuestionario básico que incluye una serie de preguntas y respuestas sobre los requisitos generales para el trámite de las operaciones de importación.

Las preguntas contenidas en el cuestionario pueden ser clasificadas en preguntas generales o por tema. Las mismas tienen como propósito apoyar al CBP en obtener información suficiente del importador respecto de sus operaciones de comercio exterior, el conocimiento que éste tiene de sus operaciones, aplicación de sistemas, realización de auditorías preventivas, conocimientos del importador de la operación aduanera, el posible nivel de cumplimiento del importador, así como para medir y evaluar el riesgo de las operaciones del importador, entre otros aspectos.

Las preguntas generales pueden ser para cualquier tipo de operaciones ante el CBP y pueden consistir, por ejemplo, en las siguientes:

- ¿Alguna persona responsable y con experiencia en el ramo de comercio exterior ha revisado los procedimientos preparados por su experto en aduanas (consultor, *broker*, etc.) para asegurar que están completos y correctos?
- Si los procedimientos fueron preparados por una empresa externa, ¿tiene un sistema confiable interno para asegurar que su empresa recibe la documentación adecuada por parte del Servicio de Aduanas y que está revisada (auditada) y que en caso de que exista un error éste sea corregido dentro de los tiempos establecidos por las Regulaciones Aduanales?
- Si no ha tenido los servicios de un experto en aduanas, ¿tiene acceso a las Regulaciones Aduanales, la Tarifa de Clasificación Arancelaria¹² y el *Federal Register*¹³ y otras publicaciones del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos?
- ¿Tiene acceso a la página web del Servicio de Aduanas y otras herramientas que le permitan establecer procedimientos confiables para facilitar el cumplimiento con las Leyes y Regulaciones Aduanales?
- ¿Alguna persona responsable y con experiencia en el ramo de comercio exterior ha revisado los procedimientos preparados por su experto en aduanas para asegurar que están completos y correctos?
- ¿Si los procedimientos fueron preparados por una empresa externa, tiene un sistema confiable interno para asegurar que su empresa recibe la documentación por parte del Servicio de Aduanas y que ésta es revisada

¹² *The Harmonized Tariff Schedule of the United States* (HTSUS).

¹³ Diario Oficial de EUA.

(auditada) y que en caso de que exista un error éste sea corregido dentro de los tiempos establecidos por las Regulaciones Aduanales?

- ¿Si su empresa utiliza los servicios de un experto en aduanas externo para cumplir con los requisitos aduanales, ha revisado y platicado en proceso de sus importaciones y se le ha proporcionado a esta persona información completa y confiable sobre sus operaciones aduanales?
- ¿Se ha percatado que el Servicio de Aduanas maneja sus operaciones aduanales de manera diferente por los diferentes puertos de entrada que usted utiliza y si es así le ha mencionado esta situación al Servicio de Aduanas?

Por otro lado, las preguntas organizadas por tema, las cuales tienen parecida estructura a las preguntas generales, pueden referirse a:

- Descripción de mercancías;
- Clasificación arancelaria;
- Valoración aduanera;
- Origen y procedencia;
- Mercado de país de origen;¹⁴
- *Draw Back*;¹⁵
- Regulaciones de otras dependencias de gobierno: FDA, DOT, USDA,¹⁶ etc.;
- Prácticas desleales de comercio exterior y aplicación de cuotas compensatorias (*antidumping and countervailing duties*);
- Cupos, permisos, avisos, *live entries*, etc.;
- Regímenes aduaneros: (*TIB, Consumption Entries, In-Bond*,¹⁷ etc.).

2.4.5. Estrategia de la aduana: evaluación de riesgos y cooperación

Durante las dos últimas décadas, se produjeron en el mundo acciones terroristas de consideración, sin embargo, el atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, EUA, marcó el parteaguas que cambió el escenario mundial sobre seguridad, lo cual definitivamente influyó en las nuevas políticas de la OMA, pero sobre todo en la Aduana de los Estados Unidos.

En marzo de 2003 el Servicio de Aduanas de Estados Unidos se reorganizó bajo la nueva Secretaría de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*), inaugurando con ello un nuevo enfoque de las funciones

¹⁴ *Marking Waiver letter* (19 CFR 134).

¹⁵ Devoluciones de impuestos al comercio exterior.

¹⁶ *Food and Drug Administration, Department of Transportation, Animal and Plant Inspection Service.*

¹⁷ Importaciones temporales, importaciones definitivas, importaciones en tránsito.

aduaneras de ese país al cambiar la función principal de la recaudación al de seguridad en las fronteras.

Sin embargo, y considerando que el libre flujo de mercaderías no se puede detener, impedir o retrasar, por tomar medidas drásticas de seguridad, el gobierno de EUA se vio en la necesidad de implantar un equilibrio armónico entre la seguridad en las fronteras y la facilitación del comercio exterior, a fin de que éste no se vea afectado, así como las empresas internacionales en la integración de sus cadenas productivas. Para conseguir este objetivo, la Aduana Americana estableció una estrategia basada en la gestión o evaluación de riesgos y cooperación con los importadores con el objetivo de facilitar el comercio de mercancías y concentrarse más en las medidas de seguridad en las fronteras.

La estrategia de evaluación de riesgos y cooperación con los importadores en EUA se caracteriza por lo siguiente:¹⁸

- a) Con la implementación de la *Mod Act*, el CBP ha incrementado su nivel de confianza hacia el importador.
- b) Existen mecanismos internos en el Servicio de Aduana para monitorear a los importadores y evaluar sus niveles de cumplimiento en sus trámites de importación.
- c) Esto le permite al Servicio de Aduanas enfocarse más en las medidas de seguridad en las fronteras y manejar a los importadores bajo el concepto de evaluación de riesgos.
- d) En EUA el importador “es inocente hasta que se juzga culpable” y “es tratado con profesionalismo y dignidad”.
- e) El Servicio de Aduanas es muy flexible con los importadores cuando existen infracciones menores esporádicas porque éstas son vistas en la mayoría de los casos como bajo riesgo (no son una amenaza a la seguridad nacional o a la evasión de aranceles).

A la par, como consecuencia de la aplicación de los conceptos “Diseminación de Información” y “Evaluación de Riesgos”, el CBP cambió su estrategia de auditorías, orientando las mismas a la evaluación de áreas de riesgo de los importadores, denominando a esta estrategia: *Focus Assessment Audits*.¹⁹

El *Focus Assessment Audits* se divide en dos partes, el *Pre-Assessment Survey* (PAS) y el *Assessment Compliance Testing* (ACT). El PAS se basa en un

¹⁸ Torres, Jorge Alberto. *Op. cit.* p. 36.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 37-40.

cuestionario de controles internos del importador el cual incluye preguntas sobre sus controles y procedimientos internos para asegurarse que cumplen con todos los requisitos básicos de importación (“Cuidado Razonable”). Dependiendo de las respuestas, resultados de revisión de documentos aduanales, revisión y evaluación de procedimientos internos, así como de las entrevistas con ejecutivos de la empresa, se evalúa el nivel de riesgo del importador. Si el CBP determina que la empresa es de bajo riesgo durante el proceso del PAS, se da por terminada la auditoría y se hace el dictamen final incluyendo recomendaciones para el mejoramiento continuo de la empresa.

En cambio, si el CBP determina que existen algunas áreas de alto riesgo durante el PAS, se continua con la auditoría por medio del ACT, procediendo la aduana a enfocarse a las áreas de alto riesgo haciendo más exhaustiva la auditoría. El resultado de la auditoría del ACT podrá determinar la imposición de sanciones, multas, determinación de impuestos omitidos y recargos, así como cargos criminales.

2.4.6. Importaciones definitivas

No obstante que la legislación aduanera de los EUA prevé varios regímenes aduaneros distintos a los de importación definitiva, tales como los *TIB*, *In-Bond*, etcétera, por la relevancia que representan las importaciones definitivas en cuando a su volumen y por las características de su operación, sólo nos referiremos a este régimen y posteriormente al régimen de exportación definitiva, para efectos de exponer los avances que tienen las operaciones aduaneras en dicho país.

2.4.6.1. Reglamentaciones importantes

Todo importador en los EUA debe observar los siguientes instrumentos jurídicos que regulan las importaciones hacia ese país:

- La Ley de Aduanas de Estados Unidos de 1930, misma que se implementó con la *Tariff Act of 1930*.
- El Título VI de la Ley de Implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido como Ley de Modernización de Aduanas de 1993 (*Custom Modernization Act* o *Mod Act*). La *Mod Act* se implementó el 8 de diciembre de 1993 modificando la mayoría de las Secciones de la *Tariff Act of 1930*, así como otras leyes relacionadas con el comercio exterior.
- Las Regulaciones Aduaneras de los Estados Unidos, estipuladas en el Título 19 del Código de Regulaciones Federales (19 CFR). Son

actualizadas y modificadas por el Congreso General y publicadas en el Registro Federal (*Federal Register*); el público en general puede emitir sus opiniones o dudas respecto de las mismas antes de que sean implementadas.

- Interpretaciones y explicaciones más detalladas del 19 CFR. Son hechas por medio de Directivas o *Customs Directives*, las cuales son propuestas y publicadas por el CBP.
- Regulaciones de la Ley de Comercio del 2002 (*Trade Act of 2002*), publicadas por el CBP el 5 de diciembre de 2003, atendiendo a los nuevos objetivos de seguridad nacional y facilitación del comercio planteados en la "Misión" del CBP. Estas regulaciones están encaminadas a la maximización el uso de medios electrónicos para transmitir la información de los embarques de importación hacia los EUA y de exportación del mismo, antes de que lleguen a su territorio o salgan de éste en todas las modalidades de transporte (marítimo, aéreo y terrestre).

Por otro lado, con el fin de hacer más expedito el despacho aduanero de las importaciones en los EUA, en 1984 se creó el Sistema Comercial Automatizado (*Customs Automated Commercial System* o ACS). Sin embargo, este sistema empezó a ser desplazado en octubre de 2003 con el lanzamiento del Programa *Automated Commercial Environment* o ACE en la página de Internet del CBP, como parte de un nuevo esfuerzo de modernización de la Aduana Americana.²⁰ Sobre este sistema se ahondará en el apartado 2.4.8. de este capítulo, ya que es fundamental su uso en las operaciones aduaneras de los EUA.

2.4.6.2. Requerimientos principales de importación²¹

El requisito fundamental para importar mercancías a EUA, es que toda mercancía que ingresa a su territorio aduanero a través de cualquier tráfico debe ser declarada y pagarse por la misma los impuestos respectivos, salvo aquéllas exceptuadas específicamente por la legislación aduanera. Otra característica relevante del Sistema Aduanero de EUA, es que sólo ciertas personas físicas o morales pueden importar mercancías; es decir, únicamente el dueño o comprador (*owner or purchaser*) o el agente aduanal (*customs broker*) autorizado pueden tramitar la entrada de las mercancías a los EUA.²²

²⁰ Idem, pp. 264-266.

²¹ Idem, pp. 160-266 y "What Every Member of the Trade Community Should Know About: Entry". *Op. cit.* pp. 8 y 9.

²² "What Every Member of the Trade Community Should Know About: Entry". *Op. cit.* p. 8.

Cabe indicar que la definición de “dueño” o “comprador” considera a aquéllos que tienen un interés financiero en la transacción respectiva, lo cual permite que el propietario actual —con residencia en el extranjero de la mercancía— pueda importar la misma en EUA;²³ esto es, el dueño o comprador de la mercancía, no residente en los EUA puede ser a la vez el importador en EUA. Es por esto que una empresa residente físicamente en el extranjero, por ejemplo en México, pueda ser importador en los EUA y exportador en México. Ello facilita la entrega de mercancías en territorio aduanero estadounidense a terceros compradores o consignatarios, una vez desaduanadas en dicho territorio.²⁴

No obstante lo anterior, la empresa no residente en el extranjero (exportadora-importadora), para importar mercancía a los EUA deberá como condición cumplir con lo siguiente: a) tener un agente residente en el puerto de entrada en los EUA, el cual esté autorizado para representar a la empresa no residente; y b) obtener una fianza aduanal de conformidad con el Título 19 del Código de Regulaciones Federales (19 CFR 113.62) y que la fianza sea expedida por una empresa autorizada por el Departamento del Tesoro de EUA que pueda responder en caso de que existan aranceles o impuestos adicionales a pagar.

2.4.6.3. Fianzas de importación

Respecto de los requisitos para importar a EUA, debemos abundar en el tema de la fianza aduanal (19 CFR 113), misma que como ya comentamos, debe ser expedida por una empresa autorizada con el propósito de garantizar el pago de aranceles, derechos, posibles multas y otros cargos del importador relacionados con el trámite de la importación de mercancías.

El principal beneficio del importador al otorgar una fianza a la Aduana Americana es que le permite condicionadamente desaduanizar con mayor rapidez la mercancía y entregarla en forma inmediata al consignatario, sin tener que hacer el pago de los impuestos al comercio exterior en ese momento. De esta manera, podrá hacer el pago de las contribuciones respectivas dentro de 10 días hábiles posteriores a la fecha de importación.

Las fianzas aduanales se pueden obtener por cada trámite de importación o por un periodo de un año, en este último caso, amparará múltiples trámites de importación en ese plazo (fianza continua). El costo aproximado de una fianza es de \$2.50 USD por cada \$1,000 USD (con un

²³ Y en las Islas Vírgenes.

²⁴ El importador extranjero en los EUA debe cumplir con los mismos requisitos legales que un importador con residencia en los EUA.

mínimo de \$30 USD) o alrededor de \$50,000 USD por una fianza continua de \$50,000 USD. En el caso de que la mercancía esté regulada por otra dependencia del gobierno, por ejemplo de la Administración de Alimentos y Medicamentos (*U.S. Food and Drug Administration* o FDA), el monto de la fianza es el equivalente a tres veces el valor de la mercancía.

2.4.6.4. Tipos de importaciones definitivas

Por otro lado, para importar a EUA se requiere obtener un padrón o registro de importadores (*Customs Assigned Number*)²⁵ ante el CBP, el cual se asentará en el pedimento aduanero (*Customs Form* o CF) o en todos los trámites aduanales, incluyendo el *Customs Power Attorney* y la fianza aduanal. Este mismo número de registro se podrá utilizar en los trámites de exportación.

El despacho aduanero incluye diversas etapas que van desde la entrada de las mercancías, la inspección, la valoración aduanera, clasificación arancelaria²⁶ y liquidación de impuestos, así como la presentación de toda la documentación requerida por el CBP, tales como: pedimentos, factura, manifiesto, lista de empaque, certificado de origen, etcétera.

No obstante, antes de iniciar cualquier trámite el usuario deberá definir y determinar el régimen aduanero o destino a través del cual ingresarán al territorio aduanero o saldrán del mismo las mercaderías. Esto es muy importante, ya que de ello dependerá mucho el cumplimiento de requisitos, presentación de documentos, diferimiento o pago de impuestos, que tendrá que cumplir el interesado para el desaduanamiento de sus mercancías.

En este orden, en el caso de importaciones definitivas (*Consumption Entries*), el trámite apropiado es el de *Consumption Entry (Profile/PAPS/FAST 3461)*, el cual permite que la mercancía se pueda consumir en los EUA una vez desaduanada la mercancía.

Cabe señalar que existen diferentes tipos de *Consumption Entries*, las cuales se pueden distinguir en las siguientes:

- a. *Formal Entry*.
- b. *Informal Entry*.
- c. *Live Entries*.
- d. Destinadas a bodegas fiscales o zonas libres.

²⁵ Este registro puede ser el *Business Registration Number* o el *Social Security Number*.

²⁶ Basado en *The Harmonized Tariff Schedule of the United States* (HTSUS), emitido por la Comisión de Comercio Internacional de EUA.

A) Formal Consumption Entry

Las importaciones definitivas formales (*Formal Consumption Entries* o PAPS) constituyen el mayor número de operaciones aduaneras de EUA, y el trámite se realiza básicamente conforme a lo siguiente:

- El *customs broker* prepara el *Entry* basándose en la documentación proporcionada por el importador, asignándosele un número de *Entry* y éste se envía electrónicamente al CBP incluyendo todos los datos proporcionados en la documentación, usando el sistema del *broker* (*Automated Broker Interface* o ABI).²⁷
- Posteriormente, el CBP emite una respuesta, ya sea certificando el *Entry* (*ABI Certified*) o marcando un error indicando la causa del mismo (ya sea por falta de importador identificado, la fracción arancelaria requiere alguna autorización, se debe cumplir con otro trámite, etcétera).
- Se genera un *Inward Cargo Manifest* (CBP 7533) o manifiesto de carga, con los datos del consignatario (nombre y dirección), datos básicos de la mercancía (descripción, cantidades, peso, valor) y de la empresa transportista (nombre del buque, placas de vehículo, número de caja, etc.).
- Después, se coloca o imprime un código de barras en el manifiesto que identifica la clave SCAC (*Standard Carrier Alpha Code* o Código Alfabético de Transportista Estandarizado, CAAT), por ejemplo: TSLRBNA-0000055-3.
- Una vez realizado lo anterior, el embarque ya puede llegar al módulo de la aduana, pero no antes de una hora de que el CBP haya certificado el *Entry* con el *ABI Certified*, pues en este tiempo la aduana podrá evaluar el riesgo del embarque según la Ley de Comercio de 2002 (*Trade Act of 2002*).
- Arribado el embarque al módulo de la aduana el inspector aduanal obtiene una copia del manifiesto del chofer y lee el código de barras impreso en dicho manifiesto, pudiendo ocurrir cualquiera de los siguientes supuestos: a) *Release* o “verde”, el embarque es liberado. b) *Intensive Exam* o “Rojo”, el embarque se manda a rampas y pasa por el proceso de inspección que se determine (rayos X o rayos gamma, descarga parcial o al 100%, olfateo de perros, etcétera); de encontrarse alguna irregularidad, se aplican las medidas o sanciones respectivas.²⁸

²⁷ Este sistema se encuentra en combinación con el ACS o ACE.

²⁸ Como se observa, el *broker* o agente aduanal no se involucra en los trámites aduaneros a menos de que exista algún problema, ya que la responsabilidad absoluta recae en el importador.

B) Informal Consumption Entry

La característica principal de las importaciones definitivas informales consiste en que se trata de operaciones aduaneras más sencillas y de baja cuantía, mismas que pueden ser para consumo personal, con fines comerciales o de envíos mediante correo o mensajería. Esto es, aplica para “pequeñas importaciones” u operaciones cuyo valor en aduana de las mercancías es igual o inferior a los \$2,000 dólares estadounidenses, mismas que pueden tramitarse por el propio importador o utilizando los servicios de un agente aduanal.

Cabe indicar que —salvo los Artículos textiles los cuales necesitan la realización de un *Formal Consumption Entry* sin importar su valor—, existen ciertos productos que están limitados a determinadas cantidades, esto es, que estando por abajo o igual al valor de \$2,000 USD, no pueden ser importados si son repetidos en determinadas cantidades, tales como: bolsos de mano, billeteras, Artículos de plumas y plumería (aves), flores y follaje, calzado, guantes, etcétera. Asimismo, existe un límite de \$250 USD para importar Artículos de pieles y pellejos de animales, Artículo misceláneos de hule, juguetes, juegos y equipo deportivo.

Además de las características antes señaladas que diferencian a un *Formal Entry* y a un *Informal Entry*, encontramos que el primero requiere de fianza aduanal y el segundo no, por lo que en *Formal Entry* los impuestos al comercio exterior y demás contribuciones podrán ser pagados con posterioridad al desaduanamiento de las mercancías, careciendo de esta ventaja el *Informal Entry*.

C) Live Entries

Algunas importaciones definitivas se encuentran sujetas a determinadas cantidades (cuotas, cupos o *quotas/visas restriction*) o fechas de autorización límite para su entrada a EUA, a las cuales se les denomina *Live Entries*.²⁹ Esta clase de importaciones formales permite que mercancías que se encuentran sujetas a cuotas o cupos con fechas límites de entrada, incluso del país exportador, puedan ser importadas con posterioridad a dicha fecha límite,

²⁹ Este procedimiento es similar al establecido en el Artículo 83, último párrafo de la Ley Aduanera, para el pago anticipado de contribuciones y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias: en este caso, las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables serán las que rijan en la fecha de pago o de la determinación, sólo cuando las mercancías se presenten ante la aduana y se active el mecanismo de selección automatizado dentro de determinado número de días siguientes a aquél en que el pago se realice.

siempre y cuando se haya efectuado el pago de impuestos respectivos con anterioridad a la fecha en la que se presente la mercancía a la aduana, exhibiendo la documentación final del *Entry and Entry Summary* (CF 7501). Esto permite asegurar que el embarque podrá ser importado dentro de los límites del cupo o fecha autorizada, no obstante que dicha fecha ocurra primero y posteriormente se presente el embarque ante el CBP.

Algunas de las mercancías sujetas a *quotas/visas restriction* son los textiles, alimentos procesados y frutas y verduras. De igual forma, un *Live Entry* también puede ser requerido por el CBP al importador en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando el importador tiene antecedentes de que repetidamente ha liberado información incompleta o con errores en el *Entry Summary*.³⁰

D) Destinadas a Bodegas Fiscales o Zonas Libres

Por otro lado, también existen importaciones formales a bodegas fiscales (*Customs Warehouses*)³¹ y zonas libres (*Free Zones* o *FTZ*)³² autorizadas y controladas por el CBP. En este caso se realiza el trámite normal para importaciones definitivas, con excepción del manifiesto, respectivamente mediante un *Warehouse Withdrawal for Consumption* o un *FTZ Withdrawal for Consumption*. En ambos casos existe diferimiento en el pago de impuestos al comercio exterior, causándose los mismos hasta el momento en que las mercancías son extraídas del almacén o zona libre para su consumo definitivo.

Una ventaja importante de las bodegas o almacenes fiscales es que generalmente se utilizan cuando mercancía extranjera arriba a los EUA, las cuales tienen aranceles o impuestos potenciales, pero el importador no sabe con exactitud si las mercancías se van a consumir en dicho país. Al amparo de esta figura también se pueden almacenar mercancías de origen estadounidense en las bodegas fiscales, mismas que se consideran exportadas para efectos fiscales.

³⁰ *“What Every Member of the Trade Community Should Know About: Entry”*. *Op. cit.*, pp. 10 y 11.

³¹ En México la figura que más se asemeja a los *Customs Warehouses* se le denomina régimen de depósito fiscal, y consiste según el Artículo 119 de la Ley Aduanera vigente en “el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias”. Por su parte, el Convenio de Kyoto Revisado en el Capítulo 1 del Anexo Específico D, lo denomina “régimen de depósito aduanero”.

³² En México, el régimen que más se parece a esta figura es el régimen de recinto fiscalizado estratégico; sin embargo, este último queda muy corto en comparación a las facilidades, beneficios y ventajas que ofrecen las zonas libres al comercio internacional. Por su parte, el Convenio de Kyoto Revisado en el Capítulo 2 del Anexo Específico D, lo denomina también “zonas francas”.

Las bodegas fiscales también se utilizan cuando la mercancía que pretende importarse se encuentra sujeta a una cuota, a un límite de fecha para su importación definitiva o cuando el arancel se va a reducir en el futuro y de esta manera ahorrarse impuestos el importador. El plazo de permanencia de las mercancías en depósitos fiscales es por un plazo de 5 años.³³

Por su parte, las zonas libres son utilizadas para casos similares a las bodegas fiscales, sin embargo, éstas tienen algunos beneficios adicionales, como los siguientes:

- No existe límite de tiempo de permanencia de las mercancías.
- Las mercancías pueden ser objeto de mayores transformaciones que las bodegas fiscales (fabricación, elaboración, transformación, reparación, ensamble, etcétera).
- Los productos fabricados o ensamblados en una zona libre que se importen para consumo en EUA no se encuentran sujetos a gravamen por el valor agregado, solo por el valor de las materias primas extranjeras incorporadas al producto.
- Se puede pedir al CBP que el arancel de la mercancía fabricada o ensamblada sea el arancel del producto terminado y no de cada componente, ya que el arancel del producto terminado puede ser inferior al de la suma de los componentes.

Finalmente, si bien las zonas libres tienen mayores ventajas que las bodegas fiscales, siempre es recomendable que el importador realice una evaluación de la utilización más conveniente de estas dos figuras, por ejemplo, confrontando trámites aduanales adicionales, gastos de almacén y maniobras, límites de tiempo para los trámites ante la aduana, flexibilidad para el acceso y movimiento de mercancías, etcétera.

2.4.6.5. Requisitos de otras dependencias del gobierno

El *U.S. Customs and Border Protection* o CBP es la dependencia del Gobierno Federal responsable de fiscalizar, verificar y asegurar que todas las mercancías que se importan a los EUA o se exportan del mismo, cumplan con el pago de los impuestos al comercio exterior y demás derechos respectivos, así como con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las mercancías. No obstante que el CBP tiene como parte de sus funciones sustantivas verificar el cumplimiento de las obligaciones de los importadores o

³³ Torres, Jorge Alberto. *Op.cit.* p. 180.

exportadores en el aforo de mercancías, cada dependencia del gobierno es responsable de responder de asesorar a la comunidad interesada para que cumpla con sus obligaciones en materia de comercio exterior relacionadas con las mercaderías materia de la competencia de dichas dependencias.

Son numerosas las dependencias que se encuentran vinculadas con la emisión de permisos, autorizaciones, cupos, certificaciones, etcétera, que amparan mercancías de comercio exterior, sin embargo, las que más se destacan son: la Administración de Alimentos y Medicamentos (*Food and Drug Administration* o FDA); el Departamento de Agricultura (*Department of Agriculture, Animal and Plant Health Inspection Service* o USDA/APHIS); y el Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (*Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms*), entre otras.³⁴

2.4.7. El agente aduanal (*customs broker*) opcional

Como premisa primordial, en EUA el dueño o comprador de una mercancía de comercio exterior puede realizar internamente su propio trámite aduanal de importación (*In-house brokers*) para uso propio o fines comerciales. Sin embargo, tiene la opción de utilizar los servicios de un *customs broker*, bajo el principio de autodeclaración aduanera del importador, pero conservando el importador la responsabilidad única y absoluta del arreglo de los trámites necesarios para la inspección y paso de la aduana.

Sin embargo, pese a la opción que tienen los importadores de utilizar los servicios de un *broker*, por cuestiones de logística aduanera y facilitación comercial, los importadores muchas veces prefieren contratar a un agente aduanal como un servicio *outsourcing*, ya que ello les permite a sus empresas concentrarse más en el giro sustantivo de las mismas como es el hacer negocios, y despreocuparse del desaduanamiento de las mercancías.

En este sentido, el agente aduanal en los EUA es una persona autorizada (con licencia) conforme a la Parte 111 de las Regulaciones Aduanales para hacer operaciones o transacciones aduanales por parte de terceros, pudiendo operar en uno o varios distritos o a nivel nacional, así como constituir asociaciones, sociedades o corporaciones. El *customs broker* es un facilitador y mediador entre los importadores y el CBP, y a diferencia de otros países como México, en los EUA los agentes aduanales no son responsables de las operaciones aduaneras y trámites realizados por el importador, ya que es

³⁴ Información al detalle relacionada con las funciones, facultades y competencias de estas dependencias se puede consultar en las siguientes páginas de Internet: www.cbp.gov; www.fda.gov; www.usda.gov/EnEspanol/; www.aphis.usda.gov/.

el propio importador quien a través de su padrón de importadores y la fianza aduanal, responde totalmente por sus operaciones.

Para poder contratar los servicios de un *broker*, el importador tiene que proporcionar aquél una Carta Poder o *Customs Power of Attorney*³⁵, por la cual se autoriza al *broker* a representar al importador en sus trámites aduanales ante el CBP, así como para presentar cualquier documentación o requisito en el despacho aduanero e incluso con posterioridad a la importación de las mercancías.

Si se opta por utilizar los servicios de una agente aduanal o agencia aduanal, éste podrá realizar los trámites de importación en los siguientes casos:

- a) Cuando se importa mercancía con un valor superior a los \$2,000 USD, ya que la mercancía con un valor inferior a los \$2,000 USD se puede importar bajo un pedimento informal (*Informal Entry*).
- b) Cuando existen algunas excepciones a la cantidad de \$2,000 USD con ciertas mercancías como textiles, calzado, alimentos y mercancías sujetas a cuotas.
- c) Cuando ciertas mercancías a importarse, como las señaladas en el supuesto anterior, requieran un pedimento formal (*Formal Entry*).

2.4.8. Programa ACE (*Automated Comercial Environment*)

El Programa ACE³⁶ es el sistema modernizado de los EUA cuyo fin es consolidar y automatizar los trámites aduaneros y mejorar de manera significativa la seguridad en las fronteras, así como promover la seguridad económica del país mediante el comercio exterior y turismo legítimos. Este Programa, como ya se ha comentado, en la actualidad se encuentra en proceso de implementación en la página de Internet del CBP (*ACE Secure Data Portal*),³⁷ de tal manera que el Sistema Comercial Automatizado (*Customs Automated Commercial System* o ACS) creado en 1984 empezó a ser desplazado en octubre de 2003 por el ACE como parte de un nuevo esfuerzo de modernización de la Aduana Americana.³⁸

³⁵ Establecida en el 19 CFR 141.31.

³⁶ El ACE puede parecerse en ciertos aspectos y funciones al SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral) de la Administración General de Aduanas de México.

³⁷ Este portal es gratuito para los usuarios.

³⁸ Un sistema de transición se está utilizando para aplicar los dos sistemas paralelamente con el propósito de evitar contratiempos en las operaciones de comercio exterior. Véase www.cbp.gov/modernization.



El *ACE Secure Data Portal* administra un acceso único y amigable (*user friendly*) para tener acceso a la información del CBP vía Internet. El Portal tiene tres categorías principales de usuarios: la aduana, la comunidad importadora y exportadora, y otras dependencias de gobierno.³⁹

Adicionalmente, el Portal ACE ofrece a los usuarios lo siguiente:

- Un manejo y acceso a información casi simultáneo de las operaciones de comercio exterior vía reportes.
- Una visión más amplia en el manejo de cuentas bancarias.
- Manejo de información histórica de las operaciones aduaneras.
- Creación de una cuenta segura y asignación de privilegios para los usuarios.
- Más de 60 tipos de reportes los cuales se pueden bajar y manipular para el uso de los importadores y *brokers*, así como 20 tipos de reportes para transportistas.
- Mejores métodos para buscar información por medio del *Significant Activity Log (SAL)*.
- Herramientas de comunicación para la solución de problemas.

Las nuevas ventajas del ACE se traducen en proporcionar tecnología de punta con bases sólidas para todas las iniciativas de seguridad en las fronteras por parte del CBP. Estas ventajas, según el CBP, consistirán en:

- Permitir a los participantes del comercio exterior acceso y manejo de la información de sus operaciones por medio de reportes en línea en Internet.
- Mejorar la comunicación, colaboración y esfuerzos de cumplimiento entre la aduana y la comunidad importadora y exportadora.
- Facilitar la recolección, procesamiento y análisis de información y datos para cuestiones estadísticas.
- Proveer una plataforma de información compartida de datos de operaciones de comercio exterior para las diferentes dependencias de gobierno que regulan las operaciones de comercio exterior.

Debemos mencionar que el CBP tiene proyectado que el Programa ACE sea el único sistema disponible para procesar trámites aduanales en más de

³⁹ Torres, Jorge Alberto. *Op.cit.*, pp. 265-267.

350 puertos de EUA, permitiendo la constante automatización e integración de datos para casi todos los trámites aduanales de ese país.

Finalmente, el ACE como una mejor herramienta tecnológica puede influir para que en los EUA los servicios de los agentes aduanales sean menos utilizados por los importadores, ya que facilitará y automatizará aún más los trámites del despacho aduanero, según Jorge Alberto Torres, *Customs Broker* en los EUA.⁴⁰

2.4.9. Pago de aranceles mensual

Otra de las ventajas relevantes que ofrece el ACE es el pago mensual de los impuestos al comercio exterior, así como otros derechos. Con esto, las capacidades del ACE se expandieron para incluir herramientas de evaluación de pago de contribuciones por cada cuenta y el manejo de las mismas en línea. Con esta disponibilidad inicial del manejo de ingresos por cuenta, las operaciones de comercio exterior cambiaron de pago por operación hacia una consolidación de estados de cuenta periódicos por medio del *Automated Clearing House (ACH)*, incluso de un banco a otro.

De esta forma, las capacidades del manejo de ingresos por cuenta le permite a los participantes los siguientes beneficios:

Primero, permite generar estados de cuenta en forma periódica —un estado de cuenta mensual preliminar es generado en una fecha definida por el participante—. Si se opera con un agente aduanal, es condición que tanto el importador como el *broker* participen en el ACE. Se tiene el beneficio de que los estados de cuenta se envían electrónicamente a los participantes, pudiéndose ver por medio de los sistemas del *broker* o por medio del *ACE Secure Data Portal*. Cabe indicar que el pago mensual de los impuestos se realiza el día hábil 15 del siguiente mes.

Segundo, facilita mantener cuentas por cobrar —los trámites aduanales de importación se pasan al ACS o ACE en un tiempo real—. Cuando se importan mercancías, el ACE crea una cuenta por cobrar, la cual se hace en la subcuenta del importador por medio de su número de importador. Los participantes del programa de pago mensual de impuestos pueden ver sus cuentas y subcuentas utilizado el *ACE Secure Data Portal*.

Tercero, los pagos también se pueden hacer por el sistema *Automated Clearing House*.

⁴⁰ En *Grupo Maerker, S.C.*, mayo de 2006, México, D.F.

2.4.10. El manifiesto electrónico

Ya se señaló que en las importaciones el trámite requiere generar un manifiesto de carga, con los datos del consignatario (nombre y dirección), datos básicos de la mercancía (descripción, cantidades, peso, valor) y respectivamente de la empresa transportista terrestre, marítima o aérea (nombre del buque, placas del vehículo, número de caja), entre otros, y que posteriormente se imprime un código de barras en el manifiesto que identifica la clave SCAC o CAAT. Esto es, el manifiesto electrónico implica enviar electrónicamente la información sobre el viaje, vehículo, equipo, tripulación, pasajeros y detalles de la carga.⁴¹

Asimismo, una vez realizado lo anterior, el embarque ya puede llegar al módulo de la aduana, pero no antes de una hora de que el CBP haya certificado el *Entry* con el *ABI Certified*, pues en este tiempo la Aduana Americana podrá evaluar el riesgo del embarque según la Ley de Comercio del 2002 (*Trade Act of 2002*), pudiendo incluso emitir una “orden de no embarque” de la mercancía al puerto de origen.

El acceso a información anticipada sobre envíos permite que los oficiales del CBP investiguen de antemano los camiones y envíos, lo que les da el tiempo necesario para inspeccionar las cargas sospechosas sin retrasar el cruce de la frontera de transportistas legítimos. La automatización del proceso también permite que se integre información a los sistemas del CBP electrónicamente para realizar mejores investigaciones de la carga.

Un manifiesto electrónico proporciona los mismos datos que el manifiesto impreso, entre ellos, identidad de los tripulantes (conductor/pasajeros); descripción de medio de transporte (vehículo/camión/cabina); descripción del equipo, según sea el caso (remolcador/contenedor/chasis), y detalles sobre la carga.⁴²

Todo ello, con el propósito de crear en América del Norte, una perimetro de seguridad para el comercio que incluye a EUA, Canadá y México,⁴³ pues de existir un atentado terrorista en esta zona, se afectaría gravemente el comercio y a la economía en la región de Norteamérica.

⁴¹ Se pueden tramitar electrónicamente los Manifiestos utilizando el *Electronic Data Interchange* (EDI) o por Internet, en el Portal Seguro para Datos (*Secure Data Portal*) del ACE.

⁴² Se enumera la información requerida más detalladamente en la Notificación de Manifiestos de Camiones (*Truck Manifest Notice*) del ACE, que se publicó el 21 de marzo de 2005 (70 FRN 13514).

⁴³ En México el procedimiento similar se encuentra establecido en las reglas 2.4.5., 2.4.11., 2.4.12. y 2.4.13. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

En efecto, de conformidad con el *Trade Act* del 2002 con el nuevo sistema ACE implementado a partir de 2005, se crea el manifiesto electrónico (*E-Manifest*) en vigor en enero de 2007. El *E-Manifest* permite a los transportistas —o por conducto de un representante— transmitir información vía electrónica al CBP antes de que el embarque arribe a la frontera de los Estados Unidos. Esto posibilita a la comunidad importadora tener un mayor ahorro tiempo en las operaciones aduaneras en la frontera de EUA, en virtud de que se reduce el tiempo de cruce y se tiene un rastreo en línea de los embarques hacia ese país. Asimismo, los transportistas al utilizar el ACE, podrán generar una serie de reportes para evaluar e identificar situaciones de riesgo sobre el cumplimiento legítimo de sus embarques.

El *E-Manifest* se envía al CBP antes de que llegue el transporte o embarque a la frontera, para lo cual los transportistas pueden utilizar el *ACE Secure Data Portal* o Sistemas de Trasmisión Electrónica de Datos (EDI) aprobados por el CBP. Estos últimos sistemas pueden ser desarrollados por los propios transportistas, por proveedores de programas de cómputo o bien, se puede utilizar el sistema de un proveedor de servicios, como agencias aduanales, asociaciones, etcétera.

Al recibir la aduana el *E-manifest* por medio electrónico y con anterioridad, le permite enfocar su análisis de riesgo y, por tanto, concentrarse en la inspección y control de embarques riesgosos, minimizando retrasos para otros embarques legítimos y de bajo o nulo riesgo. De esta manera, cuando un camión llega al módulo principal de la aduana, el *E-Manifest* es extraído automáticamente con la información de los pedimentos (*TIB, Consumption Entries, In-Bond*), así como otra información necesaria para que el oficial de la aduana pueda liberar el embarque, de ser el caso, ya que también podrá remitirlo al módulo secundario para procesos adicionales.

Cabe señalar que los resultados generados por la aduana, podrán ser vistos por el interesado en el *ACE Secure Portal* y/o enviados a la entidad que procesó los datos por medio del EDI.

Otra de las ventajas del *E-Manifest* estriba en que el transportista podrá utilizar el *Broker Download* del agente aduanal para enviar la información detallada sobre el embarque al CBP. Esta comunicación permite que se pueda conciliar la información del manifiesto electrónico con la información aduanal del embarque (*Entry*) y de este modo reducir retrasos en la frontera.

2.5. Exportaciones de los Estados Unidos

Por otro lado, ya que hemos descrito los procedimientos relacionados con los trámites de importación en los EUA, también resulta interesante para

objeto de nuestro estudio, referirnos a las operaciones de exportación en la Aduana Americana, lo cual igualmente nos permitirá tener una visión completa del futuro de las operaciones de comercio exterior en la región de América del Norte que posiblemente se vean reflejadas en otras latitudes del mundo.

De entrada debemos recordar que al igual que en las importaciones, en las exportaciones el CBP es la dependencia responsable de asegurarse que todas las mercancías que se exporten de ese país, cumplan con todas las leyes y regulaciones aplicables para su salida del territorio estadounidense. Las regulaciones de exportación de los Estados Unidos son conocidas como *Export Administration Regulations* o EAR. Igualmente, aunque el Servicio de Aduanas ejecuta en frontera la aplicación de las “Leyes y Regulaciones de Exportación” de diversas entidades del gobierno de EUA, también cada dependencia, es responsable de responder y asesorar a la comunidad para que estas leyes y regulaciones se cumplan adecuadamente.

Dependiendo de las mercancías a exportarse y desde luego de sus regulaciones y restricciones no arancelarias, corresponde a cada dependencia emitir los permisos, autorizaciones o licencias respectivas. Las unidades administrativas del gobierno de los EUA que con mayor frecuencia se ven involucradas en los trámites de exportación son las siguientes:

- *Department of Commerce, Bureau of Industry and Security.*
- *Department of State, Office of Defense Trade Controls.*
- *Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms.*
- *Nuclear Regulatory Commission.*
- *Office of Foreign Assets Control.*
- *Bureau of the Census.*

2.5.1. La declaración de exportación

La Declaración de Exportación o *Shipper Export Declaration* (SED)⁴⁴ era utilizada para que el gobierno pudiera compilar información oficial de estadística sobre las exportaciones de los Estados Unidos, así como para establecer controles de exportación de mercancías sensibles o reguladas por las dependencias de gobierno competentes. El SED se preparaba en la Forma 7525-V, sin embargo fue remplazado por el *Automated Export System* o AES.

⁴⁴ Las reglamentaciones de cómo preparar, firmar y tramitar un SED están incluidas en el *Foreign Trade Statistics Regulations* (FTSR), *Title 15 CFR Part 30*.

Básicamente, el AES es un sistema mediante la cual se transmite vía electrónica toda la información contenida en la Forma 7525-V. Otra ventaja relevante del AES es que éste envía una confirmación (*Internal Transaction Number* o ITN) al exportador una vez que la información es aceptada y validada por el CBP.

Los exportadores, agentes aduanales, transportistas y reexpeditores de carga (*forwarders*) pueden participar en el AES una vez que estos sean certificados por el *Census Bureau*.

Actualmente, con la utilización de la Forma 7525-V la información que se asienta debe de ser en inglés y en máquina de escribir u en otro método en el cual no se pueda borrar la información, por ejemplo, utilizando impresoras láser. Asimismo, el original de la Forma 7525-V debe de ser firmada por el exportador (*U.S. Principal Party in Interest* o USPPI) o el *customs broker*, y se entrega al transportista que va a transportar la mercancía a fin de que lo entregue a la aduana al momento de exportación.

Si un agente aduanal prepara, firma y entrega el SED por parte de un USPPI, éste primeramente debe de autorizar al agente aduanal para hacer el trámite de exportación por medio de una Carta a Poder o *Power of Attorney*. Por cada exportador USPPI y por cada embarque se prepara un SED, ya sea que vayan varios USPPI's incluidos en un embarque⁴⁵ (caja, trailer, contenedor, etcétera). Del mismo modo, por cada embarque se requieren declarar todas las partidas⁴⁶ que sean de un valor igual o superior a los \$2,500 USD.

Por último, en el caso de que el SED ya pueda ser presentado electrónicamente sin la utilización de papel impreso (*paperless*), ante alguna aduana de EUA, el embarque se procesará por el sistema de AES, supuesto en el cual el *ACE Secure Data Portal* sólo requerirá al transportista en el puerto de salida una leyenda impresa en la factura que indique que el embarque es AES, así como el número de ITN o confirmación.

Excepciones al requisito del SED

Existen varias excepciones en los cuales no es necesario presentar el *Shipper Export Declaration*, veamos algunas de ellas:

⁴⁵ Un "embarque" es definido por el CBP como toda la mercancía enviada por un USPPI a un consignatario en el extranjero, a un solo país extranjero, con un solo transportista, en el mismo día.

⁴⁶ Se considera como una partida a una mercancía clasificadas bajo la misma fracción arancelaria. Las partidas se dividen en material doméstico (de origen Estados Unidos) y foráneo.

- a) Embarques en los cuales el valor de la mercancía por partida es inferior a \$2,500 USD (excepto en los casos que se requiera una licencia de exportación y para las exportaciones a ciertos países).⁴⁷
- b) Embarques de Estados Unidos a Canadá, excepto:
 - Mercancías que requieren licencia de exportación;
 - Mercancías sujetas a las regulaciones de tráfico internacional de armas del departamento de Estado sin importar el requisito de licencia de exportación;
 - Mercancías sujetas a la Administración de Drogas del Departamento de Defensa (*Department of State, Office of Defense Trade Controls*);
 - Mercancías que solo pasan en tránsito por Canadá, pero que su destino final es otro país;
- c) Embarques realizados por el Servicio Postal de los Estados Unidos con un valor inferior a los \$2,500 USD y que no están sujetos a una licencia de exportación.
- d) Embarques de un punto en los Estados Unidos a otro punto en los Estados Unidos los cuales tienen una ruta que pasa por México y embarques de un punto en México a otro punto en México los cuales tienen una ruta que pasa por los Estados Unidos.
- e) Embarques pertenecientes a los Servicios Militares de los Estados Unidos.
- f) Embarques de Dependencias de Gobierno de los Estados Unidos y sus empleados para su uso exclusivo.
- g) Otros embarques como: sobres diplomáticos; cuerpos de difuntos acompañados de sus ataúdes y flores; papelería y correspondencia de un corporativo en los Estados Unidos a sus filiales en el extranjero; mascotas, etcétera.

Definición del *U.S Principal Party of Interest (USPPI)*

Sin lugar a dudas, una de las piezas más importantes de un *Shipper Export Declaration* o SED es el *United States Principal Party of Interest* o USPPI, quien básicamente es el exportador de la mercancía en los Estados Unidos. El USPPI se define como la entidad en los Estados Unidos que recibe el beneficio primario, en la mayoría de los casos monetario, de la exportación de la mercancía.

⁴⁷ Sí un embarque contiene una mezcla de partidas con valor inferior a los \$ 2,500 USD y con valor igual ó superior a los \$2,500 USD, solamente se declaran en el SED las partidas con valor igual ó superior a los \$2,500 USD.

Generalmente, esta entidad es el proveedor, fabricante, comprador o procesador de la orden en los Estados Unidos o el comprador en el país extranjero a donde se exporta la mercancía (sí este está físicamente presente cuando se exporte la mercancía). La manera que se identifica el USPPI en el SED es por medio de su número de registro fiscal en los Estados Unidos, ya sea el *Employer Identification Number* (EIN) ó el *Social Security Number* (SSN). En el supuesto de que el USPPI no tenga el EIN o SSN, por tratarse de compradores extranjeros, se puede declarar el número de pasaporte o de visa láser de éstos.

Definición del *Internal Transaction Number* (ITN)

El *Internal Transaction Number* o ITN, como ya se comentó, es el número de confirmación proporcionado por el CBP de un embarque de exportación de los Estados Unidos. Este se obtiene cuando el SED se procesa por medio del *Automated Export System*. El ITN se obtiene una vez que la Aduana Americana lo ha procesado y aceptado a través del AES o SED.

Es importante que el ITN sea proporcionado al agente aduanal en México para registrarlo en el pedimento de importación, pues en el caso de las exportaciones de EUA hacia México, las aduanas o secciones aduaneras ubicadas en la frontera con Estados Unidos, solicitan a cada medio de transporte carretero, —excepto los camiones “vacíos”—, el ITN con el cual se identifica la operación de exportación de la mercancía de los Estados Unidos hacia México. El ITN se podrá poner en hoja anexa al pedimento mexicano, en el reverso del pedimento, en las facturas de las operaciones consolidadas o en cualquier documento anexo, siempre y cuando esté visible para el operador del módulo de la aduana. En caso de que la documentación del embarque no cumpla con los lineamientos mencionados, la operación será considerada como de alto riesgo para las autoridades aduaneras mexicanas y, por lo tanto, tendrá mayores probabilidades de reconocimiento aduanero. No obstante lo anterior, el ITN no es obligatorio en México y tampoco existe sanción jurídica si éste no es proporcionado a la aduana mexicana.

2.5.2. Licencias de exportación

Como todas las naciones del mundo, EUA no es la excepción al establecer licencias de exportación, y en diversos supuestos, prohibiciones a las mercancías que salen legalmente de su territorio.

Las mercancías que requieren alguna licencia de exportación en EUA son por lo regular mercancías sensibles que pueden utilizarse como armas de destrucción masiva ó para fabricar éstas y cualquier otra mercancía que pueda ser utilizada para hacer un daño, directa ó indirectamente a la sociedad. Algunos

ejemplos de mercancías son: sistemas de cómputo sofisticado, ciertos *softwares*, equipo con tecnología de robótica, químicos y precursores, pinturas, etcétera. Las licencias de exportación en EUA generalmente tienen como propósito que el gobierno se asegure que este tipo de mercancías no caigan en manos de terroristas o entidades que puedan dar mal uso de ellas.⁴⁸

Para expedir una licencia de exportación, además de considerar el tipo de mercancía, se toma en cuenta el exportador USMPI, así como al consignatario en el extranjero para evaluar si se expide la licencia o no.

Existen varias dependencias de gobierno de EUA que regulan productos y las licencias de exportación:

- *U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security.*
- *Department of State, Office of Defense Trade Controls.*
- *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms.*
- *Nuclear Regulatory Commission.*

⁴⁸ México también impone permisos o licencias de exportación, e incluso la prohibición de operaciones de exportación de mercancías con destino a diversos países; véase, por ejemplo, los Acuedos mediante el cual se prohíbe la exportación de mercancías que tengan como destino las Repúblicas de Libia, de Angola y de Liberia, publicados en el DOF, respectivamente, los días 27/06/1994, 2/06/1994 y 10/07/1996.

Otro ejemplo que ilustra por el cual se establecen regulaciones estrictas a la exportación (y a la importación) es con motivo de los desastres provocados por el terrorismo internacional: el Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas (ONU) recomendó instrumentar estrategias de prevención para minimizar y en lo posible, evitar estos riesgos, mejorando los esquemas de seguridad a la entrada y salida de personas, mercancías y transportes. De conformidad con el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), mismo que fue ratificado por México el 21 de enero de 1969, los Estados Parte se comprometieron a cumplir con las Salvaguardias que permiten establecer controles nacionales de materiales nucleares que podrían ser utilizados para la elaboración de armas nucleares; ante tal disposición, el tratado establece que los países deberán firmar acuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), por lo que el gobierno de México firmó el 5 de julio de 1973 el acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias, en relación con el tratado para la proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y del Caribe, y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, en el cual se compromete a aceptar la aplicación de salvaguardias a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en su territorio, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar, a efectos únicamente de verificar que dichos materiales no se desvían hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Por otro lado, y a efecto de estar en condiciones de dar cabal cumplimiento de los Acuerdos sobre Salvaguardias, el día 29 de marzo de 2004, nuestro país firmó el Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias entre los Estados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), en el cual México se compromete a adoptar medidas de control de comercio internacional a la lista de equipo y materiales no nucleares incluidos en el anexo 2 de el citado Protocolo.

- *Office of Foreign Assets Control.*
- *Bureau of the Census.*

Por lo que respecta a implementación de licencias de productos exportados hacia México, en la actualidad existen muy pocos requisitos de exportación. Esto es por la estrecha relación comercial que tiene México y los Estados Unidos, así como por el tipo de empresas, en lo general maquiladoras y transnacionales, que importan mercancías provenientes de los Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos está tomando iniciativas más severas de control especialmente enfocadas en la frontera México-Estados Unidos.⁴⁹

Por último, las licencias de exportación pueden emitirse por embarque o por una serie de embarques o un tiempo determinado, de acuerdo como esté regulada la mercancía. Si no se cumplen con los requisitos legales de exportación en los Estados Unidos se pueden incurrir en multas muy severas dirigidas a los USPPi's , e incluso, a los agentes aduanales.

2.6. Medidas de seguridad en las fronteras

Primeramente, debemos señalar que los programas de seguridad aduaneros en EUA han evolucionando de manera significativa en los últimos años, e incluso se han sustituido algunos de ellos con el afán de brindar más seguridad en la cadena de suministros del comercio internacional. Adicionalmente, en la mayoría de los casos, muchos de los programas como el C-TPAT se convertirán de uso obligatorio para poder importar o exportar a los Estados Unidos.

Por su parte, en México se están tomando medidas similares a las de su principal socio comercial —Estados Unidos—, como son la creación de empresas certificadas, carriles Exprés y manifiestos electrónicos, entre otros programas previstos en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)⁵⁰ establecida por Estados Unidos, Canadá y México en marzo de 2005.

⁴⁹ Torres, Jorge Alberto. *Op.cit.* pp. 311-313.

⁵⁰ Esta Alianza tiene como propósito: 1) Instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bio-protección. 2) Mejorar la protección de infraestructura importante e implementar un modelo común de respuesta ante emergencias. 3) Instrumentar mejoras en la seguridad aérea y marítima, hacer frente a amenazas extra-regionales y mejorar las alianzas en materia de información de inteligencia. 4) Implementar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada para mejorar el movimiento legítimo de personas y mercancías en las fronteras. Véase *Departamento de Estado de los EUA*. <http://g021.lib.uic.edu/ho/pol/43859.htm>; así como: Castillo, Alejandro; "La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), avanza y crece su influencia"; *Intercambio*, IMECE; número 4, marzo 2007, pp. 16-21.

En este sentido es necesario insistir que EUA suscribió la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, la cual contempla la facilitación del comercio y el control aduanero a través de varios mecanismos que tarde o temprano serán de carácter obligatorio para sus socios comerciales. En este caso, EUA ha reformado su legislación y también ha creado distintos órganos gubernamentales para cuidar la cadena de suministros del comercio internacional y todos los que participan en ella, como adelante veremos.

2.6.1. Objetivo

Con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de los Estados Unidos se vio obligado a cambiar drásticamente su estrategia contra el terrorismo. Ante esta situación se creó el Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) y se reorganizaron 22 dependencias de gobierno bajo este nuevo Departamento que incluye el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza, el Servicio de Migración y el Departamento de Agricultura. Al mismo se tiempo, se empezaron a gestionar programas encaminados al incremento de la “Seguridad Nacional”, entre los cuales destacan:

- *Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT), Sociedad Aduanas–Iniciativa Privada Contra el Terrorismo.*
- *Free and Secure Trade (FAST), Comercio Libre y Seguro.*
- *Bioterrorism Act (BTA).*
- *Advance Manifest Information.*

2.6.2. Programa C-TPAT

El *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT por sus siglas en inglés), es un acuerdo voluntario entre el CBP y la iniciativa privada para desarrollar una relación de cooperación encaminada a reforzar la seguridad en las fronteras y evitar posibles atentados terroristas en la cadena de suministros.



El C-TPAT le permite al CBP y los participantes una revisión conjunta de los perfiles de seguridad establecidos por este programa, asimismo y a través de una mecánica operativa se aseguran que las medidas de seguridad mencionadas en el perfil sean implementadas y ejecutadas de una manera efectiva. Actualmente pueden participar en este programa:

- Importadores en los Estados Unidos.
- Fabricantes y exportadores mexicanos (maquiladoras).
- Agentes aduanales en los Estados Unidos.
- Transportistas en los Estados Unidos (aéreo, marítimo y terrestre).
- Transportistas terrestres de crucen en la frontera México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos.
- Consolidadores de carga en los Estados Unidos.
- Autoridades portuarias y operadores de terminales marítimas en los Estados Unidos.

A continuación se presenta un cuadro con los elementos esenciales del C-TPAT:

Elementos Principales del C-TPAT				
BENEFICIOS	REQUISITOS	EVALUACIÓN	ÁREAS	VALIDACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción en el número de inspecciones. • Participación en el programa FAST. • Énfasis en auto-auditorías y auto-correcciones (<i>Importer Self-Assessment</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Enviar el Acuerdo voluntario o Carta compromiso al CBP. • Enviar el Cuestionario del perfil de seguridad de la cadena de suministros de la empresa. 	<ul style="list-style-type: none"> • El CBP emite su veredicto de cumplimiento a la empresa: -Si cumple: se le otorga una Certificación condicional. -No cumple: se avisa por escrito las recomendaciones en las áreas a mejorar. • Se realiza la implementación del Programa en 3 fases: <ol style="list-style-type: none"> 1) Cumplir con las medidas de seguridad para los controles de acceso físico a las instalaciones. (<i>Impactan en la seguridad física de la cadena de suministros</i>). 2) Implementar medidas de seguridad del personal y su contratación, seguridad de planta y en los sistemas de cómputo. (<i>Medidas de seguridad internas que refuerzan la administración de la cadena de suministros</i>). 3) Seguridad desde el punto de carga y embarque hasta el trámite aduanal. (<i>Requisitos para sus socios comerciales o miembros de la cadena de suministros</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los requisitos de seguridad para importadores cubren: <ul style="list-style-type: none"> - Requisitos para proveedores. - Seguridad e inspección de contenedores. - Controles de accesos a instalaciones. - Seguridad personal. - Procedimientos de seguridad. - Seguridad de instalaciones y plantas. - Capacitación e información sobre seguridad. - Seguridad en los sistemas de cómputo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La validación es conducida por el personal del CBP en conjunto con la empresa. • La primera validación se realiza en un periodo de tres años posterior a su certificación del C-TPAT. • Se enfoca al perfil de seguridad y otros documentos entregados a la Aduana conforme a los lineamientos del C-TPAT. • Se discuten las medidas de seguridad y se comparten "Mejores Prácticas". • Las validaciones no se consideran como auditorías oficiales. • Los perfiles de seguridad de los participantes del C-TPAT se basan en principios de manejo de riesgo. • Se pueden iniciar basándose en el volumen de importación, riesgos en regiones geográficas, etc.

2.6.3. Programa FAST

El Programa FAST (*Free and Secure Trade*) o “Comercio Libre y Seguro”; es una iniciativa bilateral entre los Estados Unidos y México que tiene por objetivo el incremento en la seguridad de la frontera y al mismo tiempo mejorar la prosperidad económica de ambos países. Con este programa se pretende que ambos países armonicen sus procesos en los trámites aduanales de embarques comerciales en su frontera común.



El Programa está cimentado en la promoción de un comercio libre y seguro utilizando principios comunes de manejo de riesgo, seguridad en la cadena de suministros, sociedad con la iniciativa privada y tecnología de punta para mejorar la eficiencia de las inspecciones y trámites aduanales más rápidos a transportistas e importadores miembros del programa C-TPAT.

El Programa FAST está diseñado para facilitar e integrar los procesos de registro de choferes, transportistas e importadores al minimizar el trámite de inscripción y asegurando que solo participantes de bajo riesgo sean aceptados en el programa, de esta manera se agilizan los trámites para los embarques que cruzan por la frontera pues se reducen los requisitos de información por parte de la Aduana Americana, asignando líneas o carriles dedicadas en los puntos de cruce más importantes en la frontera para los participantes del FAST, utilizando tecnología común y examinando la carga transportada por los participantes con mínima frecuencia.

Los principales requisitos para ingresar al Programa FAST son los siguientes:

- El importador de EUA deberá estar registrado en el Programa C-TPAT;
- Los transportistas deberán registrarse en el C-TPAT; y
- Los choferes deberán contar con la identificación que los acredite como conductores FAST.

Asimismo, el procedimiento de importación con el Programa FAST en EUA se caracteriza por lo siguiente:

- En el módulo de exportación de México se requerirá la identificación FAST del conductor y se leerá el *Entry* de Estados Unidos y se intercambiarán los datos clave; y

- El sistema permitirá confirmar la vigencia y validez de la identificación del conductor y el registro del vehículo.

Dentro de los principales beneficios de participar en el Programa FAST se encuentran los siguientes:

- Líneas o carriles de cruce fronterizo previamente establecidas por mutuo acuerdo para una mayor rapidez y eficiencia en el proceso de desaduanamiento de norte a sur (*northbound*) para los embarques que estén bajo el Programa.
- Reducción en el número de inspecciones al cumplir continuamente con los requisitos del Programa FAST, lo que se refleja en disminución de costos y de tiempo.
- Se incrementa el trabajo en equipo y participación entre las Administraciones de las Aduanas de México y de los Estados Unidos.
- Existe el conocimiento por parte de los transportistas que llevan carga de importadores participantes del Programa C-TPAT.
- El comienzo de futuras modificaciones al Programa FAST el cual expandirá la elegibilidad de métodos electrónicos a emplearse en diferentes trámites aduanales.

El Programa FAST es una herramienta que beneficia a ambas Administraciones de Aduanas pues se allegan de la tecnología más avanzada que les permite realizar fácilmente los trámites aduanales para embarques de bajo riesgo y además le brinda a los participantes una recuperación más rápida por el costo de implementación del programa.

De igual forma, el Programa FAST se complementa con el Carril Exprés para empresas certificadas⁵¹ en México.



Los requisitos para tener un Carril Exprés autorizado por la Administración General de Aduanas en México son sustancialmente los siguientes:

- El importador de México deberá estar registrado como empresa certificada;
- El importador deberá operar con un transportista autorizado y un agente o apoderado aduanal autorizado en su programa de empresa certificada;

⁵¹ Véase el apartado 2.8 de las RCGMCE.

- Los choferes deberán contar con la identificación que los acredite como conductores del Programa FAST.

De igual forma, el procedimiento para utilizar los carriles Exprés es el siguiente:

- En el módulo de importación de México se requerirá la identificación FAST del conductor;
- El sistema verificará que la operación se lleve a cabo por un transportista y un agente o apoderado aduanal autorizados;
- En caso de reconocimiento aduanero, contarán con un andén exclusivo y tendrán prioridad para asignación de revisor y para el reconocimiento;
- Las mercancías al amparo de este programa no se sujetarán a segundo reconocimiento.

2.6.4. Ley de Bioterrorismo (BTA)

El objetivo de la “Ley de Seguridad de la Salud Pública, Preparación y Respuesta Contra el Bioterrorismo” o “Ley de Bioterrorismo de la FDA” (BTA), es de reducir la habilidad de los terroristas internacionales para que no puedan utilizar los alimentos importados como herramientas para llevar a cabo atentados en contra de los Estados Unidos, pues cerca del 20% de sus importaciones son productos alimenticios.

En el año 2002, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Bioterrorismo como parte de su esfuerzo para prevenir cualquier incidente relativo al terrorismo. Esta ley requiere que la Secretaría de Salud de los Estados Unidos (*Food and Drug Administration* o FDA) reciba la notificación antes de que cualquier alimento sea importado a este país. Una vez recibida la información, la FDA, con el apoyo de la Aduana Americana, puede identificar y seleccionar los embarques para su inspección de una manera más efectiva y de esta forma se protege la base alimenticia de la nación.

El 9 de octubre de 2003, el Departamento de Salud y Servicios Humanos publicó dos Regulaciones de la FDA para mejorar la seguridad en la importación de alimentos:

- La primer Regulación requiere que los importadores de alimentos en los Estados Unidos, a partir del 12 de diciembre de 2003, envíen anticipadamente una notificación de los embarques de alimentos que sean para el consumo humano o animal y que estén destinados para Estados Unidos.
- La segunda Regulación requiere que las instalaciones domésticas o extranjeras que fabrican, procesan o empaacan alimentos para consumo

humano o animal en los Estados Unidos, se hayan registrado con la FDA antes del 12 de diciembre de 2003.

Con este tipo de regulaciones, se pretende que en caso de una emergencia de contaminación de alimentos ya sea deliberada o accidental se pueda contactar a las instalaciones registradas.

El registro con la FDA al amparo de la Ley de Bioterrorismo se requiere para todas las instalaciones que fabriquen, procesen, empaquen o almacenen alimentos regulados por la FDA, incluyendo alimentos para animales, suplementos dietéticos, fórmulas de leche infantil, bebidas (incluyendo las alcohólicas) y aditivos para alimentos. Independientemente de los plazos establecidos para la aplicación plena de la reglamentación, la evidencia de amenaza causará rechazo, multa y posibles sanciones civiles por parte del CBP.

2.7. El sistema aduanero en la Unión Europea⁵²

2.7.1. Procedimientos aduaneros

Como antecedente de los procedimientos aduaneros en la Unión Europea (UE) tenemos que el 16 de febrero de 2001 la Comisión Europea anunció una nueva estrategia basado en el programa "Aduana 2002", mismo que se renovará en el programa "Aduana 2007". De esta manera, para hacer frente al volumen creciente del comercio a través de las fronteras de la Comunidad y teniendo en cuenta la necesidad de unos servicios aduaneros más rápidos y una mejor aplicación práctica de las normas aduaneras, la estrategia tiene como objetivo el perfeccionamiento total del sistema informatizado para tramitar las declaraciones de aduanas.

Además de la función tradicional que desempeñan en la recaudación de derechos, las administraciones de aduanas han asumido nuevas responsabilidades consistentes en proteger a los ciudadanos y empresas de la UE, por ejemplo, contra el comercio de productos peligrosos o nocivos (tales como sustancias ilícitas, mercancías falsificadas y pirata, productos que infringen la legislación sobre seguridad o medio ambiente, etc.) y el tráfico ilegal de especies amenazadas.

⁵² Este apartado es tomado del estudio elaborado por Geovanni Rodríguez, Investigador del Centro de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (CEDIL). *Cfr.* Rodríguez, Geovanni; "Organización del Sistema Aduanero en la Unión Europea"; Biblioteca de la Asamblea Legislativa; <http://196.40.23.180/biblio/cedil/estudios/orgsisaduanasEU.htm#incautaciones>.

Código Aduanero Comunitario

El Código Aduanero Comunitario, que está en vigor desde el 1º de enero de 1994, se aplica en virtud de un Reglamento de la Comisión Europea (Comisión) y es administrado por las autoridades aduaneras de los Estados miembros.⁵³ Dicho Código se aplica de modo uniforme a las exportaciones e importaciones de mercancías en todo el territorio aduanero de la Comunidad.⁵⁴

Asimismo, las mercancías que entran o salen de la Comunidad se asignan a uno de los cuatro principales destinos siguientes: colocación en virtud de un procedimiento aduanero, admisión a una zona franca o a un depósito franco, reexportación fuera del territorio de la Comunidad; destrucción o abandono.

Los procedimientos aduaneros comprenden las siguientes opciones: libre circulación, tránsito, exportación, régimen de depósito en aduana, tráfico de perfeccionamiento activo, perfeccionamiento bajo control aduanero, admisión temporal y tráfico de perfeccionamiento pasivo. Las cinco últimas opciones constituyen "regímenes aduaneros económicos" porque impulsan la actividad económica en el territorio de la Comunidad. Hay 31 zonas francas, establecidas por los Estados miembros en zonas cerradas ubicadas en puertos marítimos, aeropuertos o islas.

Para facilitar la informatización de los trámites de despacho, ya no es necesario presentar documentación justificativa cuando se hace una declaración informatizada, pero se debe conservar dicha documentación para que puedan consultarla las autoridades aduaneras. Se han simplificado y suavizado las normas para la admisión de mercancías no sensibles a regímenes aduaneros económicos y a zonas francas.⁵⁵ También es importante la disposición relativa a la buena fe de los importadores, que permite la no recuperación de derechos en

⁵³ Reglamento 2913/92 del Consejo, modificado, aplicado en virtud del Reglamento 2454/93 de la Comisión, modificado. Véase Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (1997). Cfr. <http://196.40.23.180/biblio/cedil/estudios/orgsisaduanasEU.htm#incautaciones>.

⁵⁴ Es definido como el territorio que comprende los territorios europeos de los Estados miembros (incluidas las aguas territoriales, las aguas continentales y el espacio aéreo) con ciertas excepciones: las Islas Feroe y Groenlandia del territorio de Dinamarca; la Isla de Heligoland y el territorio de Buesingen del territorio de Alemania; los municipios de Livigno y Campione d'Italia y parte de las aguas del lago de Lugano del territorio de Italia; Ceuta y Melilla del territorio de España.

⁵⁵ Para la admisión a regímenes aduaneros económicos sigue siendo necesaria una autorización de las autoridades aduaneras, pero para las mercancías no sensibles (es decir, las que no se enumeran en el Anexo 73 del Reglamento 2454/93 de la Comisión) se han simplificado los trámites administrativos en lo que respecta a la determinación de los posibles efectos económicos desfavorables para la Comunidad (esto es, cuando la entrada de mercancías en franquicia arancelaria perjudica a los intereses de los productores de la Comunidad). Una nueva posibilidad es crear en las zonas francas un perímetro no cercado con entrada y salida sujetas a declaración de aduana.

caso de que el importe del derecho legalmente adeudado no se haya contabilizado como consecuencia de un error de las autoridades aduaneras que no hubiera podido ser detectado razonablemente por un importador que hubiera actuado de buena fe y observado todas las disposiciones de la legislación.

La disposición indica también cómo puede un importador cumplir la norma de buena fe, lo que no incluye las situaciones en que el exportador ha dado una información incorrecta a las autoridades del país exportador. También se ha modificado el régimen de tránsito interno de la Comunidad mediante la introducción, el 1º de julio de 2001 del "Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito", que se aplicará también a las operaciones previstas en el Convenio relativo a un Régimen Común de Tránsito entre la Comunidad Europea (CE), los Estados miembros de la Asociación Económica de Libre Comercio (AELC), Polonia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca (Reglamento 2787/2000; comunicado de prensa IP/01/153 de la Comisión).

Trámites de despacho de aduana

Todas las mercancías que ingresan en el territorio aduanero de la Comunidad están sujetas a supervisión aduanera y deben presentarse a las aduanas con una declaración escrita que, con arreglo a los procedimientos normales, consiste en el documento administrativo único, acompañado de la documentación pertinente.

Las autoridades aduaneras pueden dar su autorización para que se simplifiquen las formalidades y los procedimientos, entre otras cosas eliminando el requisito de presentación de las mercancías en aduana. De igual forma, es anotarse que no se necesitan los servicios de un agente aduanal.

Con arreglo al procedimiento normal de despacho de aduana, es preciso presentar una factura u otros documentos para los fines de la valoración en aduana, documentos que permitan aplicar a las mercancías, si procede, un arreglo arancelario preferencial (por ejemplo, para el SGP se necesita el certificado de origen "Formulario A") o conceder una exención del régimen arancelario básico, y cualquier otro documento que se necesite con arreglo a las disposiciones legales concretas en vigor para la importación de las mercancías mencionadas en la declaración de entrada (por ejemplo licencia, certificado de conformidad, certificado de autenticidad para determinadas bebidas alcohólicas). Las autoridades aduaneras pueden verificar la declaración examinando los documentos y/o las mercancías, o pueden aceptarla sin verificación.

En la declaración de aduana de las mercancías importadas o exportadas se debe indicar el valor en aduana, el origen de las mercancías y su clasificación con arreglo al Arancel Integrado de las CE (TARIC) para las importaciones o con arreglo a la Nomenclatura Combinada (NC) para las exportaciones. Los

importadores que lo soliciten pueden obtener "información arancelaria vinculante", que normalmente tiene una validez de seis años, sobre la clasificación arancelaria establecida por la administración aduanera para una mercancía; también se puede obtener (desde 1997) "información vinculante sobre el origen" como resultado de la aplicación por la Comunidad del Acuerdo sobre Normas de Origen.

La declaración de aduana constituye la base para establecer el monto de la "deuda aduanera" y para el pago de los derechos de importación o exportación. El monto de los derechos de importación debe pagarse o garantizarse en el momento del despacho de aduana.

Los recursos contra las decisiones de las autoridades aduaneras se rigen por los procedimientos de los Estados miembros, primero ante las autoridades aduaneras y luego ante los tribunales nacionales, después de lo cual se puede recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en virtud del Artículo 230 del Tratado de la CE.

2.7.2. Valoración en aduana

Comprenden el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994 (Acuerdo sobre la Valoración en Aduana) y las decisiones pertinentes del Comité de Valoración en Aduana.⁵⁶ El Tribunal de Cuentas publicó en 2001 un informe especial sobre la valoración en aduana en relación con el objetivo de exactitud y coherencia de todas las administraciones de aduanas de los Estados miembros.⁵⁷

La UE participa también en la labor del Comité Técnico de Valoración en Aduana de la OMC, acepta los instrumentos de éste en relación con el Acuerdo sobre la Valoración en Aduana.

2.7.3. Normas de origen

La Comunidad aplica dos series distintas de normas de origen: No preferenciales y preferenciales. Las normas de origen no preferenciales se estipulan en el Código Aduanero Comunitario y el Reglamento de aplicación de la Comisión y se aplican a todos los instrumentos de política comercial no

⁵⁶ La "Decisión relativa a los casos en que las administraciones de aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado", la "Decisión sobre el trato de los intereses en el valor en aduana de las mercancías importadas" y la "Decisión sobre la valoración de los soportes informáticos con software para equipo de proceso de datos".

⁵⁷ Tribunal de Cuentas, "Informe especial N° 23/2000 sobre la valoración de mercancías importadas a efectos de aduana (valoración en aduana), acompañado de las respuestas de la Comisión" (DO C 84/1 de 14 de marzo de 2001).

preferenciales, tales como las medidas de defensa arancelaria y comercial. Por lo que respecta a las normas de origen preferenciales, que se estipulan en los protocolos de los distintos acuerdos de comercio preferencial o en los instrumentos de la Comunidad por los que se establecen acuerdos de comercio preferencial, la UE tiene prescripciones más estrictas en materia de origen que limitan las ventajas del trato preferencial. A los acuerdos con los Países de Europa Central y Oriental (PECO), que son parte en los acuerdos sobre la creación del Espacio Económico Europeo (EEE) y sobre la AELC, se les aplica un "protocolo normalizado" sobre normas de origen en el que se han inspirado determinados aspectos de las normas de origen previstos en recientes acuerdos (por ejemplo, el acuerdo de libre comercio UE-México) y arreglos preferenciales (por ejemplo, el SGP y el régimen de medidas comerciales autónomas).

Uno de los aspectos de las normas de origen preferenciales es la posibilidad de acumulación, de manera que los insumos procedentes de la Comunidad o de otros países que participan en un sistema de comercio regional se contabilizan como materiales originarios.

2.7.4. Arancel comunitario

La UE ha consolidado el 100 por ciento de las líneas arancelarias en la Lista CXL⁵⁸, la Comisión Europea publica cada año en el Diario Oficial el arancel de nación más favorecida (NMF) que se aplicará a las importaciones en el siguiente año civil. La UE presenta también cada año la Base Integrada de Datos (BID) de la OMC, el arancel NMF, en formato de base de datos, así como las exportaciones e importaciones, a nivel de 8 dígitos de la Nomenclatura Combinada (NC).

La UE concede un trato de franquicia arancelaria o de aranceles reducidos a casi todos sus interlocutores comerciales, en virtud de acuerdos y arreglos preferenciales; el trato NMF exclusivo se aplica a las importaciones de todos los productos de solo nueve Miembros de la OMC: Australia; Canadá; Hong Kong, China; Japón; República de Corea; Nueva Zelandia; Singapur; el Taipei Chino; y los Estados Unidos. El trato más ventajoso se concede a los países menos adelantados y los Países de África, del Caribe y del Pacífico (países ACP), seguidos de los países que han concertado acuerdos de libre comercio con la UE y después los países en desarrollo.

⁵⁸ Según el Reglamento 2031/2001 de la CE. El arancel indica el tipo de derecho "convencional" que se aplica a las importaciones de todos los países (sean o no miembros de la OMC), a menos que el tipo de derecho "autónomo".

2.7.5. Impuestos indirectos

Todos los Estados miembros aplican impuestos sobre el valor añadido (IVA) e impuestos sobre el consumo a los productos importados, con unos tipos que, de conformidad con el principio del trato nacional, son los mismos que se aplican a las mercancías suministradas dentro del territorio por una persona sujeta a impuestos. Para concluir el despacho de aduana de los productos importados en un Estado miembro es preciso pagar el IVA y los impuestos sobre el consumo, si procede. El despacho puede terminar de efectuarse en el Estado miembro en el que se descarga el producto, después de lo cual entra en libre circulación, o en el Estado miembro de destino si el producto se somete a un régimen aduanero suspensivo (por lo general, el régimen de tránsito externo). Las mercancías exportadas fuera del territorio de la Comunidad están exentas de impuestos indirectos.

Como en el caso de los impuestos sobre la renta de las sociedades, la adopción de un sistema de IVA aplicable a toda la Comunidad es aprobada por unanimidad en el Consejo. Durante el 2001 se aprobaron dos nuevas directivas: una en junio, destinada a eliminar los obstáculos a la cooperación administrativa entre los Estados miembros para mejorar las medidas de lucha contra el fraude, y otra en diciembre para armonizar los requisitos relativos al IVA en la facturación correspondiente a los intercambios internos de la Comunidad, incluidas las transacciones de comercio electrónico.

En febrero de 2002, el Consejo de Ministros adoptó una nueva legislación sobre los cigarrillos y el tabaco elaborado. A los cigarrillos de la categoría de precios más solicitada se les aplica un impuesto del 57 por ciento como mínimo del precio de venta al por menor (incluidos todos los impuestos), y el impuesto global no será inferior a 60 euros por 1.000 cigarrillos. Esta cifra se elevó a 64 euros a partir del 1º de julio de 2006, con la excepción de dos Estados miembros, para los cuales la fecha será el 1º de enero de 2008. Esta legislación modificó también la cuantía de los impuestos mínimos sobre el consumo de puros, cigarros, picadura de tabaco y otras labores del tabaco.

2.7.6. Licencias y protección de los consumidores, el medio ambiente o la sanidad animal

La colocación de productos de consumo en el mercado de la Comunidad está sujeta a un requisito general de seguridad, salvo en el caso de los productos para los cuales la Comunidad o los Estados miembros han establecido reglamentaciones o normas específicas, como por ejemplo los productos alimenticios.

Los Estados miembros pueden invocar este requisito para adoptar medidas en situaciones de urgencia, y también pueden tomarse medidas aplicables a toda la Comunidad, por iniciativa de la Comisión, de conformidad con el sistema (RAPEX)⁵⁹ para los productos no alimenticios. Cuando se llevó a cabo el último Examen de las Políticas Comerciales de la UE, la Comisión había decidido prohibir, a partir del 1º de enero de 2000 la comercialización de juguetes y artículos de puericultura destinados a ser introducidos en la boca por niños menores de tres años y fabricados con PVC blando que contuviera determinados *ftalatos* (un compuesto sintético líquido incoloro que tiene un sabor amargo desagradable y es usado comúnmente para dar flexibilidad a plásticos). En cuanto a los productos alimenticios, la UE adoptó en febrero de 2002 un nuevo instrumento para garantizar la inocuidad de los alimentos que se utilizó por vez primera el 27 de marzo de 2002 con el fin de suspender la comercialización e importación en la Comunidad de artículos de confitería a base de gelatina que contienen el aditivo alimentario E 425 *konjac*.

La colocación y utilización de sustancias peligrosas en el mercado de la Comunidad, incluso mediante la importación, están estrictamente reglamentadas para proteger al público y la lista de las sustancias abarcadas se actualiza periódicamente para reflejar los progresos técnicos. Además, durante el período examinado, se anunciaron prohibiciones relativas a la creosota y el hexacloroetano, que entraron en vigor el 30 de junio de 2003. La prohibición de las utilidades restantes del amianto blanco, que ya se había mencionado en el último examen de la UE y que entró en vigor en 2005, fue impugnada sin éxito por Canadá de conformidad con los procedimientos de solución de diferencias de la OMC.

A través de un sistema común de notificación e información sobre las importaciones y exportaciones hechas desde o hacia terceros países, la UE controla el comercio de determinados productos químicos que están prohibidos o rigurosamente restringidos debido a sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente; la Comunidad aplica el procedimiento de notificación internacional y consentimiento fundamentado previo establecido por el Programa de las Naciones

⁵⁹ Es el Sistema de Alerta Rápida para Productos No-Alimentarios (20/02/2004). Se trata de un sistema unificado de alerta de productos peligrosos para los consumidores de la Unión Europea, abarca todo tipo de productos no alimentarios, excepto los farmacéuticos. Las bases legales del sistema RAPEX se encuentran recogidas en la Directiva General de Seguridad de Productos (2001/95/EC) de procedimientos legales en materia de seguridad de productos. El objetivo de RAPEX es asegurar el rápido intercambio de información entre los Miembros del Estado y la Comisión de medidas tomadas por los Miembros del Estado para prevenir, restringir o imponer condiciones específicas en el *marketing* o uso del consumo de productos por razones de serio riesgo para la salud y seguridad de los consumidores.

Esta información circula entre las autoridades competentes a través de una red nacional de puntos de contacto. El GPSD (Directiva General de Seguridad de Productos) introduce provisiones específicas para asegurar el acceso público a la información disponible para las autoridades en seguridad de productos.

Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

La UE reglamenta el comercio de fauna y flora silvestres, para aplicar las disposiciones de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), entre otras cosas mediante prohibiciones y prescripciones en materia de concesión de licencias, que se actualizan periódicamente teniendo en cuenta las decisiones adoptadas en el marco de la CITES.⁶⁰ La Comunidad ha aplicado una serie de medidas comerciales relacionadas con acuerdos internacionales sobre ordenación y conservación de recursos, como los concertados en el marco de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) o la Comisión para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos del Antártico (CCRMVA).

Las medidas incluyen prohibiciones relativas a las importaciones de atún rojo y pez espada del Atlántico de países en los que la CICAA haya detectado prácticas pesqueras perjudiciales para las medidas adoptadas por esta organización con el fin de conservar la especie, y la presentación obligatoria de un documento estadístico cuando se importe atún rojo en el territorio de una Parte Contratante de la CICAA. El Consejo adoptó en mayo de 2001 un reglamento en el que se transponían a la legislación comunitaria las medidas establecidas por la CCRMVA para documentar las capturas de merluza negra (*Dissostichus mawsoni*) y merluza austral (*Dissostichus eleginoides*). En opinión de la CE, esas medidas son plenamente compatibles con sus obligaciones dimanantes del Artículo XX (Excepciones generales) del GATT de 1994.⁶¹

A partir de 1988 la UE aplicó el Protocolo de Montreal, así como las enmiendas subsiguientes, con objeto de controlar la producción, importación, exportación, utilización y recuperación de sustancias que agotan la capa de ozono, inclusive mediante prohibiciones y prescripciones en materia de concesión de licencias. Durante el período examinado, este marco fue sustituido por nuevas medidas destinadas a ampliar el número de sustancias nocivas para el ozono sujetas a disciplinas. La UE aplica desde 1994 el Convenio de Basilea para controlar la exportación, importación y eliminación de desechos peligrosos, y

⁶⁰ Reglamento 338/97 del Consejo, modificado. El Reglamento 2087/2001 de la Comisión contiene la lista más reciente de restricciones. Se han tomado otras medidas para proteger especies, entre las que cabe citar la prohibición de las importaciones con fines comerciales de productos derivados de las ballenas y otros cetáceos (Reglamento 348/81 del Consejo) y la prohibición de las importaciones de pieles de crías de foca, salvo las cazadas por las poblaciones "Inuit" mediante técnicas tradicionales (Directiva 83/129/CEE del Consejo, modificada).

⁶¹ A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas en el propio Artículo en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del GATT será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique ciertas medidas señaladas en el mismo Acuerdo.

controla la circulación de desechos radiactivos mediante prohibiciones y prescripciones en materia de concesión de licencias.

La UE prohibió a partir de 1995 el uso de ceptos en la Comunidad, y a partir de 1996 la importación de pieles de determinadas especies salvajes (por ejemplo, castores, nutrias, visones) originarias de países que permiten la utilización de ceptos o métodos de captura que no se ajustan a las normas humanitarias internacionales, y en particular las convenidas en 1998 con Canadá, la Federación de Rusia y los Estados Unidos mediante acuerdos bilaterales. Las importaciones de las especies abarcadas procedentes de los países abarcados están sujetas a certificación.⁶²

Trámite de licencias

La Comunidad exige licencias de importación para los productos sujetos a restricciones cuantitativas, medidas de salvaguardia o vigilancia de las importaciones. Además de las importaciones de textiles y prendas de vestir sujetos a contingentes, vigilancia o consulta, la Comunidad exige licencias para las importaciones procedentes de Miembros de la OMC de determinados productos agropecuarios sujetos a la organización común de mercados —cereales, arroz, carne de vaca y ternera, carne ovina y caprina, leche y productos lácteos, azúcar, frutas y hortalizas elaboradas, bananos, aceites y grasas, semillas y vino—; las cuales, según la Comisión, sirven para fines estadísticos y se conceden automáticamente. También se necesita una licencia para las importaciones comprendidas en contingentes arancelarios, lo que se aplica a un gran número de productos agropecuarios.

Reglamentos y normas relacionados con los productos⁶³

A fin de que un producto pueda ser colocado en el mercado de un Estado miembro, debe cumplir las reglamentaciones pertinentes, cuando las haya, para alcanzar los objetivos de salud, seguridad y medio ambiente que se han establecido por medio de procedimientos de evaluación de la conformidad; en todos los demás casos, se aplica un requisito general de seguridad. Otros requisitos generales, aplicables a todos los productos, son la protección contra la publicidad engañosa y las disposiciones fraudulentas en los contratos con los consumidores, la responsabilidad con respecto a los productos defectuosos, incluidos los productos agropecuarios primarios, y la indicación correcta de los precios.

⁶² Reglamento 3254/91 del Consejo. La lista de los países desde los cuales se permite la importación figura en la Decisión 97/602/CE del Consejo, modificada, y las normas sobre certificación se establecen en el Reglamento 35/97 de la Comisión.

⁶³ Según el Anexo 1 del Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), el cumplimiento de un reglamento técnico es obligatorio, mientras que el de una norma es voluntario.

Los reglamentos, cuando los hay, establecen las características del producto o los procesos y métodos de producción relacionados con ellos, y pueden incluir o mencionar requisitos en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción. El cumplimiento de esos requisitos se establece mediante procedimientos de evaluación de la conformidad. Esos reglamentos se elaboran en el ámbito de la Comunidad (sectores "armonizados") con miras a su aplicación en toda la UE, o en el ámbito nacional (sectores "no armonizados"). Los exportadores se benefician, en principio, de los esfuerzos de la Comunidad en materia de armonización en la medida en que una única serie de reglamentos sustituye a numerosas series de reglamentos posiblemente diferentes. Los productos no armonizados representan aproximadamente el 21 por ciento del total.

En el ámbito de la Comunidad, los reglamentos relativos a los productos se clasifican en dos categorías principales: a) Los reglamentos del "antiguo enfoque" por productos específicos, establecen requisitos técnicos detallados y concretos y se aplican en particular a los vehículos automóviles, los productos químicos, los productos alimenticios y los fármacos; b) los reglamentos del "nuevo enfoque", que se aplican a un gran número de esferas, limitan los requisitos obligatorios a prescripciones esenciales, destinadas a alcanzar objetivos de salud, seguridad y medio ambiente, al tiempo que dejan al mercado las soluciones técnicas específicas para cumplir esas prescripciones, ya sea mediante normas voluntarias o mediante soluciones propuestas por los propios fabricantes.⁶⁴

Las directivas del nuevo enfoque se aplican a los productos pertinentes comercializados y puestos en servicio por vez primera en el mercado de la Comunidad, incluidos los productos importados. La persona que comercializa el producto asume la responsabilidad con respecto al cumplimiento de la legislación pertinente. El fabricante debe fijar la marca "CE" en el producto, para indicar que cumple las prescripciones esenciales, como lo establecen los procedimientos de evaluación de la conformidad estipulados, que incluyen, entre otras cosas, la declaración de conformidad del fabricante, sin la cual el producto no puede

⁶⁴ Las directivas del nuevo enfoque abarcan las siguientes esferas: equipos de baja tensión; recipientes sencillos a presión; seguridad de los juguetes; productos para la construcción; compatibilidad electromagnética; maquinaria; equipos de protección individual; instrumentos de peso no automáticos; dispositivos médicos implantables activos; aparatos de gas; energía requerida para las nuevas calderas concebidas para producir agua caliente, alimentadas con combustibles líquidos o gaseosos; explosivos para usos civiles; aparatos médicos; equipo utilizado en atmósferas explosivas; embarcaciones de recreo; embalajes y desechos de embalajes; ascensores; interfuncionabilidad del sistema ferroviario de alta velocidad transeuropeo; prescripciones en materia de rendimiento energético de los refrigeradores y congeladores para uso doméstico y sus combinaciones; equipo marítimo; equipos a presión; dispositivos médicos para diagnósticos *in vitro*, y equipo de radio y de terminal de telecomunicaciones y el reconocimiento mutuo de su conformidad. Cfr. <http://www.newapproach.org/>.

comercializarse en la UE. Las organizaciones europeas que fijan las normas han elaborado normas armonizadas para las directivas del nuevo enfoque, cuya aplicación determina una presunción de conformidad con las prescripciones esenciales.

En las esferas no armonizadas, los Estados miembros pueden legislar pero han de notificar a la Comisión los proyectos de medidas nacionales para evitar restricciones injustificadas del comercio.⁶⁵ Por otra parte, se pide a los Estados miembros que concedan el reconocimiento mutuo a los productos legalmente producidos y comercializados en otro Estado miembro, sin perjuicio de que protejan intereses públicos irrenunciables.⁶⁶ En este último caso, la desviación respecto del reconocimiento mutuo debe ser necesaria y proporcionada. La Comisión ha observado que los problemas con que tropieza la aplicación del principio tienen efectos económicamente significativos.

Uno de los aspectos registrados fue la adopción, en febrero de 2002, de un marco de principios generales para la legislación alimentaria, en el que se basa la legislación alimentaria actual. Ello fue derivado de varias alarmas registradas en el ámbito de la Comunidad, así como las polémicas con respecto a la colocación en el mercado de nuevos alimentos que suscitaron un debate sobre la cuestión de la seguridad alimentaria.

La UE estableció también, el 28 de enero de 2002, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) encargada de realizar aportaciones científicas al proceso decisorio de la Comunidad. Otro aspecto importante se refiere a la cuestión de cómo tratar más eficazmente los desechos, ya que cada año se generan más de 1,3 millones de toneladas y cada tipo de desecho plantea problemas ambientales específicos. La Comisión ha propuesto una "política integrada de productos", que contiene una estrategia para el uso sostenible de los recursos y para el reciclado de los desechos.

⁶⁵ Directiva 98/34/CE. La Decisión 3052/95/CE permite a la Comisión mantenerse informada de las medidas ya adoptadas y aplicadas que se apartan del principio de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad. La Comisión ha organizado mesas redondas específicas para cada sector sobre reconocimiento mutuo con respecto a los productos alimenticios y los productos industriales.

⁶⁶ Según la decisión de 1979 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el "*Cassis de Dijon*", analizada en una comunicación de la Comisión (DO C 256, 3/10/1980), el principio básico es la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, y en consecuencia todo producto legalmente producido y comercializado en un Estado miembro debe, en principio, ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro. El artículo 30 del Tratado de la CE prevé prohibiciones o restricciones justificadas de importaciones, exportaciones o mercancías en tránsito con objeto de proteger la salud y la vida de las personas y los animales, o de preservar las plantas, siempre que esas prohibiciones o restricciones no constituyan un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio

Las actividades normativas de los sectores armonizados y no armonizados están sujetas, cuando procede, a las obligaciones asumidas por la UE y los Estados miembros en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. La UE o el Estado miembro publica los proyectos legislativos y la legislación definitiva, notifica a la OMC los proyectos de los reglamentos que puedan "tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros" y, por lo general, establece un plazo de 60 días para la presentación de observaciones.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Finalmente, la Comisión Europea ha establecido también servicios de información para los sectores armonizados y los Estados miembros tienen servicios de información en sus ámbitos. Las organizaciones europeas de normalización y sus comités nacionales han aceptado el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas anexo al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

2.8. El sistema aduanero de China⁶⁷

China ha realizado grandes esfuerzos para modernizar su sistema aduanero como parte de su compromiso de ingreso a la OMC frente a los demás países miembros de dicho organismo. Desde 1996, este país disminuyó más de 4,000 artículos del 35.9 por ciento al 23, eliminando cuotas, cupos de importación, así como otras regulaciones y restricciones no arancelarias a otros 170 artículos.

El sistema arancelario está regulado por la *China's Custom Law*, que entró en vigor el 1º de julio de 1987,⁶⁸ y por las *China Import and Export Tariff Schedule*, publicada por la Administración General de Aduanas de ese país en la "Guía oficial China de Aduanas, disponible en inglés. De igual forma, los aranceles aplicables a las empresas de capital mixto y extranjero están contemplados en las *Regulations on the Supervision and Administration of Customs Duty Imposition and Exemption of Import and Export Goods of Foreign Invested Ventures (FAPRC)*, de 25 de julio de 1992.⁶⁹

⁶⁷ Este apartado es elaborado con información de las siguientes fuentes: Levy-Dabbah, Simón. "Rumbo a China. Cómo y por qué invertir en el Mercado del Nuevo Siglo"; Grupo Editorial Isef, México, 2005, pp. 174-189. Así como "China acceso al mercado", en http://www.ecuadorexporta.org/china/china_mercado.htm y "General Administration Customs of The People's Republic of China", en la página red: <http://www.customs.gov.cn/YWStaticPage/3972/c4538048.htm>.

⁶⁸ Adoptada el 22 de enero de 1987 y reformada el 8 de julio de 2000. Cfr. "Customs Law of the People's Republic of China"; China Customs, Press; China, 2006.

⁶⁹ Cfr. Levy-Dabbah, Simón; *Op.cit.* pp. 174-175.

El 15 de junio de 2000 China firmó el Convenio de Kyoto Revisado en vigor a partir de febrero de 2006.

2.8.1. Organización

La Aduana de China (*General Administration Customs of The People's Republic of China*) es una agencia gubernamental; supervisa y administra la entrada a su territorio aduanero y la salida del mismo de mercancías de comercio exterior. La Aduana de China reporta al Consejo de Estado de la República Popular de China.

Las aduanas de China funcionan en 253 puertos de primera clase (incluyendo aeropuertos, puertos marítimos y puertos fronterizos) aprobados por el gobierno central, así como en 200 puertos de segunda clase aprobados por los gobiernos provinciales.

Las aduanas de China poseen una estructura de gerencia vertical en tres niveles. El primer nivel es la Administración General de Aduanas (en Beijing). El nivel medio se compone de una Administración Regional de Guangdong (*Guangdong Sub-Administration of Customs*) a cargo de 7 regiones aduaneras situadas en dicha provincia; de 2 oficinas supervisoras (situadas en Tianjin y Shangai, respectivamente); de 41 regiones aduaneras, y de 2 escuelas de aduanas. El tercer nivel se refiere a las 562 aduanas que dependen de las citadas 41 oficinas regionales aduaneras. Además, China tiene oficinas y funcionarios en Bruselas, Moscú, Washington y Hong-Kong. El personal de la Aduana de China se integra aproximadamente por 48,000 funcionarios (incluyendo la policía aduanera (*Customs anti-smuggling police*)).

De conformidad con la legislación aduanera y de comercio exterior de la República Popular China, las aduanas realizan cinco tareas esenciales: a) control y fiscalización de la entrada y salida de los medios de transporte y de mercancías; b) recauda los derechos de aduanas, impuestos y cargas relacionadas; c) verifica el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; d) combate el contrabando; y e) registra las estadísticas de comercio exterior.⁷⁰ Por supuesto que estas funciones sustantivas se desdoblán en numerosas facultades y actividades relacionadas con la naturaleza propia de las aduanas.

De esta forma, la misión del Servicio de Aduanas de China es "Ejercer la administración de la aduana con base en la ley, salvaguardar la entrada al

⁷⁰ El artículo 6 de la Ley Aduanera China establece: "Las aduanas tienen las siguientes facultades: 1. Inspección y examen del ingreso y salida de mercancías en transporte, bienes y artículos de toda clase. 2. El decomiso, la entrada o salida de mercancías que violen la Ley Aduanera y su reglamento. 3. El examen de los documentos en el despacho aduanero de las mercancías".

territorio nacional, servir a los intereses económicos nacionales y promover el desarrollo social”, bajo un principio institucional de “profesional y confiable” (*politically staunch, professional and reliable*).

2.8.2. Requisitos aduaneros generales

Las declaraciones de importación deben presentarse a la Administración de Aduanas del puerto de entrada dentro de los 14 días siguientes a la llegada de las mercancías. En virtud de la Ley de Aduanas, los importadores y los exportadores deben registrarse en la Administración de Aduanas antes de hacer una declaración aduanera. Los documentos de registro son los siguientes:

- Copia del certificado de actividad y constitución de la empresa;
- Formulario de registro de un agente comercial extranjero;
- Certificado de registro fiscal;
- Certificado de la cuenta bancaria;
- Copia del certificado para el "código de organización" de la empresa;
- Formularios de registro con los datos del declarante en aduana y su dirección.

Además, las empresas con inversiones extranjeras deben presentar un "Certificado de Aprobación de Empresa de Inversión Extranjera". La Administración de Aduanas emite un "Certificado de Registro de Declaración en Aduana". Una vez obtenido ese certificado, el consignador o el consignatario deben formalizar una declaración de aduana, personalmente o a través de una empresa autorizada por la Administración de Aduanas para hacerlo.

La Ley Aduanera permite realizar las operaciones de importación y exportación a través de un agente a quien se le consigna la mercancía, un “agente transaccional autorizado” por la Aduana o por un agente aduanal autorizado para almacenar mercancías, con lo que las compañías mexicanas podría “tercerizar” estos servicios.⁷¹

El mismo ordenamiento dispone que el transportista deberá indicar por lo menos al momento de que ha partido la mercancía del puerto de salida a la aduana local de arribo, la fecha planeada de arribo y la ruta y tiempos que seguirá la mercancía a su arribo a la aduana China. De igual forma, el consignatario de la mercancía deberá obtener y contar con las licencias necesarias y cumplir con las regulaciones para realizar el despacho aduanero.

⁷¹ Levy-Dabbah, Simón. *Op.cit.* p. 179.

El despacho aduanero se realiza a través de un módulo electrónico de selección aleatoria donde se presenta el pedimento de importación (en este caso) una vez que es pagada la “*purchasing commisions*” o “*broker commisions*”, que se refiere a la prevalidación que realiza el agente aduanal previo al despacho aduanero.

Para las empresas que no están dentro de la “*Red List*”⁷², el plazo máximo para efectuar el despacho aduanero y pagar los impuestos correspondientes es de 14 días hábiles a partir del arribo de la mercancía al puerto.

Por otro lado, desde que China inició la política de “puertas abiertas”, el gobierno ha propiciado altamente la exportación de productos terminados estipulando el crecimiento económico y generando regímenes de vanguardia para promover la inversión extranjera directa.⁷³

Algunos de los regímenes aduaneros más importantes para promover la inversión extranjera en China son los siguientes:⁷⁴

- El régimen de importación y exportación para empresas intermedias;
- El régimen de zonas francas y zonas especiales de comercio exterior de manufactura de mercancías.

Por último, la legislación aduanera China presenta diversos tratamientos de aplicación de las regulaciones aduaneras. Así, la aplicación de la legislación aduanera para empresas con capital netamente extranjero (COCE), en términos de las “*Detailed implementing rules on import control for foreing invesment enterprises*”, vigente desde enero de 1995 cuentan con una aplicación especial. Como ejemplo concreto, las empresas en general requieren para efectuar sus importaciones tramitar un “*Quota certificate*”, siendo que para las COCE’s no es necesario. De igual forma, las importaciones que realicen estas empresas estarán exentas del pago de IVA, en la operación de importación.

⁷² En México su similar son las “Empresas Certificadas” y cuentan con importantes beneficios; véase el apartado 3.4.1. de esta investigación.

⁷³ Levy-Dabbah, Simón. *Op.cit.* p. 181.

⁷⁴ Para un estudio de estos regímenes en México, véase los apartados “3.4.8. Empresas IMMEX”, “6.5. Las zonas francas” y “6.6. Las zonas francas vs. los recintos fiscalizados estratégicos”, de esta investigación.

2.8.3. Requisitos sanitarios y fitosanitarios generales

El régimen de “Medidas Sanitarias y Fitosanitarias” (MSF) y los procedimientos de inspección sanitaria de las importaciones siguen siendo complejos y no muy claros; su aplicación se rige por un gran número de leyes y reglamentos. La actual legislación de China en relación con su régimen MSF comprende, entre otras disposiciones:

- Ley sobre la Cuarentena de Entrada y Salida de Fauna y Flora;
- Ley sobre la Higiene Alimentaria;
- Ley sobre la Prevención de Enfermedades Animales;
- Reglamento sobre Cuarentena Fitosanitaria;
- Ley sobre Inspección de Mercancías de Importación y de Exportación;
- Ley sobre Salud en Frontera y Cuarentena, así como los correspondientes reglamentos y normas de aplicación.

Además, China cuenta con la Administración Estatal de Productos Alimenticios y Farmacéuticos (SFDA) que fue establecida en 2003 bajo la autoridad del Consejo de Estado. Su función consiste en supervisar la inocuidad de los productos alimenticios, productos alimenticios saludables, cosméticos y productos farmacéuticos. Entre sus responsabilidades encontramos: redactar leyes y reglamentos sobre productos alimenticios, productos alimenticios saludables, cosméticos y productos farmacéuticos (con inclusión de la medicina china); supervisar la gestión de la inocuidad de estos productos; organizar investigaciones de infracciones de los reglamentos e imponer las sanciones correspondientes; coordinar las pruebas y la evaluación de estos productos antes de su salida al mercado; y redactar, actualizar y respaldar las prácticas idóneas referentes a la investigación farmacéutica y la producción, distribución y uso de fármacos. Además, la supervisión específica de los productos alimenticios y los alimentos elaborados está a cargo de los Ministerios de Agricultura y Salud, la AQSIQ y la Oficina General de Administración Industrial y Comercial.

2.8.4. Requisitos técnicos generales

En 2001, China creó la Administración Estatal General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ), bajo la autoridad del Consejo de Estado. La AQSIQ es un órgano administrativo ministerial de nivel nacional que supervisa cuestiones de calidad, metrología, inspección de entrada y salida, cuarentena de fauna y flora, certificación, acreditación, normalización y medidas administrativas de observancia de la ley. También se han promulgado varios reglamentos en materia de certificación obligatoria de productos, armonizando así

las normas en materia de certificación para las mercancías importadas y las de producción nacional, incluidos un catálogo de productos sujetos a certificación obligatoria, reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, marcas y derechos. En consecuencia, a partir de agosto de 2003, una marca uniforme de Certificación Obligatoria para China (CCC) tanto para productos nacionales como para productos importados, sustituyó a las marcas aplicadas anteriormente (la marca CCIB en el caso de los productos importados y la marca de la "Gran Muralla" en el caso de los productos nacionales).

China ha declarado que reconoce la importancia de la adopción de normas internacionales, que le han servido de base para elaborar sus reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, y que los productos nacionales y los productos importados reciben el mismo trato.

Las normas se elaboran en China con arreglo a la Ley sobre Normalización⁷⁵ y el Reglamento de aplicación de la Ley sobre Normalización (promulgados por el Decreto N° 53 del Consejo de Estado el 6 de abril de 1990 y con efecto a partir de esa fecha). Según la notificación de China a la OMC en virtud del párrafo 2 del artículo 15 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), un gran número de organismos gubernamentales participan en la formulación de reglamentos técnicos (normas obligatorias inclusive), con inclusión de la AQSIQ, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, la Administración General de Aduanas, la Administración Estatal de Productos Alimenticios y Farmacéuticos y diversos Ministerios. La AQSIQ es el servicio de información sobre OTC y MSF de China, y el organismo encargado de la notificación es el Ministerio de Comercio.

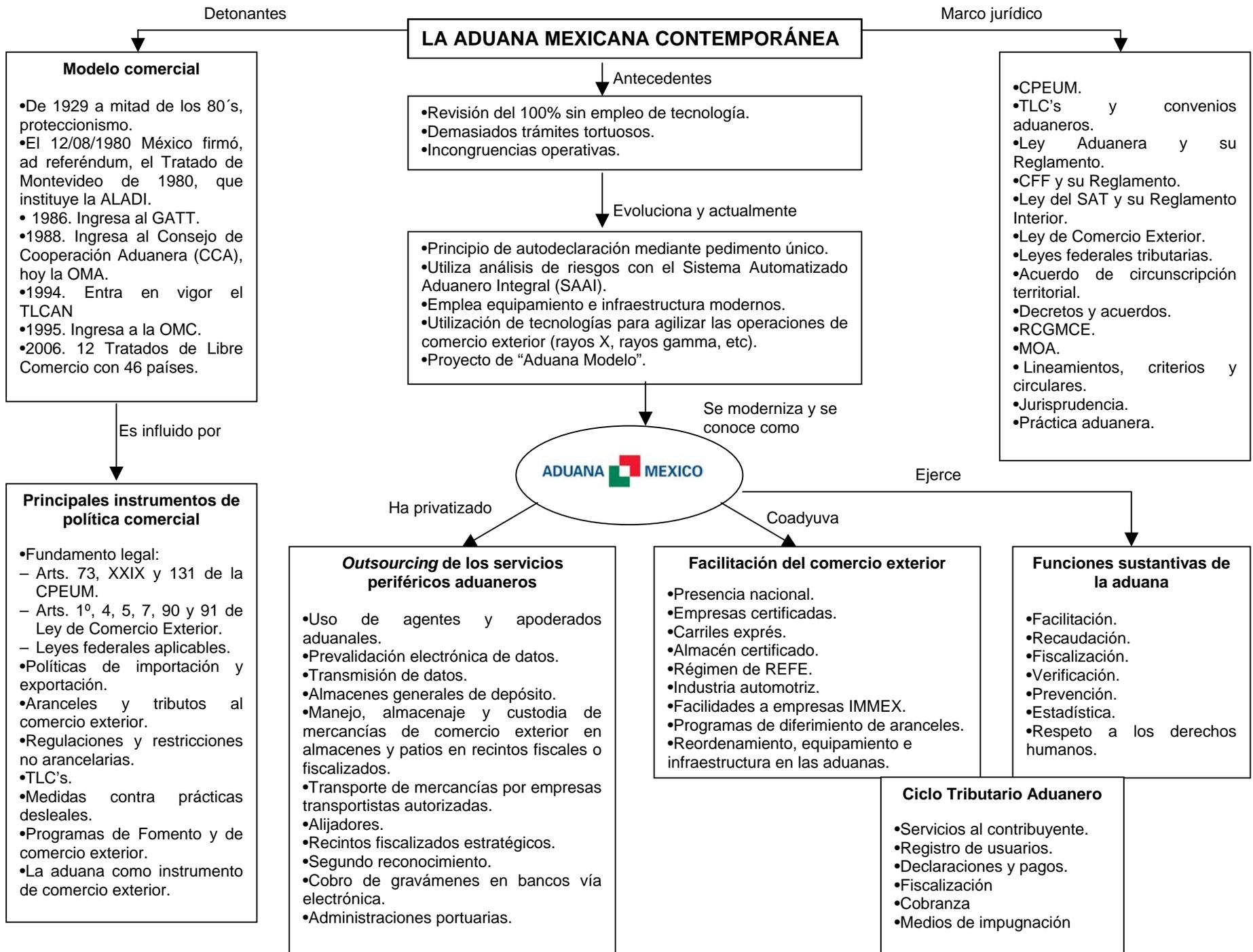
Etiquetado

Se mantienen prescripciones en materia de etiquetado con arreglo a la Ley sobre Normalización, la Ley sobre la Higiene Alimentaria adoptada el 30 de octubre de 1995, y la Ley sobre Calidad de los Productos, adoptada el 22 de febrero de 1993 y modificada el 8 de julio de 2000. Con arreglo a estas leyes, todos los productos que se vendan en China tienen que llevar etiquetas en chino. La etiqueta debería indicar, entre otras cosas: nombre y marca de fábrica o de comercio del producto, tipo de alimento, nombre y dirección del fabricante, país de origen, ingredientes en orden descendente de peso o volumen, peso neto y contenido sólido, fecha de fabricación, fecha de consumo preferente o fecha de expiración, instrucciones de uso, número de lote y código de la norma correspondiente. La información también puede presentarse en un idioma extranjero, aunque los detalles tienen que corresponder a la información facilitada en chino.

⁷⁵ Adoptada el 29 de diciembre de 1998.

Finalmente, como se ha observado con los diferentes servicios de aduanas aludidos, vemos que la tendencia actual de las aduanas en el mundo se enfoca a la seguridad en la cadena de la logística comercial internacional, el control de mercancías y el análisis de riesgo, buscando un equilibrio armónico con la facilitación aduanera en aras de reducir los tiempos y costos de las operaciones aduaneras entre los diferentes territorios aduaneros. En este orden de ideas, se analizará el caso del Servicio de Aduanas de México en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3



3. LA ADUANA MEXICANA CONTEMPORANEA

Para entender de mejor forma el rol que actualmente juegan las aduanas mexicanas debemos señalar el entorno nacional en las cuales éstas operan, así como sus antecedentes inmediatos para que de esta forma podamos apreciar su reciente evolución hasta nuestros días, en donde el modelo comercial del país se basa en el fomento a las exportaciones.

3.1. El modelo comercial actual de México

Recordemos que con la crisis mundial de 1929 (y que se prolongó hasta los años de 1939 y 1945), causada por la sobreproducción de mercancías en los países más industrializados, México adoptó medidas proteccionistas alcanzando su máximo auge en el gobierno de Lázaro Cárdenas, con una política económica conocida como "nacionalismo económico", pues sostuvo el interés nacional por encima de cualquier interés extranjero o privado, planteando una real y efectiva intervención del Estado en la economía nacional. Desde esta etapa y hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982) la actividad comercial se vio frenada con el sistema de sustitución de importaciones, con la intención de conservar los recursos naturales y estimular una industria propia para convertir la economía nacional en una economía autosuficiente.

Sin embargo, este modelo solo duró hasta mediados de la década de los años ochenta, ya que fue precisamente en esta década cuando el gobierno federal sentó las primeras bases de la política económica basada en el fomento a las exportaciones, iniciando la apertura comercial del país y consecuentemente eliminando el modelo de sustitución de importaciones. El primer paso importante al nuevo modelo económico se dio cuando el 12 de agosto de 1980, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado al efecto firmó, *ad referendum*, el Tratado de Montevideo 1980, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hecha en Montevideo, Uruguay, en la misma fecha.¹ Posteriormente, publicado en el DOF del 31 de marzo de 1981 mediante el Decreto de promulgación del Tratado de Montevideo 1980.

A dicho acontecimiento le siguió la incorporación de México en 1986 al GATT y en mayo de 1988 al CCA. De esta manera, en el sexenio de Miguel de la

¹ El citado Convenio fue aprobado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 28 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 26 de enero de 1981. El instrumento de Ratificación, fue firmado por el Ejecutivo Federal el 3 de febrero de 1981 y depositado, ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el 20 de febrero de 1981.

Madrid Hurtado (1982-1988) ya se observa con claridad que nuestro país se va abriendo al exterior, iniciando el tránsito al neoliberalismo —principalmente por las presiones de los organismos internacionales—, disminuyendo las barreras proteccionistas, adelgazando el aparato burocrático y privatizando industrias.

El ingreso de México al GATT sin duda marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se reafirmó en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN y después en 1995 al ingresar nuestro país como Miembro a la OMC. Posteriormente, se continuó con la firma de otros nuevos tratados y acuerdos comerciales suscritos con otras naciones del mundo, así como con la reforma del Artículo 27 constitucional, que permitió a los campesinos adquirir la propiedad de la tierra que trabajaban, y con la política neoliberalista planteada con el Presidente Salinas (1988-1994), que si bien esta última ha sido criticada, lo cierto es que también los TLC's, entre otros instrumentos, han sido benéficos para el desarrollo económico del país, lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.

Ya con el nuevo modelo económico, México participa de manera activa en varios foros comerciales multilaterales, tales como la OMC, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), en tanto que en el Continente Americano participa, junto con otros treinta y tres países, en la “fallida” Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y es observador en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que integran Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela.

Bajo este nuevo modelo de apertura comercial, basado en el fomento a las exportaciones, se vio la necesidad de abrogar, derogar o modificar, diversos instrumentos jurídicos, así como crear nuevas leyes y reglamentos, además de que las dependencias del gobierno federal relacionadas con el comercio exterior y aduanero, se vieron afectados por la aplicación del nuevo modelo económico, pero especialmente todavía más por la entrada en vigor del TLCAN.

De esta manera, la legislación aduanera no quedó excluida de la apremiada transformación del orden jurídico nacional, pues como lo afirma el Dr. Ruperto Patiño: “El Derecho Aduanero ha evolucionado constantemente para adecuarse a las cambiantes necesidades de las diferentes políticas comerciales que se han aplicado en nuestro país, especialmente las que se generaron en las últimas dos décadas del siglo veinte y los primeros años de esta nueva era. En efecto, el Derecho Aduanero, tal como lo conocemos ahora, es el resultado de los cambios vertiginosos que ha sufrido la política comercial de nuestro país a partir de 1986, fecha que marca el inicio de una profunda transformación que llevará a México a insertarse como un actor destacado, en la economía internacional... El ingreso de México al GATT significó para México no sólo su inserción en la economía internacional a través de la apertura de sus fronteras para el comercio de mercancías. México también adquirió compromisos en otros temas conexos a la apertura comercial que llevaron al gobierno a promover importantes cambios en la

legislación vinculada con la entrada y salida de mercancías al territorio y desde el territorio nacional”.²

Así las cosas, la estructura organizacional de las aduanas tampoco se vio ajena a este fenómeno de cambio, pues en 1989 la entonces Dirección General de Aduanas fue asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en la búsqueda de un mejor reacomodo para hacer frente a los nuevos cambios de globalización, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en DOF el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de AGA y se estableció la jurisdicción de las entonces 45 aduanas en el país.

Por otra parte, en 1994 se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal), las reglas de Comercio Exterior. Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996. La primera reforma que sufrió esta nueva Ley, mediante publicación en el DOF del 30 de diciembre del mismo año, tuvo como objetivo reflejar los mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el Artículo VII del GATT, así como establecer el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), y reforzar los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria fue publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, sin embargo entró en vigor hasta el 1o. de julio de 1997, creándose con ello el Servicio de Administración Tributaria (SAT) al cual quedó adscrita la AGA, según el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el mismo órgano el 30 de junio de 1997. Con esta inercia, en 1998 nuevamente se reforma la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

² Patiño Manffer, Ruperto; Prólogo a la Segunda Ed., en Trejo Vargas, Pedro. “El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones”. Tax Editores, México, 2005, pp. 21-22.

Otra de las reformas importantes de la Ley Aduanera en vigor a partir de abril de 1996 fue la publicada en el DOF el 1º. de enero de 2002; ésta tuvo como objetivos fundamentales: a) promover la inversión y la tecnología, b) incrementar la seguridad jurídica, y c) establecer nuevas responsabilidades, derechos y obligaciones. No obstante, esta tendencia reformadora continua hasta nuestros días ya que hasta el 2 de febrero de 2006 la Ley Aduanera ha sufrido 9 modificaciones —la mayoría de ellas relevantes—, en casi 10 años de su vigencia, propiciando que la legislación mexicana en materia de comercio exterior quede desarticulada.

Por lo que respecta a la Ley de Comercio Exterior (LCE) vigente, ésta se publicó en 1993,³ abrogando la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior. Dicha LCE ha sido modificada diversas ocasiones, destacando la reforma realizada mediante *Decreto* publicado en el DOF el 13 de marzo de 2003, cuyo objetivo fue facilitar los mecanismos de defensa de los sectores productivos nacionales y del sector agropecuario.⁴ En este sentido, se facilitaron los procedimientos a fin de que los productores del país puedan acceder a alguna de las medidas proteccionistas que prevé la LCE, tales como: medidas de salvaguarda, cupos máximos de importación, restricciones arancelarias y establecimiento de cuotas compensatorias, para contrarrestar los desequilibrios que en materia de precios y subvenciones se generan por el comercio desleal internacional.

De esta manera, dentro del esquema de apertura comercial, en la actualidad México tiene celebrados 12 tratados o acuerdos comerciales internacionales con 43 países, en tres continentes del mundo (América, Europa y Asia), más un acuerdo de integración con la ALADI y se encuentra negociando otros TLC's⁵ (véase el apartado "1.2.4. Los bloques regionales" en el capítulo 1 de esta investigación).

La LCE otra vez fue modificada mediante Decreto publicado en el DOF el 24 de enero de 2006, con la finalidad de fortalecer todavía más la promoción al comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de

3 Publicada en el DOF el 27 de julio de 1993 y modificada por Decretos publicados en el mismo Órgano informativo el 22 de diciembre de 1993, el 13 de marzo de 2003 y 24 de enero de 2006.

4 Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones", Domingo 15 de Diciembre, *Gaceta Parlamentaria*, No. 88, Año 2002.

5 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de manera genérica sólo se limitó a plantear la necesidad de crear un entorno que condujera al progreso y al bienestar, dentro de un marco macroeconómico cuya actividad productiva, la inversión y el ahorro ofrezcan oportunidades para todos, lo cual por demás, no resultó efectivo del todo en la Administración del Presidente Vicente Fox Quezada.

prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Por otro lado, México ha suscrito un número importante de tratados o acuerdos comerciales⁶, mismos que ya se relacionaron en el citado apartado “1.2.4. Los bloques regionales” del capítulo 1 de este estudio.

Asimismo, los temas tradicionales de los TLC's son los siguientes: 1) Acceso de bienes a los mercados (aranceles, plazos de desgravación, agricultura, automotriz, textiles); 2) Reglas de origen y emisión de certificados; 3) Procedimientos aduaneros; 4) Normas sanitarias y fitosanitarias; 5) Prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas; 6) Comercio de servicios (financieros, telecomunicaciones); 7) Compras del sector público (licitaciones internacionales); 8) Inversión extranjera; 9) Competencia económica (monopolios); 10) Propiedad intelectual e industrial (marcas, licencias, patentes, piratería); 11) Entrada de personas de negocios; y 12) Solución de controversias. Todos estos temas se centran en 5 grandes rubros: a) mercancías; b) servicios; c) capitales; d) personas; y e) solución de controversias.

Quizá los mejores TLC's suscritos son los más recientes, es decir con Uruguay y con Japón, llamándoles incluso acuerdos de “Generación Siglo XXI” o de “Tercera Generación”, ya que se negociaron sin prisa y a conciencia, con la participación inteligente de los sectores productivos y porque además contienen capítulos adicionales a los TLC's tradicionales, por ejemplo de asistencia recíproca en materia de PyMES (Pequeñas y Medianas Empresas), de turismo, de ciencia y tecnología, entre otros. Asimismo, existen TLC's, como el celebrado con la Comunidad Europea, que contienen tópicos relativos a otros temas, como: democracia, libertades individuales, derechos humanos, medio ambiente, etcétera.

3.1.1. Principales instrumentos de política comercial de México

Los instrumentos de política comercial dentro de un marco de integración, son determinados por las políticas económicas de los países con base en sus modelos de desarrollo. Dichos instrumentos influyen en la evolución de las funciones de las aduanas mismas que son las encargadas de ejecutar en frontera la aplicación de las medidas arancelarias y no arancelarias, tanto a la importación como a la exportación de las mercaderías, y que deben estar reflejados en instrumentos jurídicos. En el caso de México, el establecimiento de los instrumentos de política comercial tienen su fuente jurídica, principalmente en los Artículos 73, fracción XXIX y 131 de la Constitución Política Federal, 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior.

6 Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, “Base de Datos de Tratados”, página red: <http://tratados.sre.gob.mx> o Secretaría de Economía: www.economia-snci.gob.mx.

Sin embargo, en la medida que existe una mayor globalización y apertura económica, en esa medida el papel de las aduanas como instrumento de facilitación comercial cobra importancia en los procesos de integración y se convierte en un instrumento más de la política comercial de un país.

En un mundo cada vez más competido y abierto, un factor determinante de competitividad es la oferta integral de servicios al comercio exterior, el cual en una primera noción se encuentra vinculado con las transacciones físicas de mercancías y productos, aunque en la actualidad engloba también a los servicios, a los capitales y las transacciones de tecnologías y el cruce fronterizo de personas, que en muchos casos son más importantes que las transacciones de tangibles, sobre todo los servicios y capitales, debido en buena medida al vertiginoso avance de los medios de comunicación y la informática, así como a la búsqueda de lugares seguros para la inversión indirecta.

Dentro de los principales instrumentos de política comercial en México, encontramos los siguientes: a) las políticas de importación y de exportación de mercancías; b) los aranceles y tributos al comercio exterior; c) los controles al comercio exterior distintos de los aranceles (regulaciones y restricciones no arancelarias; d) otros instrumentos, tales como: tratados o acuerdos de libre comercio, medidas contra prácticas desleales, los programas de fomento y de comercio exterior, la política cambiaria, la inversión extranjera, etcétera.

3.1.1.1. La importación y exportación de mercancías

La regulación aduanera y la existencia de las aduanas tienen su razón de ser cuando las mercancías se ponen en movimiento y entran y salen de los territorios aduaneros o de los distintos países. Es indispensable que las mercancías atraviesen las fronteras y sean desaduanadas para que resulte la aplicación de las prohibiciones y los tributos relacionados con la introducción y salida de las mercaderías. Es en este momento de la introducción al territorio nacional o de la salida del mismo de las mercancías cuando la importación o exportación de las mercaderías se convierten en un instrumento de política comercial, ya que ingresan o salen de la actividad económica del país pudiendo afectar de manera positiva o negativa a los sectores industriales, al Fisco Federal o a los consumidores finales.

También es posible que un bien no cruce dichas fronteras para considerarse importado o exportado, pues la legislación aduanera vigente en México reconoce hoy en día las llamadas “operaciones virtuales” o “importaciones y exportaciones virtuales” donde las operaciones únicamente se registran de manera documental, sin necesidad incluso, de presentar físicamente las mercancías ante la aduana y sin que las mismas salgan del país y entren al mismo, considerándose a las importaciones y exportaciones como una ficción jurídica con todos los efectos legales de una real importación o exportación.

Este tipo de operaciones tiene efectos importantes para la devolución, compensación o acreditamiento del impuesto al valor agregado (IVA) en las operaciones de comercio exterior de bienes; sólo se encuentran reguladas en la propia Ley del IVA y en reglas de carácter general,⁷ más no así en la Ley Aduanera. Empero representan una excepción a las operaciones normales y generalmente se realizan por empresas que cuentan con un programa de exportación autorizado por las autoridades mexicanas, tales como las empresas IMMEX (denominadas anteriormente como maquiladoras o pitex)⁸ quienes pueden transferirse las mercancías importadas temporalmente al amparo de sus programas respectivos, siempre que tramiten en la misma fecha los pedimentos que amparen el retorno virtual a nombre de la empresa que efectúa la transferencia y de importación temporal virtual a nombre de la empresa que recibe dicha mercancía, sin que se requiera la presentación física de las mercancías ante la aduana con motivo de la transferencia.⁹

Conforme a la legislación vigente, es importante recordar que para efectos aduaneros las operaciones de importación y exportación, siempre recaen sobre bienes tangibles, a excepción de la electricidad la cual se puede importar o exportar por cables y el gas natural que se importa o exporta mediante tuberías. Asimismo, las mercancías pueden traer incluidos, servicios, tecnologías, planos, diseños, derechos de propiedad intelectual, etcétera, entre otros intangibles, que para efectos aduaneros y para la aduana sí son importantes en la determinación del correcto valor en aduana de las mercancías ya pueden incrementar la base para el pago de las contribuciones respectivas al momento de la importación de los bienes.

A mayor abundamiento, la fracción III del Artículo 2 de la Ley Aduanera señala una definición descriptiva de las *mercancías* señalando como tales a "...los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular". Este concepto abarca por regla general a todos los bienes tangibles, incluyendo aquéllos cuya importación se encuentre restringida o prohibida, como las drogas, estupefacientes, armas y animales en peligro de extinción, o cualquier otra mercadería.

Sin embargo, no todos los bienes tangibles son mercancías para efectos aduanales, ya que las Reglas Complementarias de la Ley de LIGIE establecen como excepción, que no se considerarán como tales y, en consecuencia, no se gravarán:

7 Véase por ejemplo el Capítulo 5.2 de las RCGMCE.

8 *Cfr.* el Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación publicado en el DOF el 1º de noviembre de 2006 y en vigor el día 13 del mismo mes y año, que establece a las llamadas empresas "IMMEX".

9 Para un estudio más a fondo sobre este tema véase Trejo Vargas, Pedro *et al.* "Comercio Exterior sin Barreras. Todo lo que Usted Necesita Saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior". Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, pp. 113-122.

- a) Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos;
- b) Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia, esto es, las cartas;
- c) Los efectos importados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que al efecto establezca la SHCP, mediante reglas de carácter general en materia aduanera;¹⁰ y
- d) Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial. Para estos efectos, se entiende que no tienen valor comercial los bienes que: 1) Han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o 2) por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen, sin lugar a dudas, que sólo pueden servir de muestras o muestrarios. En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor.

De lo anterior se desprende que nuestra legislación considera, en esencia, mercancía a todos los bienes tangibles, excluyendo a los servicios y derechos de propiedad intelectual, los cuales tienen un tratamiento especial en la legislación nacional e internacional, así como aquellos efectos que por razones humanitarias y convencionales no tienen valor comercial.

Por otra parte y por razones de seguridad nacional, aunque pudieran considerarse mercancías a las naves militares o las de los gobiernos extranjeros, de conformidad con los tratados internacionales, éstas no lo son para la legislación aduanera por lo que tampoco quedan sujetas a la regulación a la misma, salvo que sean utilizadas para operaciones comerciales.

3.1.1.2. Aranceles y tributos al comercio exterior

La política arancelaria es aquella rama de la política comercial que protege a la industria dentro de la política económica de un país; abarca el conjunto de disposiciones tomadas por el Gobierno para el establecimiento del sistema arancelario y legislación complementaria con la finalidad de regular el intercambio de mercancías y servicios con el exterior. En México la política arancelaria cumple dos funciones:

- a) Por un lado existe el aspecto fiscal, que tiene como propósito obtener recursos para el erario federal o través de la imposición de tributos a la importación y exportación de mercancías.

¹⁰ Conforme a las reglas 2.7.4. y 2.7.6. de las RGMCE, entendemos que no deberán exceder de 50 dólares.

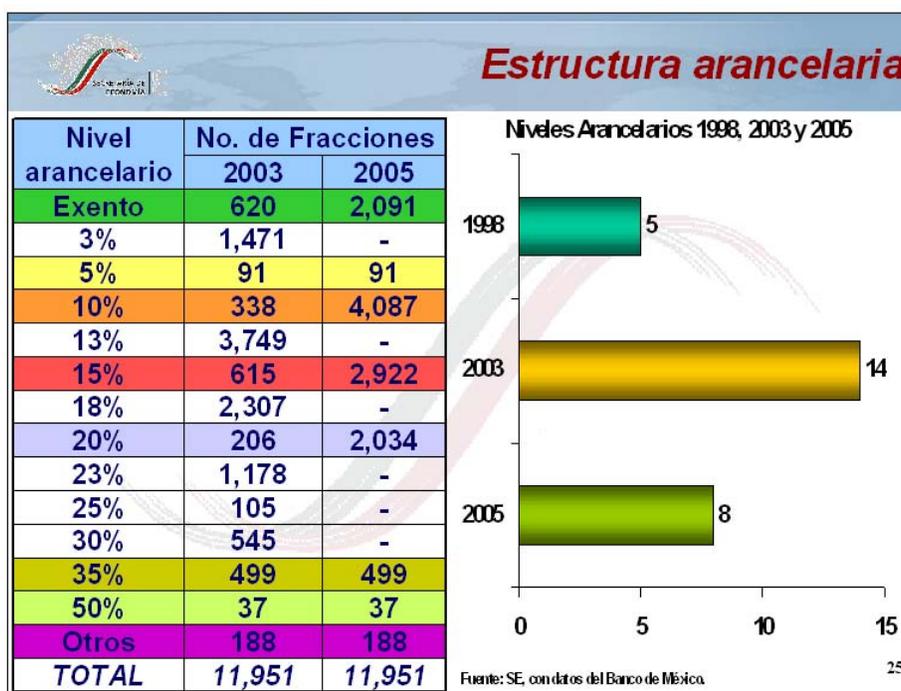
- b) Por el otro, cubrir el aspecto extrafiscal que en el caso de la importación tiene como fin proteger a la industria doméstica de la competencia indeseable de productos similares extranjeros; sustituir importaciones, con lo cual se fomenta la producción interna de productos sustituidos; evitar la salida de divisas y hacer menos negativa la balanza comercial.

Ambos objetivos (fiscal y extrafiscal) de la política arancelaria, se plasman en la estructura de la TIGIE, que de esa forma constituye el más poderoso instrumento de la política selectiva del Comercio Exterior del país.



Fuente: Secretaría de Economía.

Por su parte, los *aranceles* son las cuotas o tasas que se establecen en forma de porcentajes (*ad valorem*) o en términos específicos, que determinan el pago de los impuestos al comercio exterior a pagar aplicándose a un valor o precio de un bien que les sirve de base y de donde resulta el impuesto a la importación o exportación. En México, los aranceles forman parte de los impuestos al comercio exterior, es decir, de los impuestos generales de importación y de exportación, mismos que se encuentran determinados en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE), la cual contiene la Tarifa o TIGIE que establece los montos de los aranceles a pagar respectivamente.



Fuente: Secretaría de Economía, 2005.

Cabe señalar que con el tinte que caracteriza la actual política arancelaria del país, el 18 de junio de 2007 se publicó en el DOF la nueva LIGIE, con entrada en vigor el 1º de julio de 2007, y la cual se estima contiene 12,450 fracciones arancelarias; esta Ley abrogó a la publicada en el DOF el 18 de enero de 2002 y sus modificaciones, misma que contaba con 11,929 fracciones arancelarias.¹¹

Asimismo, en el DOF del 28 de junio de 2006 se publicaron con carácter de indicativo las “Tablas de correlación TIGIE 2002-TIGIE 2007”, para los efectos de establecer la correspondencia entre las fracciones arancelarias vigentes hasta el 30 de junio de 2007 y las vigentes a partir del 1º de julio de 2007; en estas tablas se correlacionan la TIGIE 2002-TIGIE 2007 y TIGIE 2007-TIGIE 2002.

De igual forma, las Secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público tomando en cuenta los trabajos de la OMA y los del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal¹² (Comal o COMALEP), prepararon las Notas Explicativas correspondientes a la Tarifa vigente, publicándose en el DOF del 2 de julio de 2007 el “Acuerdo por el que se dan a conocer las Notas Explicativas de la Tarifa Arancelaria”, con el fin de otorgar certidumbre a las operaciones de comercio exterior y mantener la seguridad jurídica entre los usuarios.

¹¹ De acuerdo a información proporcionada por Secretaria de Economía.

¹² Este Convenio hasta la fecha no se ha ratificado por México y tampoco se ha publicado en el DOF, sin embargo “curiosamente” se aplica de *facto* por parte de México.

La nueva Tarifa de la LIGIE en opinión del Licenciado en Vista Aduanal Sergio J. Figueroa Valenzuela, Director de Política Arancelaria y de Regulaciones no Arancelarias, de la SE,¹³ fue modificada para incorporar en la Tarifa mexicana: a) las enmiendas aprobadas por el Comité Técnico de Sistema Armonizado de la OMA; b) el resultado de los trabajos del COMALEP; y c) la revisión de textos aprobados por la COCEX; como lo indican los siguientes cuadros:

Enmiendas aprobadas por la OMA

El Comité de Nomenclatura de la OMA revisa permanentemente el SA; propone enmiendas para:

- a) **adecuar** los textos del SA a los avances tecnológicos;
- b) **oficializar** decisiones internacionales de clasificación;
- c) **reubicar** mercancías mal agrupadas;
- d) **reflejar** cambios en los patrones mundiales de comercio:
 - ò mercancías de comercio escaso o nulo,
 - ò mercancías novedosas;
- e) **identificar** bienes materia de Convenios Internacionales;
- f) **introducir** cambios en los criterios de agrupación, o
- g) **corregir** errores de ortografía o de alineación.

Los cambios acordados en el Comité entran en vigor cada 4 años.



Enmiendas al SA aprobadas en la OMA

El Comité de Nomenclatura de la OMA acordó recientemente unos **354** cambios al SA, entre otros:

- Creación de 1 partida y más de 60 subpartidas destinadas a describir individualmente diversos productos que son objeto de Convenios Internacionales (por ejemplo, el Convenio de Róterdam);**
- Eliminación de varias partidas (95.01 y 95.02, por ejemplo) por cambios en la metodología de agrupación, y de más de 100 subpartidas que describen productos que han reportado escaso movimiento a nivel mundial;**
- Eliminación o reenumeración de unas 120 subpartidas cuyos productos se reagrupan en otras partidas, o que amplían o reducen su cobertura;**
- Creación de subpartidas para clasificar mercancías de tecnología novedosa, o reclasificar ciertos productos (por ejemplo: multifuncionales, celulares, pez espada);**
- Ajuste de más de 40 textos de Notas Legales, para precisar o delimitar campos de aplicación del Sistema Armonizado.**



13 Julio de 2007, Colegio de Contadores Públicos de México, A.C.

Versión en español del SA

Convenio Internacional del Sistema Armonizado escrito en *inglés* y *francés*.



SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SE

- Cada país miembro de la **OMA** hace su traducción.
- Las traducciones presentan diferencias entre sí
- Se dificultan las negociaciones entre países de habla hispana

Para disponer de una **nomenclatura unificada**, y evitar las discrepancias provocadas por el uso de traducciones —ó términos— diferentes, expertos aduaneros de la ALADI, coordinados por México y España, elaboraron una **versión conjunta en español del Sistema Armonizado (VUESA)**



Ejemplo de traslado de fracciones:

ASPIRADORAS Y SUS PARTES :

Tarifa 2002

85.09 Aparatos electromecánicos con motor eléctrico incorporado, de uso doméstico.

8509.10 - Aspiradoras, incluidas las de materias secas y líquidas.

8509.10.01 << Mismo texto >>

8509.90 - Partes (...de aspiradoras...)

8509.90.02 Carcazas

8509.90.99 Los demás.

84.79 Las demás máquinas y aparatos ...

8479.89 -- Las demás máquinas ...

8479.89.17 Aspiradoras, enceradoras o pulidoras de pisos, con peso superior a 20 kg. para uso industrial

8479.89.99 Las demás

8479.90 - Partes

8479.90.16 Reconocibles como concebidas exclusivamente para lo comprendido en la fracción 8479.89.17

Tarifa 2007

85.08 Aspiradoras [SUPRIMIDA EN LA TIGIE DE 2002.]

8508.11 -- De potencia inferior o igual a 1500 w y de capacidad del depósito o bolsa para el polvo inferior o igual a 20 l. << Mismo texto >>

8508.11.01 << Mismo texto >>

8508.19 -- Las demás

8508.19.01 Aspiradoras, con peso superior a 20kg. para uso industrial. Las demás.

8508.19.99 << Mismo texto >>

8508.60 - Las demás aspiradoras

8508.60.01 << Mismo texto >>

8508.70 - Partes

8508.70.01 Reconocibles como concebidas exclusivamente para lo comprendido en la fracción 8508.19.01.

8508.70.02 Carcazas.

8508.70.99 Las demás.

8509.80

NOTA: Los aranceles se mantienen intactos

Notas Explicativas



Se publican casi al mismo tiempo que la **TIGIE/2007**.

- **Atienden** las necesidades nacionales de seguridad jurídica
- **Incluyen** los avances de la OMA.
- **Se alinearán con la VUESA**
- **Notas Explicativas de Aplicación Nacional en** varios Capítulos.

Como vemos, los aranceles han sido y constituyen el instrumento más transparente de toda política comercial, incluso se encuentran reconocidos por el GATT, en virtud de que se establecen en términos de cuotas que se aplican a una base de donde resultan los tributos a pagar, lo cual genera seguridad a los importadores y exportadores en cuanto al monto de dichos gravámenes. De igual manera, si se les quiere ver como barreras al comercio internacional, los aranceles representan el obstáculo más claro, en virtud de que previo a cualquier operación aduanera los vendedores o compradores de bienes situados en distintos territorios aduaneros conocen el monto del valor de las operaciones y los impuestos a pagar, permitiendo determinar el *incoterm*¹⁴ a utilizar, así como el costo y la conveniencia o no de la compraventa internacional de la mercadería.

No obstante, a diferencia de las medidas no arancelarias (conocidas como restricciones y regulaciones no arancelarias, RyRNA), los aranceles como instrumentos simples y claros de proteccionismo de política comercial, también han sido objeto de distorsiones en el comercio internacional contemporáneo, ya que por las intervenciones gubernamentales pueden adoptar otras formas de proteccionismo y competencia desleal, tales como subsidios y subvenciones a la exportación, cuotas de importación, restricciones voluntarias de exportación y exigencias de contenido nacional, entre otras.

Cabe señalar que con motivo de las operaciones aduaneras se causan otras contribuciones diferentes a los impuestos de comercio exterior (impuestos generales de importación y de exportación), así como derechos y

¹⁴ *International Commerce Terms*-Términos Comerciales Internacionales.

aprovechamientos, que se establecen en cada una de las leyes respectivas. Estos gravámenes, —además de las obligaciones dictadas para los mexicanos por el Artículo 31 fracción IV de la CPEUM¹⁵—, encuentran su base legal en los numerales 2 y 3 del Código Fiscal de Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal anual que corresponda; se caracterizan porque afectan también a las importaciones o exportaciones de mercancías. Se les conoce también como “contribuciones internas” o “impuestos internos”, con excepción de las cuotas compensatorias que son consideradas como un aprovechamiento¹⁶, pero que también implican un gravamen; y generalmente son los siguientes:

15 Establece que: “Son obligaciones de los mexicanos: ... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, —y en general para todos los que estén obligados a pagar contribuciones—.

16 **Sobre la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias**, el Dr. José Manuel Vargas Menchaca señala lo siguiente: “... si bien en el comercio exterior, particularmente, en las importaciones se aplica un impuesto *ad valorem* consignado en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación; este impuesto no guarda relación alguna con las cuotas compensatorias. En razón de que éstas según el Derecho positivo vigente en México son asimiladas a aprovechamientos.

Con lo expuesto debe tenerse cuidado en no considerar a la cuota compensatoria con la misma naturaleza que las cuotas o aranceles fijados a la importación o exportación de mercancías, situación que ocasionaría que fueran consideradas como impuestos, planteamiento del todo incorrecto.

Por otra parte, debemos comentar que en términos de lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos no forman parte de las contribuciones y, por tanto, no están sujetas a la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política.

Asimismo, igual que se distinguen los ingresos que se obtienen por concepto de derechos de aquellos denominados aprovechamientos, y a pesar de que sean coincidentes en cuanto a la disposición y aprovechamiento que en su caso se realice de bienes del dominio público de la Nación. De la misma manera debemos reconocer que las cuotas compensatorias no participan en todos sus sentidos de la naturaleza jurídica de los aprovechamientos, porque el origen, objeto y finalidad de aquéllas son distintos de los aprovechamientos.

En razón de lo anterior, proponemos que se acepte que las cuotas compensatorias son barreras no arancelarias impuestas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con la finalidad de imponer una carga pecuniaria a la importación de mercancías que se realiza en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Dicha carga constituye un ingreso del Estado distinto de las contribuciones, de aprovechamientos y de productos a los que se refiere la legislación fiscal, y que esos ingresos cumplen fines extrafiscales y son claramente identificables en lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Comercio Exterior.

Asimismo, para facilitar el cobro de las cuotas compensatorias se ha encargado éste a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se les ha dado un carácter eminentemente fiscal, por lo que dicha Secretaría puede ejercitar un procedimiento ágil y coactivo para su cobro en caso de incumplimiento.

Con lo anterior se plantea una modificación a la Ley de Comercio Exterior y una nueva jerarquización de las cuotas compensatorias para reconocerlas como un ingreso del Estado distinto de los aprovechamientos o de cualquier otro ingreso, con naturaleza y características propias”. *Cfr.* Vargas Menchaca, José Manuel; “Naturaleza Jurídica de las Cuotas Compensatorias”, Primera y Segunda partes, en: <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0032/default.asp> y <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0036/default.asp>.

Gravamen	Ley que lo regula
Impuesto sobre la renta (ISR)	Ley del ISR
Impuesto al valor agregado (IVA)	Ley del IVA
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Ley del IEPS
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)	Ley del ISAN
Derechos ¹⁷	Ley Federal de Derechos
Cuotas compensatorias (aprovechamientos)	Ley de Comercio Exterior (y CFF)
Autoriza la condonación o cancelación de multas y créditos fiscales derivados de operaciones de comercio exterior, cuotas de importación, así como modificaciones a la TIGIE ¹⁸	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal respectivo y CFF

3.1.1.3. Controles al comercio exterior distintos de los aranceles

Los controles del comercio exterior o RyRNA son instrumentos del comercio exterior y se justifican en términos del bienestar nacional, la salud humana, la salud animal, el medio ambiente y la seguridad nacional, así como para proteger a las industrias que se verían perjudicadas por importaciones o exportaciones que representen un peligro de consecuencias desagradables para la nación o su economía.

Contrario a lo que ocurre con los aranceles, en las regulaciones y restricciones no arancelarias, si bien es cierto que los importadores o exportadores conocen dichos requerimientos previo a la operación aduanera, lo es también que estos requisitos no arancelarios resultan difíciles de cumplir en situaciones impredecibles. Ello en buena medida se debe a que en muchas ocasiones el otorgamiento de los permisos, cupos, autorizaciones, etcétera, queda al criterio incluso de las autoridades aduaneras locales o del cumplimiento de los

17 Por ejemplo, por servicios aduaneros: derecho de trámite aduanero (DTA); por el otorgamiento de las inscripciones, concesiones o autorizaciones aduaneras; por el almacenaje de las mercancías en depósito ante la aduana, etc.

18 Cabe señalar que la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, con fundamento en el penúltimo párrafo del Artículo Séptimo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, y en el artículo 10, fracción X de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicó el DOF del 3 de abril de 2007 el ACUERDO-JG-SAT-IE-3-2007 por el que se emiten las Reglas para la condonación total o parcial de los créditos fiscales consistentes en contribuciones federales cuya administración corresponda al Servicio de Administración Tributaria, cuotas compensatorias, actualizaciones y accesorios de ambas, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago, a que se refiere el Artículo Séptimo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.

requisitos para su otorgamiento, lo cual genera inseguridad en las operaciones aduaneras.

La legislación aduanera mexicana no distingue y no da un concepto de las regulaciones y restricciones no arancelarias, pues incluso las trata como sinónimos. Sin embargo, estas barreras no arancelarias son diferentes de los aranceles, ya que consisten en el establecimiento de medidas que regulan, restringen o prohíben, la entrada o salida del territorio aduanero de las mercancías que pudiesen incidir en renglones primordiales de un país, tales como la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud humana, animal y vegetal, entre otros, así como guardar el equilibrio de su economía nacional. Tales medidas pueden consistir en permisos previos, autorizaciones, cupos, marcado del país de origen, certificaciones, salvaguardas, contingentes, cuotas compensatorias (e incluso normas oficiales (NOM's para algunos) y otros instrumentos que se consideran adecuados para el logro de la política comercial de un país. Los artículos 15 y 16 de la Ley de Comercio Exterior enumeran en forma enunciativa las principales formas de regulación y restricción no arancelarias aplicables.

Permisos a la importación

- Como resultado de la apertura comercial y de los tratados que México ha suscrito con diversos países, la mayor parte de la mercancía (96.2%) se importa sin restricciones y sólo 3.8% requiere algún permiso



Mercancía	Permiso
AUTOS USADOS	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
LLANTAS USADAS	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ROPA USADA	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
PSICOTRÓPICOS	CICOPLAFEST
DIESEL	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ARMAS Y CARTUCHOS	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

3.1.1.4. Otros instrumentos de la política comercial

Además de las políticas arancelarias y del establecimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, existen otros innumerables instrumentos de política comercial que complementan dicha política en el país. Respecto de estos instrumentos me referiré brevemente por su importancia: los tratados y acuerdos de libre comercio (TLC's), medidas contra prácticas desleales de comercio exterior, la política cambiaria de la moneda, la inversión extranjera, los programas de fomento y de comercio exterior, y por supuesto, las políticas de modernización de las aduanas y de procedimientos aduaneros ágiles y eficientes:

A) Tratados y acuerdos de libre comercio

Sobre los tratados o acuerdos comerciales ya se comentó en el presente capítulo, sin embargo, es importante precisar que los mismos constituyen un instrumento importantísimo en la política comercial ya que inciden en el desarrollo económico del país. Los TLC's se firman entre los gobiernos de los países con el objetivo de contribuir a la promoción de las exportaciones, así como para incrementar la participación de los productos y servicios en los nichos internacionales. Contienen temas tales como: aspectos generales, definiciones generales, comercio de bienes, comercio de servicios, barreras técnicas al comercio, compras del sector público, inversión extranjera, propiedad intelectual, disposiciones administrativas, solución de controversias, otras disposiciones y anexos de desgravación (véase el Apéndice 1 de este capítulo).

La principal base jurídica de la celebración de los acuerdos o tratados internacionales de México descansa en los Artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la CPEUM, así como en la Ley Sobre la Celebración de Tratados publicada el 2 de enero de 1992 y en la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica del 2 de septiembre de 2004.

B) Programas de fomento y de comercio exterior

La legislación no distingue, y menos define claramente que debemos entender por "programas de fomento" y por "programas de comercio exterior". Lo cierto es que ambos son *instrumentos del comercio exterior* muy importantes dentro del actual esquema económico de México mediante los cuales se otorgan importantes facilidades administrativas, ventajas arancelarias y beneficios fiscales. Con ellos el Gobierno Federal ha establecido diversos mecanismos para impulsar el fomento a las exportaciones, el desarrollo y la competitividad del país, mediante la creación de empresas y programas de exportación, los cuales además de incluir innumerables beneficios en la operación aduanera, prevén la reducción de impuestos al comercio exterior en la importación de materias primas, bienes de capital y equipo para la proveeduría nacional, así como esquemas de diferimiento del pago de contribuciones tanto de comercio exterior como de impuestos

internos, su acreditamiento y devoluciones, contando además con el apoyo y el estímulo de las autoridades locales para atraer la inversión a sus regiones.

Haciendo una clasificación desde el punto de vista del *diferimiento de impuestos al comercio exterior*, esto es, la suspensión del pago de impuestos al comercio exterior en la importación o exportación de mercancías, consideramos como **programas de fomento a la exportación**, a las Empresas Maquiladoras (Maquilas) y a las Empresas con Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex) autorizadas por la Secretaría de Economía, conocidas ahora como IMMEX.¹⁹



Mientras que desde el punto de vista de *beneficios arancelarios y/o administrativos*, es decir, los **programas de comercio exterior** que persiguen otro tipo de facilidades o beneficios para la comunidad exportadora e importadora del país, encontramos principalmente: los Programas de Promoción Sectorial (Prosec), el Decreto *ITA Plus-Prosec* (Acuerdo Internacional sobre Tecnología de la Información de la OMC), el Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (*Draw Back*), la aplicación de la Regla 8va. de la TIGIE y los Decretos de la Franja o Región Fronteriza, las Empresas Altamente Exportadores (Altex), las Empresas de Comercio Exterior (Ecex), así como otros instrumentos de promoción autorizados por la Comisión de Comercio Exterior

¹⁹ La "Industria Maquiladora de Exportación" y las "Empresas con Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación" (Pitex), son denominadas empresas "IMMEX" de conformidad con el "Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación", publicado en el DOF el 1º de noviembre de 2006.

(Cocex) de la Secretaría de Economía²⁰ u otros programas autorizados por dependencias competentes que benefician el comercio exterior.

Por otro lado, al lado de estos programas de fomento y de comercio exterior existen los **programas aduaneros** que establecen facilidades administrativas y aduaneras a las empresas. Éstos son autorizados y controlados por la AGA, tales como: empresas certificadas, almacenes de depósito para la industria automotriz, recintos fiscalizados estratégicos, almacenes certificados, carriles exprés, sistema de operación integral aduanera, etcétera, de las cuales se profundizará en el apartado “3.4. La Aduana México y la facilitación del comercio exterior”.

3.2. Marco jurídico general de las aduanas

En México la Ley Aduanera junto con la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y la Ley de Comercio Exterior, constituyen los pilares más importantes que regulan las operaciones aduaneras y de comercio exterior en México, de la cual deriva un sinnúmero de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y reglas relacionadas directa e indirectamente con la materia aduanera y el comercio exterior, incluso existen diversos tratados y acuerdos internacionales suscritos por México que guardan una estrecha relación con la operación aduanera, pues contienen temas relacionados con el acceso de bienes a los mercados nacionales, reglas de origen, procedimientos aduaneros, desgravación de mercancías, medidas de emergencia, entre otros temas.

Por supuesto que no debemos olvidar que todas estas disposiciones, incluyendo a la Ley Aduanera, la LIGIE y la LCE encuentran su validez en la CPEUM, que es la base del orden jurídico mexicano y del Estado Mexicano.

3.2.1. Marco federal y administrativo de las aduanas

Por otra parte, también es importante señalar que los Estados de la República no pueden, en ningún caso, tener aduanas y prohibir o gravar la entrada de mercancías tanto nacionales como extranjeras a su territorio o de la salida de él y su circulación. De esta manera, se prohíben los *impuestos alcabalariorios* al interior del territorio nacional por mandato Constitucional en términos de las fracciones IV, V, VI y VII del Artículo 117 de la CPEUM, así como sin consentimiento de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y

20 Para un estudio profundo de estos programas, sugiero el libro de Moreno Castellanos, Jorge A. “Operación Maquila. Aspectos Prácticos del Comercio Exterior y Aduanas de la Empresas Maquiladoras, PITEC, PROSEC y Tratados de Libre Comercio”. Serie Académica No. 2, Virgilio Vallejo Editor, México, 2004.

exportaciones, de conformidad con el precepto 118 fracción I de la referida Carta Magna.

Del mismo modo, el Artículo 90 de la CPEUM establece que la administración pública será centralizada o paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Igualmente, el mismo precepto señala que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado o departamentos administrativos. Por su parte, el Artículo 80 de la misma Constitución Federal señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En este sentido, de conformidad con el Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) forma parte de la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, que al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Jefe de la Administración Pública Federal.²¹ Esto significa que la Administración Pública Federal, incluidas la SHCP, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Administración General de Aduanas, están subordinadas al Presidente de la República y, por lo tanto, dependen de él y están sujetos a su mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplina y competencia.

Así, al ser la AGA una unidad administrativa adscrita al Servicio de Administración Tributaria, el cual es un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal, con autonomía de gestión, presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones, y a su vez al ser la SHCP parte integrante de la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, vemos que la Administración General de Aduanas es parte de la Administración Pública Federal con la competencia que le establecen la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior.

La situación jurídica de que el SAT sea un órgano desconcentrado, dentro del cual se encuentra incorporada la Administración General de Aduanas, tiene como fin primario que ésta realice una atención eficaz a los usuarios de las aduanas, así como un eficiente despacho de los asuntos de su competencia de conformidad con las disposiciones aplicables. De igual forma, el fin secundario es que tanto el SAT como la Administración General de Aduanas y las aduanas del país se sujeten al poder jerárquico de la SHCP y en consecuencia al Poder Ejecutivo Federal.

21 Sandoval Hernández, Sergio. “Centralización Administrativa”. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-C. Editorial Porrúa, S. A. - UNAM, México, 1998, p. 519.

Las aduanas del país tienen jurisdicción en todo el territorio nacional y en la zona económica exclusiva, existiendo puntos bien definidos para la entrada y salida autorizadas de las mercancías de comercio exterior, por lo que no se da el caso de que exista un traslado de una aduana de un asiento a otro con el objeto de adaptarse a las necesidades del tráfico como sucedía en antaño cuando existían aduanas móviles o en puntos interiores de un territorio aduanero.

A) Diversidad de autoridades aduaneras

Sin embargo, en México no sólo las aduanas son consideradas por el Reglamento Interior del SAT como autoridades aduaneras. Recordemos que la Administración General de Aduanas forma parte del Servicio de Administración Tributaria y que el SAT "...tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria".²² De este modo, dentro de esta entidad encontramos diversas unidades administrativas dentro de las cuales para destacan las siguientes, además de la Administración General de Aduanas y de las propias aduanas del país:

- Jefe del SAT.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.

Asimismo, de estas Administraciones Generales dependen numerosas unidades administrativas regionales y locales, distribuidas a lo largo y ancho del país, las cuales en muchos casos tienen competencia y facultades en materia aduanera; esto con independencia de las facultades que tienen otras tantas unidades administrativas de la Secretaría de Economía en dicha materia.

Esta diversidad y complejidad de autoridades aduaneras en el país, según lo manifiesta José Othón Ramírez, propicia incertidumbre para los usuarios de las aduanas quienes se ven afectados para realizar trámites, consultas, solicitar autorizaciones e incluso para la interposición de medios de defensa legal, ya que

²² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en el LSAT. DOF del 12 de junio de 2003, pp.17 y ss.

entre ellas mismas se presentan distintos criterios que incluso resultan contradictorios, lo cual vuelve más difícil y tortuoso el funcionamiento del engranaje aduanero del país; por lo cual propone el establecimiento de una sola autoridad aduanera concentrada en un Servicio Aduanero Mexicano.²³ Al respecto, coincidimos con esta opinión, ya que para demostrar dicha postura basta señalar los siguientes ejemplos: En materia de clasificación arancelaria además de la Administración de Laboratorio Central y Servicios Científicos de la Administración General de Aduanas y las aduanas del país, tienen competencia en esta materia la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General Jurídica y la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía;²⁴ y por otro lado, tratándose de solicitudes de devolución de aranceles pagados en exceso, primero se requiere rectificar el pedimento ante la aduana y posteriormente solicitar la devolución en "... los módulos de atención fiscal de las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente, Administraciones Regionales de Grandes Contribuyentes o en la Administración Central de Recaudación de Grandes Contribuyentes, según corresponda ...",²⁵ en el formato autorizado por el SAT.

Lo anterior también hace indispensable analizar y replantear la naturaleza jurídica del Servicio de Aduanas Mexicano partiendo de sus actuales funciones en el comercio internacional, proponiendo el establecimiento de un órgano desconcentrado y autónomo fuera del SAT o incluso de la propia SHCP, para incorporarlo en la Secretaría de Economía con un perfil de facilitación o de la Secretaría de Gobernación con una vocación de seguridad nacional, como lo comenta Andrés Rohde Ponce.²⁶

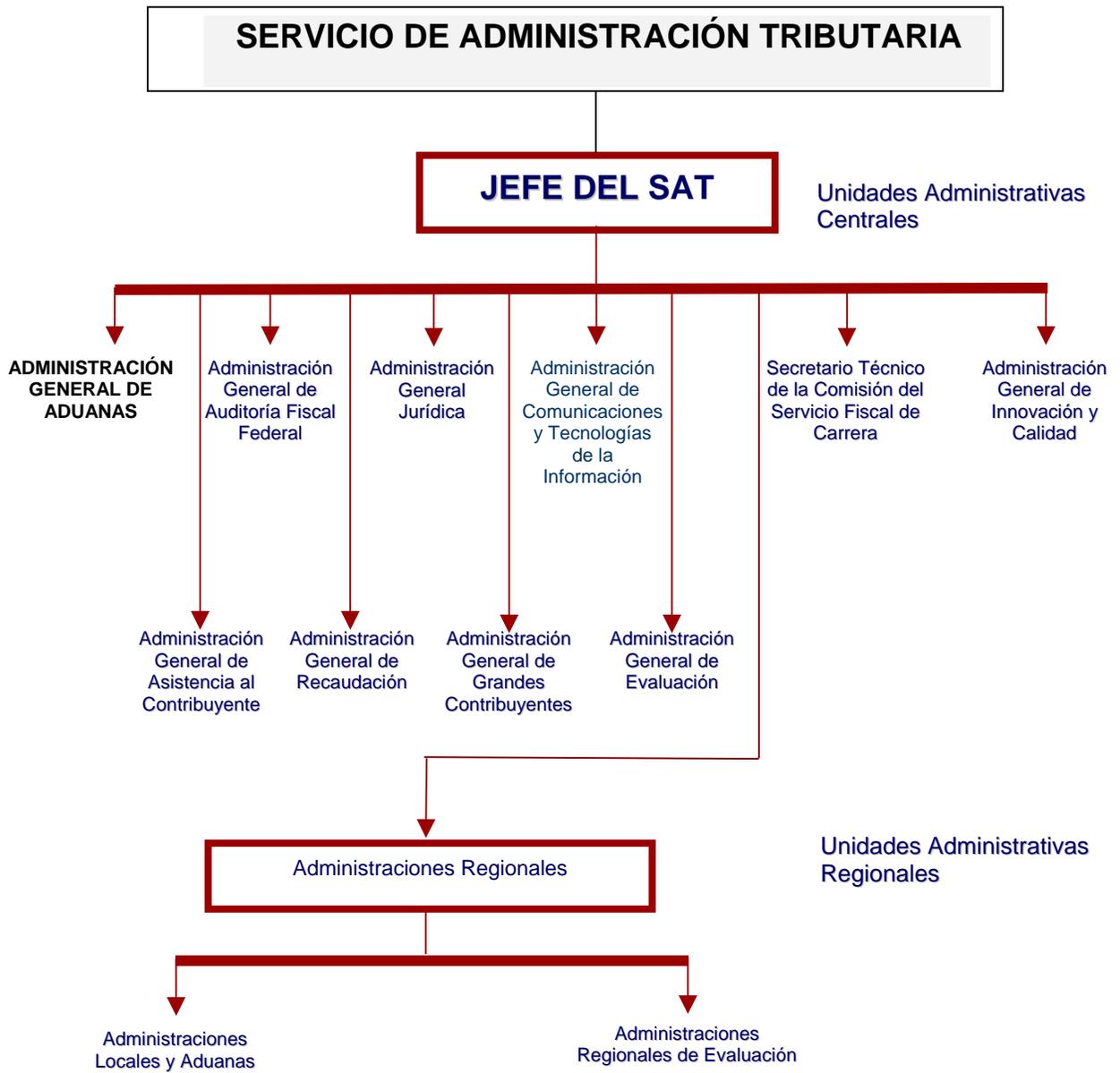


23 Conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Diplomado en Derecho Aduanero", México, D.F., 9 de noviembre de 2006.

24 Véase el Reglamento Interior del SAT publicado en el DOF del 6 de junio de 2005 y modificado el 12 mayo 2006, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el DOF el 22 de noviembre de 2002.

25 Regla 2.2.3. de la Segunda Resolución de modificaciones a la Resolución en materia aduanera de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea y sus anexos 1 y 2, DOF, 14 de diciembre de 2006.

26 Entrevista, México, D.F., 18 de diciembre de 2006.



Por último, considero que el establecimiento de una autoridad aduanera única podrá dar pie también para la conformación de una Escuela de Aduanas dependiente de la SHCP en el país, que fortalezca el reclutamiento, capacitación, especialización y actualización del personal del Servicio Aduanero de México, cuyas funciones y actividades son cada vez más complejas y especializadas.

3.2.2. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

Las *Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior*²⁷ (RCGMCE) y sus Anexos —denominadas hasta el 31 de mayo de 2002: “Resolución Miscelánea de Comercio Exterior” (RMCE)—, es un ordenamiento administrativo que agrupa las disposiciones de carácter general aplicables a la operación aduanera y comercio exterior, el cual para fines de identificación y por el tipo de leyes y temas que abarca se denomina Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Las RCGMCE²⁸ se emiten de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 33, fracción I, inciso g) y 35 del CFF, mismos que establecen la obligación de las autoridades fiscales de publicar anualmente las resoluciones donde se contengan disposiciones de carácter general para el mejor cumplimiento de sus facultades, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes, pudiéndose publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año.

De esta manera, se faculta a los funcionarios fiscales para dar a conocer el criterio que deberán seguir en cuanto a las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares, pero si estableciendo derechos para los mismos cuando se publiquen en el DOF.

Cabe mencionar que las RCGMCE, cuando se refiera a disposiciones relacionadas con el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las contribuciones, no pueden generar cargas adicionales a las ya establecidas en las leyes fiscales respectivas, en virtud del principio de que no hay tributo sin que esté sustentado en una Ley emitida por el Congreso de la Unión.

Las Reglas de Carácter General como instrumento jurídico, se integran dentro de un cuerpo único normativo, articulado armónicamente sobre temas técnicos, operativos y de trámites, cuya existencia obedece a la dinámica del quehacer fiscal, aduanero y de comercio exterior y a la necesidad inmediata de soluciones prácticas que beneficien a los contribuyentes.

Con respecto al carácter obligatorio de las Reglas de Carácter General, resulta importante señalar la siguiente tesis:

27 Publicadas en el DOF el 27 de abril de 2007.

28 Conforme a su regla 1.1., se aplica en forma supletoria la Resolución Miscelánea Fiscal, emitida por la propia SHCP.

“COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL REGLAMENTARIO QUE SIGUE SU EMISIÓN.

Las referidas reglas generales las emite el Presidente del Servicio de Administración Tributaria con base en los Artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, los que a su vez se sustentan en los diversos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no existe impedimento constitucional para que mediante esas reglas se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no se rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión, aunado a que aquéllas no se rigen por lo previsto en los Artículos 33, penúltimo párrafo y 35 del Código Fiscal de la Federación, ya que éstos se refieren a los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las normas que inciden en el ámbito fiscal, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que por su propia naturaleza no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso ser ilustrativos sobre el alcance de alguna disposición de observancia general, y de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, otorgar derechos a los contribuyentes, a diferencia de las citadas reglas generales, que son de cumplimiento obligatorio para los gobernados, sin menoscabo de que alguna de ellas, en virtud de sentencia dictada en algún medio de defensa jurisdiccional establecido por el orden jurídico nacional, pueda perder sus efectos total o parcialmente, por no respetar los mencionados principios que rigen su emisión.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, tesis 2a./J 107/2004, septiembre de 2004, página 109”.

En la práctica se han dicho diversas razones que justifican la emisión de las reglas de carácter general: expedir las reglamentaciones a las leyes tan rápido como los hechos y los requerimientos de las operaciones lo exijan; la necesidad de los particulares para que conozcan la diversidad de criterios, trámites y formatos administrativos a través de su publicación en el DOF; que éstas puedan ser modificadas rápidamente, y se den a conocer en el mismo órgano de publicación. Así las cosas, vemos que no obstante que las citadas Reglas Generales podrían establecer obligaciones para los particulares, de facto las RCGMCE son más ágiles y prácticas para dar a conocer la normatividad de las autoridades aduaneras, y en buena medida actualmente contienen disposiciones más importantes que el propio Reglamento de la Ley Aduanera, el cual ha pasado a segundo plano en la operación aduanera.

3.2.3. Manual de Operación Aduanera (MOA), lineamientos, criterios y circulares

La Administración General de Aduanas ha emitido un documento denominado “Manual de Operación Aduanera” (conocido como “MOA”, por sus siglas), siendo liberado éste por el Administrador General de Aduanas mediante oficios de validación desde 1992, existiendo actualmente una versión liberada en 2006 (oficios 326-SAT-I-50897 del 9 de agosto de 2006 y 326-SAT-34405 del 1º

de agosto de 2007, emitidos por la AGA). El MOA aunque no es un instrumento que establezca obligaciones o derechos para los particulares, porque no está publicado en el DOF, es aplicado por el personal de las aduanas, estando obligado a observarlo y aplicarlo, en virtud de que los procedimientos y normas operativas que en él se contienen se establecen con base en el marco jurídico de la Ley Aduanera, su Reglamento, y las RGMCE, así como en los demás preceptos legales derivados de las leyes correspondientes en la materia aduanera, apoyando así la operación cotidiana de las aduanas.

Consideramos que el MOA es un instrumento relevante en la función aduanera diaria, que empero no estar publicado en el DOF, en la cotidianidad de las aduanas se observa y se sanciona por el uso y la costumbre de las propias autoridades y usuarios de las aduanas como si fuese “un ordenamiento formalmente legislativo y materialmente ejecutivo”, que establece normas de operación, procedimientos, registros y derechos para los particulares, e incluso en algunos casos, obligaciones para los mismos, lo cual es aceptado en la práctica aduanera, además de que es común que los propios usuarios, agentes y apoderados aduanales, sectores industriales, transportistas y autoridades diversas, entre otros, intervengan en la propuesta y perfeccionamiento de sus normas. Sin embargo, el Dr. y Agente Aduanal, Máximo Carvajal Contreras, señala que dicho documento “causa más problemas que beneficios”.²⁹

En virtud de lo anterior, sugerimos que el MOA se actualice anualmente con el propósito de que sea un instrumento que dé mayor certidumbre a la operación aduanera y a los usuarios de las aduanas. También sugerimos que se publique en el DOF como apéndice de las RCGMCE ya que en la práctica diaria y por el uso constante de la operación, de facto genera “derechos y obligaciones” para los particulares.³⁰

Por otro lado, “Las circulares o instrucciones son comunicados o avisos expedidos por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento en relación con el público, o para aclarar a los inferiores el sentido e interpretación de las disposiciones legales existentes; pero no para establecer derechos y mucho menos imponer obligaciones... Sin embargo, los criterios que emiten las autoridades fiscales sí pueden generar derechos a favor de los particulares, siempre que se publiquen en el DOF, tal como lo establecen los Artículos 33, penúltimo párrafo y 35 del CFF”.³¹

Adicionalmente a lo señalado en el párrafo anterior, reiteramos que existe una tesis judicial que define el alcance de las circulares, refiriendo que “... no

29 Examen de Candidatura de Doctorado en Derecho. Facultad de Derecho, UNAM, 6 de marzo de 2007.

30 El MOA se puede consultar en la siguiente página de Internet: www.caaarem.org.mx/.

31 Tax Editores; “¿Tienen carácter obligatorio las resoluciones misceláneas y los criterios emitidos por la autoridad fiscal?”, *Práctica Fiscal, Laboral y Legal-Empresarial*, No. 381, Año XIV, Noviembre 2004, México, p. D8.

tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para aclarar derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos.

Quinta Época. Tomo XXXII, Página 471. Cía. 'Imperio'. Segunda Sala. Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera Parte. Página 585".³²

Así las cosas, existe una infinidad de oficios, circulares y resoluciones particulares emitidos por las autoridades conteniendo criterios, lineamientos, procedimientos, e incluso normas, que resultan muy importantes conocer para aplicar en la operación aduanera y en el cumplimiento de derechos y obligaciones de los particulares, que deben tomarse en cuenta al momento de importar y exportar mercancías, así como para realizar cualquier operación de comercio exterior o en la simple actividad aduanera, pues muchos de estos actos administrativos más que contener disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, establecen en la práctica del comercio exterior aclaraciones sobre la aplicación de una norma, e incluso prevén criterios normativos u operativos relacionados con derechos y obligaciones o procedimientos previstos en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etcétera.

Sin embargo, al igual que el MOA también es importante notar que existe una serie de Manuales validados y liberados por las autoridades centrales de la Administración General de Aduanas, así como "Lineamientos" que establecen procedimientos utilizados en el despacho aduanero de las mercancías.³³

3.3. El concepto de aduana moderna

La *aduanera moderna* es el ente estatal encargado de ejecutar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior; de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias; de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficados aduaneros por las diferentes fronteras del país y del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas y actos terroristas en la frontera;

32 "Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975". IV *Actualización Administrativa*. Mayo Ediciones, México, D.F. 1978. pp. 665.

33 Algunos ejemplos de estos manuales, lineamientos y criterios circulares, pueden consultarse en las siguientes páginas electrónicas: www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=Manuales y www.sat.gob.mx/nuevo.html.

llevando a cabo las estadísticas del comercio exterior y utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta, respetando los derechos de los usuarios.

Consideramos que el concepto de aduana moderna, no sólo se limita a los aspectos de mejoras informáticas, de automatización, actualización tecnológica o de infraestructura y equipamiento, sino que va más allá, pues debe incluir además elementos de facilitación, de competitividad, de capacitación constante del personal, despacho inteligente, armonización y simplificación de procedimientos, respeto a los derechos humanos de los usuarios, buena relación con los sectores privados, concesión de ciertas funciones no sustantivas aduaneras y la utilización optativa del agente aduanal a fin de promover otro tipo de servicios aduaneros integrales, entre otros factores.

Administración General de Aduanas

Equipamiento/Infraestructura

Con el objetivo de contar con mayor seguridad en nuestras fronteras, combatir la introducción ilegal de mercancías y facilitar el comercio, la Aduana México está invirtiendo en tecnología e infraestructura.

- Rayos Gamma para ferrocarril y carga/vacíos
- Rayos X para pasajeros y carga en aeropuertos
- Básculas
- Circuito cerrado de TV en aduanas marítimas
- Sistemas de supervisión y control vehicular
- Binomio canino UAIFA
- Patrullas UAIFA



98

ADUANA MEXICO

Fuente: Administración General de Aduanas, 2006.

Por otro lado, si bien desde el punto de vista jurídico la Ley de Comercio Exterior³⁴ no considera a las aduanas del país como instrumentos de política comercial, lo cierto es que en la práctica actual éstas juegan un papel preponderante en el comercio internacional de México, lo cual me permiten afirmar que de *facto* las aduanas mexicanas son un instrumento de la política comercial por las funciones de facilitación y de estadística que realizan.

34 Especialmente en sus Artículos 1º, 4, 5, 6 7 90, 91 y demás relativos.

Pero además, las aduanas también son consideradas como instrumentos de ejecución de las políticas de seguridad nacional, de salud pública y del medio ambiente por las actividades que realizan diariamente a lo largo y ancho del país y sus fronteras al realizar funciones de *prevención* del tráfico de drogas, estupefacientes, armas prohibidas, precursores químicos de destrucción masiva, residuos tóxicos y de actos de terrorismo en general. Algunos ejemplos de programas de seguridad nacional implementados por la Aduana México son los siguientes:

- Alianza para la frontera México - Estados Unidos, declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera.
- Alianza de Negocios para un Comercio Seguro (*Business Alliance for Secure Commerce* o BASC).
- Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).
- Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (*Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*).
- Sistema Avanzado de Información de Pasajeros (*Advance Passenger Information System* o APIS).
- Manifiestos electrónicos de carga (*E-Manifest*).

3.3.1. Los primeros pasos de la modernización aduanera reciente

Con la necesidad de desregular y agilizar las operaciones aduaneras dentro de un marco económico basado en el fomento a las exportaciones, instaurado a mitad de la década de los años ochenta, surge en México como una nueva función de las aduanas mexicanas la de “facilitación aduanera”. Con ello, prácticamente las aduanas cambian su rol de recaudación de contribuciones al nuevo rol aduanero de apoyo al comercio exterior del país cobrando gran importancia esa nueva función, ya que los importadores y exportadores se vuelven cada vez más exigentes en la eficiencia y rapidez de los trámites aduaneros, por el costo económico que representa la tardanza del despacho de mercancías, el almacenaje, y la acumulación de inventarios, así como por los requerimientos de la planeación del “justo a tiempo” o *just in time*³⁵ con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías.

Cabe recordar que a finales de los años ochenta el despacho aduanero de las mercancías todavía se realizaba en forma manual, revisándose teóricamente el

35 Cfr. Wheatley, Malcolm; “Cómo entender el ‘Justo a Tiempo’ en una semana”, (Trad. Juan Carlos Jolly), Panorama Editorial, México, 1999.

100% de las mercancías y sus pedimentos, con una duración de dos a tres horas, pero en la generalidad de los casos prácticamente el desaduanamiento de la mercancía tardaba días. Como bien lo describe Jorge Enrique Loera: “El procedimiento de despacho para la importación y la exportación estaba bien para el siglo XIX y para la máxima protección contra las importaciones que se creía que dañarían a la naciente industria nacional, pero para finales del siglo XX era complicado, largo y tortuoso, con muchas facultades discrecionales para los empleados; arrancaba con la presentación del pedimento y abundantes anexos y su revisión por ‘mesas’, desde que daba un número para el documento, hasta la que revisaba las cuentas de los impuestos a pagar (‘ajuste’), pasando por largos períodos de almacenaje y sobre todo por el ‘reconocimiento’ de todos los cargamentos. Este ‘reconocimiento’ lo hacían los Vistas y se definía en la ley como ‘el examen de las mercancías, su número, peso o medidas para determinar las obligaciones aduaneras’ lo que quería decir que cuando el Vista firmaba de ‘conforme’ el importador obtenía una resolución favorable. El ‘reconocimiento’ de todos los cargamentos era, por supuesto imposible de realizar, nunca se pudo realizar”.³⁶

Fue así, a finales de 1989 que la revisión manual de los pedimentos empezó a ser sustituida por sistemas modernos y ágiles, primero fue la Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA), después la revisión aleatoria con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) y posteriormente hasta llegar a principios de la década del milenio 2000, con el actual SAAI M3, operado bajo análisis de riesgos. Como vemos, en los años noventa, inicia prácticamente la materialización de la modernización del *Sistema Aduanero de México* como una de las revoluciones tecnológicas más importantes de la administración pública federal, pues el equipamiento, automatización y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país contribuyen a facilitar las operaciones aduaneras para que México pueda aprovechar al máximo los tratados comerciales que ha suscrito y sea posible evitar las prácticas de comercio desleal que todavía persisten entre algunos importadores.

Adicionalmente, en los primeros años de la década del 2000 se hicieron modificaciones tecnológicas en la práctica de la operación a importantes procedimientos e instituciones aduaneras “viejas” que tienen sus antecedentes nacionales inmediatos, por ejemplo: en la Ley Aduanera de 1930, en la Ley Aduanera de 1935 y su Reglamento del mismo año, en el Código Aduanero de 1951 y en la Ley Aduanera de 1981.

Por ejemplo, “Humberto Olivo Amorós dice que la primera reglamentación de las funciones del agente aduanal fue la del 15 de febrero de 1918, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

...

36 Enrique Loera, Jorge. “Crónica de la gran reforma aduanera”. *Aduanas, Eje del Comercio Exterior*. CAAAREM, No. 28, Año 3, México, 2004. p. 13.

El 1º de enero de 1930 se publicó una nueva Ley Aduanera que vino a derogar a la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la Ley expedida el 18 de abril de 1928”.³⁷

Dichas figuras aduaneras fueron mejorando operativamente mediante controles electrónicos más sofisticados, principalmente por citar algunos casos: el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; la verificación de la valoración aduanera, y de la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías; así como los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras figuras.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida, la llamada “Aduana México” y el gobierno federal pretenden prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales del país con el propósito de conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Asimismo, con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral o SAAI, así como un sistema inteligente de selección automatizado en los reconocimientos aduaneros, el cual se conoce como todavía indebidamente como “semáforo fiscal”, pues ya no se trata de un sistema aleatorio, sino “inteligente” basado en análisis de riesgos.

El establecimiento de Aduanas Modelo (Veracruz, Reynosa, Nuevo Laredo y Manzanillo) como paradigma de las aduanas mexicanas inicia en 2004; así mismo, la instalación de equipos de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control a base de tecnologías de punta, tales como los videos, rayos X, rayos gama y el uso del Internet en los trámites, son parte cotidiana de las operaciones aduaneras, así como la utilización de básculas, equipo de laboratorio, equipos de radiocomunicación, armamento, unidades caninas, y carriles exclusivos FAST (*Free And Secure Trade*) y Exprés.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se implementó un nuevo “semáforo fiscal” apoyado en un mecanismo que automáticamente mediante parámetro de riesgo determina si procede o no la revisión del equipaje de pasajeros, mejorando la detección de mercancías no declaradas.

Adicionalmente, la Administración General de Aduanas implementó en 2002 diversos proyectos de sistemas informáticos que forman parte del SAAI M3, a fin de agilizar y mejorar el control del despacho aduanero, así como dar mayor

37 Carvajal Contreras, Máximo; *Op. cit.* p. 100. (Cfr. también pp. 56-128).

seguridad en la importación y exportación de mercancías, dentro de los cuales destacan:³⁸

- Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias (SIRESI). Su objetivo principal es el de convertirse en una herramienta útil para el personal de las aduanas mediante la generación automatizada de los distintos tipos de actas, por las cuales se señalan las irregularidades detectadas con motivo del reconocimiento aduanero, tales como las Actas circunstanciadas de hechos (PIMA's), Actas de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), de retención de mercancías cuando están sujetas a la presentación de la garantía por precio estimado y de los requerimientos que se efectúan para complementar certificados de origen para uso de preferencias arancelarias negociadas en el marco de los Tratados de Libre Comercio, entre otros.
- Sistema de Toma de Muestras. Su objeto es optimizar el control de los procesos involucrados en el seguimiento de las tareas que se derivan del proceso de toma de muestras que se realizan en el área de reconocimiento, sistematizando el vínculo que existe entre el Área Legal y de Operación Aduanera en las aduanas del país con la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, debido a que existe una estrecha relación entre estas instancias que participan en la operación del despacho aduanero.
- Identificación de órdenes de embargo a través del SAAI M3. A fin de eliminar procesos manuales en lo que se refiere a las órdenes de embargo emitidas a nivel central, con objeto de mejorar la operación del despacho aduanero y llevar un mejor control de la misma, se implementa un mecanismo sistematizado para permitir al personal autorizado introducir y manipular los parámetros necesarios de manera electrónica para identificar una orden de embargo electrónicamente, al momento del despacho.
- Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet. Permite sistematizar la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos mediante la página Web de la "Aduana México" con los niveles de seguridad necesarios, que garanticen la confidencialidad de la información, su validación y su oportuna recepción por el personal autorizado de la SHCP.
- Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA) en Web. Mediante este sistema confidencial el personal adscrito a las aduanas, los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales, prevalidadores y demás usuarios autorizados, podrán tener acceso a diversos sistemas de

38 Montoya Castro, Jorge y Mónica Marcela González Fuentes. "Informática: Proyectos para el año 2002", *Aduana México Hoy*. Administración General de Aduanas, Año I, No. 3, agosto de 2002, México. p. 3.

consulta y visualizar el estado que guardan sus operaciones en el despacho aduanero, tales como: del estado de pedimentos en el despacho aduanero; de cartas de cupo; de patentes exclusivas; del sistema de importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores; de tránsitos y de empresas IMMEX (antes pitex y maquilas).

- Sistema de Control de Agentes y Apoderados Aduanales (SCAAA). Lleva el registro de los gafetes que se entregan a los agentes aduanales, apoderados aduanales, mandatarios, dependientes, etcétera.³⁹
- Sistema de Control de Almacenes y Recintos Fiscales (SCARF). Permite a las autoridades aduanales controlar el registro de entradas y salidas de mercancías de comercio exterior en almacenes y recintos fiscales.
- Firma Electrónica Avanzada (*Fiel*). En virtud de que el despacho de las mercancías debe efectuarse a través del SAAI con grabación simultánea en medios magnéticos, es indispensable que estas operaciones queden gravadas y aparezca en los medios magnéticos la Fiel, así como el código de validación generado por la aduana. En este caso, se considerará que dichas operaciones fueron realizadas por el agente aduanal, el mandatario autorizado o por el apoderado aduanal a quien corresponda la referida firma, salvo prueba en contrario. La Fiel produce los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

De igual forma, la AGA cuenta con otros diversos programas, tales como: las claves de acceso al SAAI, sistema de reconocimiento de huellas dactilares, esquemas de alertas (*warnings*), el control electrónico de juicios de amparo, rectificación de pedimentos entre aduanas, y la constante actualización tecnológica, entre otros programas, que le permiten ser más eficiente.

La puesta en marcha de proyectos nuevos ya terminados, el uso del Internet y la no utilización de papeles en los trámites y operaciones aduanales, en el futuro próximo jugarán un rol determinante en las funciones y redefinición de la Aduana Mexicana, modernizándose el *Sistema Aduanero de México* a pasos agigantados, como se propone actualmente. En la página de Internet de la Administración General de Aduanas (www.aduanas.gob.mx) se pueden consultar muchos de estos sistemas y programas mencionados.

Por otra parte, de conformidad con la modificación a la Ley Aduanera en vigor a partir de 2001, específicamente en sus Artículos 16-A y 16-B, se estableció que el aprovechamiento que se obtenga por los servicios de prevalidación será destinado a un Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los

³⁹ Cfr. "Lineamientos para el trámite de gafetes de identificación en los recintos fiscales y fiscalizados". Administración General de Aduanas, México, 2006.

Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (conocido como “Fidemica”).⁴⁰

Dicho Fideicomiso surgió como una necesidad del dinamismo del comercio internacional que demanda la modernización y transformación de los involucrados en el comercio internacional, es puesto en marcha por la Administración General de Aduanas. Consciente de esto, la AGA se fijó la meta de ser una institución que enfrente los retos de la globalización; con este fin, es imprescindible que la Aduana México cuente con una regulación apropiada que permita allegarse de recursos de manera oportuna y eficaz para la atención de necesidades tecnológicas. El beneficio del Fideicomiso se refleja cuando las aduanas brindan al usuario un servicio eficiente, ágil, transparente, de calidad y con los mecanismos y medios de control para regular la entrada y salida de mercancías del territorio nacional. Los recursos (aprovechamientos) obtenidos del Fidemica se concentran en la Tesorería de la Federación (TESOFE), la cual los destina al patrimonio del Fideicomiso, constituido por la SHCP como fideicomitente único de la Federación, por conducto del Subsecretario de Ingresos, y Nacional Financiera, S.N.C., funge como fiduciaria del mismo.

3.3.2. La función moderna de las aduanas mexicanas

Ya hemos comentado que la globalización y el modelo económico vigente en México, han evolucionado el concepto y las funciones de la aduana de principios del siglo XXI. Las aduanas mexicanas, denominadas hoy en su conjunto como “Aduana México” las podemos identificar como: a) una unidad administrativa y como b) un servicio.

Bajo este doble concepto de servicio y de unidad administrativa, las aduanas nacionales han incrementado el número de sus operaciones debido al crecimiento económico del país, por lo que han cobrando un papel cada vez más importante para nuestra economía, pues el valor de las mercancías importadas y exportadas representó en 2002 el 65% del Producto Interno Bruto (PIB), 67% en 2003, y actualmente representan casi el 70% del PIB.⁴¹

40 Administración Central de Fiscalización Aduanera. “Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduanera”, *Aduana México Hoy*; Administración General de Aduanas, Año I, No. 3, agosto de 2002, México. p. 4.

41 Fuente: Administración General de Aduanas, México, 2006.

➤ **COMO UN SERVICIO**

Operación

En las aduanas se mueven diariamente en promedio:

- Más de 140 mil pasajeros en aeropuertos internacionales y un millón 150 mil personas que cruzan nuestras fronteras
- 70 mil camiones de carga llenos y vacíos que entran y salen del país
- Mercancías por un valor aproximado de 15 mil 549 millones de pesos (1,451 millones de dólares)*
- 8 millones de pedimentos al año



* Valor de las mercancías impo-expo en 2005, tipo de cambio al 31 diciembre 2005: 10.7109

10

➤ **COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA**

Son los lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías y los medios que la transportan, en los cuales se aplican los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava su entrada y salida del territorio nacional, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este

➤ **RECINTOS FISCALES Y FISCALIZADOS**



6

Así las cosas, con la política económica de apertura comercial y la celebración de numerosos tratados y acuerdos comerciales internacionales suscritos por México con otros países, lejos de restarle importancia a las aduanas, la ha redefinido dándole mayor importancia, jugando las mismas un papel determinante dentro de la integración económica regional y con otros continentes.

Si bien, la aduana mexicana ha visto disminuir su recaudación de impuestos al comercio exterior por la consolidación y reducción de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales de las mercancías que se importan o exportan, cuyo arancel promedio recaudado actual es de aproximadamente el 1%⁴², por otro lado, las aduanas del país siguen representando un importante fuente de ingresos de impuestos internos, tales como: el impuesto al valor agregado (IVA), aproximadamente el 45% después el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), y también de las cuotas compensatorias (CC) y el Derecho de Trámite Aduanero (DTA).

Hasta nuestros días, en México la aduana tiene un rol preponderante para el control de las mercaderías y en consecuencia para la economía, pero también resultan relevantes sus funciones para la seguridad nacional. Por tanto, resulta valioso definir las funciones sustantivas que la Aduana de México tiene hoy en día, pues la aduana moderna ya no se limita únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo. Lo más notable es que la aduana mexicana se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, lo que permite afirmar que la aduana evoluciona al igual que lo hacen las tecnologías, la informática, las comunicaciones, los transportes, los sistemas de producción y comercialización, eficientado y mejorando sus formas y métodos de operación, que continua como una unidad administrativa del gobierno, que sin embargo, tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas distintas a sus funciones sustantivas.

De esta manera, dentro de las funciones sustantivas de la aduana en su carácter de entidad gubernamental pública, hoy en día encontramos las siguientes:

1. De *facilitación*. De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna, ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en la operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero y por el costo del almacenaje de las mercancías, la acumulación de

42 Otro ejemplo de la disminución recaudatoria de las aduanas tiene que ver con los pasajeros internacionales, donde el pago de sus contribuciones al comercio exterior bajo de una tasa global de 50.42% a una tasa del 15% en el 2006 en la importación de mercancías y donde también se incrementó su franquicia de 50 a 300 dólares para pasajeros por vía terrestre, además del monto de mil a tres mil dólares para pequeñas importaciones.

inventarios, así como por la planeación de “justo a tiempo” con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país actualmente contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles (*paperless*) y aplique los principios de certificación así como del *just in time*.

Aunado a la función de facilitación aduanera encontramos un nuevo rol en las funciones de aduana como instrumento de integración económica, derivada de la política comercial de apertura y globalización. Actualmente las aduanas del país influyen de manera determinante en el proceso de integración económica de México, sobre todo en el concierto regional, y con los bloques comerciales de otros continentes. Por lo que, como lo comentó el Administrador General de Aduanas de México, la Aduana México debe “...continuar la modernización de la infraestructura, las instalaciones, el equipamiento, los medios informáticos y los procesos de innovación tecnológica, introduciendo nuevos modelos de gestión, control y procesamiento de información para mejorar la calidad en el servicio en beneficio de los usuarios y fomentar la competitividad”.⁴³

Evidentemente, dicha política aduanera de facilitación y modernización seguida por nuestro país, se debe complementar y consolidar con una reforma sustancial a la legislación aduanera, de lo cual se hablará en los capítulos siguientes de esta investigación.

2. De *recaudación*. De los impuestos al comercio exterior principalmente, de los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y de exportación.

3. De *fiscalización*. Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM's), así como del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior.

4. De *verificación*. De los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

5. De *prevención*. De las infracciones y delitos aduaneros, y de la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo. La aduana moderna

43 Guzmán Montalvo, José: “Funcionamiento de la Aduana México”; Administración General de Aduanas, *Conferencia*, México, 6 de junio de 2006.

tiene como otra característica la de ser una aduana inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero o de contrabando, ya sea técnico (documentado) o bronco (sin documentos),⁴⁴ que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

De igual forma, con motivo de los actos terroristas realizados el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Pennsylvania en Estados Unidos; los cometidos el 11 de marzo de 2004 en Madrid, España; el perpetrado el 7 de julio en el Reino Unido; los de la isla de Bali, en Indonesia, el 1º de octubre de 2005; la serie de atentados ocurridos en los trenes y estaciones de Bombay el 11 de julio de 2006; los que cotidianamente ocurren en Medio Oriente, por citar algunos ejemplos, han motivado el cambio de los sistemas de seguridad internacionales en el flujo y control de mercancías en los diferentes territorios aduaneros. En este sentido, la Aduana México no ha quedado fuera de esta metamorfosis de la logística del comercio mundial de bienes, e incluso de servicios.

“Por citar un solo ejemplo, pensemos en la transferencia de sustancias químicas tóxicas en grandes cantidades como aceites, centeno, papel y telas; es posible que algunas de éstas puedan utilizarse con fines ilícitos. Por citar un caso, el atentado cometido el 19 de abril de 1995 contra *Alfred P. Murrah Federal Building*, en Oklahoma, City, Estados Unidos de América, se llevó a cabo utilizando un fertilizante de uso común empleado en la agricultura”.⁴⁵

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

“La Administración General de Aduanas (AGA), en correspondencia con las obligaciones contraídas de garantizar la seguridad y facilitación del flujo comercial, inició un programa de capacitación permanente con el fin de instruir al personal aduanero de primera línea para que adquieran la habilidad de detectar e identificar materiales con fuentes radiactivas, precursores químicos (tóxicos y explosivos) y agentes biológicos. Ésta es nuestra contribución en la lucha por la No-Proliferación de las armas nucleares, químicas, biológicas, así como sus sistemas vectores que constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales”.⁴⁶

44 También se le conoce como de “contrabando regio” o “contrabando bronco”.

45 “Seguridad en el Flujo Comercial de Materiales Radiactivos, Sustancias Químicas y Agentes Biológicos”; *Memoria*, Administración General de Aduanas, México, 2006. p.viii.

46 Administración General de Aduanas; Op. cit., p.ix.

6. De *estadística*. Del comercio exterior y de las operaciones aduaneras que se reflejan en la balanza comercial y para la toma de decisión de las autoridades.

7. De *respeto a los Derechos Humanos*. Debemos señalar que una aduana moderna debe realizar sus funciones con pleno respeto y apego al *principio de legalidad*,⁴⁷ a los derechos humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De esta manera, la revisión de pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan al territorio nacional o salen del mismo por vía terrestre, marítima o aérea, así como los transportistas, importadores, exportadores, y todos los usuarios de las aduanas, deben ser tratados con especial respeto a los derechos de las personas por los servidores públicos de las aduanas, debiendo realizar éstos su labor de manera amable, honesta y transparente, pues no podríamos hablar de una aduana moderna si la misma no respeta los derechos humanos.

En conclusión, la Aduana México como autoridad estatal y administrativa es ejecutora y verificadora de los ordenamientos, reglamentaciones y normatividad aplicables a la entrada al país de las mercaderías y de su salida, con coercibilidad para ciertas funciones en donde si es necesario pueden intervenir en apoyo el cuerpo policiaco que a la misma pertenece. Sin embargo, hoy sus funciones de servicio se enfocan a tres grandes tópicos: facilitación, fiscalización y seguridad, del comercio exterior.

3.3.3. La privatización de los servicios periféricos aduaneros (*outsourcing*)

Dentro del proceso contemporáneo de modernización aduanera iniciado a finales de la década de los ochenta, la SHCP, el SAT y la AGA incrementaron a partir del 2002 el otorgamiento de inscripciones, concesiones o autorizaciones de servicios aduaneros a los particulares, privatizando incluso tales servicios de manera importante a fin de optimizar la operación que ya existía respecto de ciertas figuras de tradición aduanera, como lo son por ejemplo, la concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; la autorización para prestar los servicios de carga, descarga, estiba, acarreo y trasbordo de mercancías en el recinto fiscal; autorización de apoderado aduanal; autorización de mandatario de agente aduanal; autorización de dictaminador aduanero; inscripción en el registro de empresas transportistas; autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscalizados, etcétera.

47 Con este principio se afirma que las autoridades aduaneras únicamente tienen facultad para hacer lo que la ley expresamente les señala. En este sentido, la base Constitucional del *principio de legalidad* lo podemos encontrar en los artículos 14, 16, 103 y 107 de la CPEUM; véase: Orozco Henríquez, J. Jesús; "Principio de Legalidad", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa - UNAM, T. P-Z, México, 2001, pp. 3023 y 3024.

Aunado a lo anterior, así como al reconocimiento de viejas figuras aduaneras que apoyan las funciones sustantivas de la aduana, como por ejemplo la utilización en el despacho de las mercancías de los agentes aduanales que data desde 1918, el servicio de aduanas de México le ha apostado al *outsourcing* o privatización de los servicios periféricos integrados a la logística comercial, excluyéndose sólo aquellas actividades medulares de las aduanas y que por seguridad nacional no se pueden concesionar a los particulares; dentro de estos últimos servicios encontramos el primer reconocimiento aduanero, las facultades de comprobación, así como los principales procedimientos y trámites aduaneros mismos que son administrados por las autoridades aduaneras, en términos de sus facultades y competencias legales establecidas en la legislación de la materia.

De esta manera, por lo que se refiere a la privatización de los servicios periféricos aduaneros, en la actualidad encontramos empresas privadas que auxilian directa o indirectamente en la operación aduanera. Dentro de esta tendencia de servicios *outsourcing* periféricos se destacan los siguientes, algunos de los cuales ya son tradicionales dentro del servicio aduanero de México:

- a) El uso de agentes aduanales o apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.
- b) La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.⁴⁸
- c) La autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero.
- d) Autorización a las Confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM) y a las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales (por ejemplo el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación o CNIME), para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales.
- e) Autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios

48 Se denominan *recintos fiscales*, a los lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas; y *recinto fiscalizado* el inmueble en donde los particulares prestan dichos servicios, ya sea un inmueble colindante con un recinto fiscal o un inmueble ubicado dentro o colindante a un recinto portuario. En estos lugares ingresa la mercancía de comercio exterior y se pone en *depósito ante la aduana* para destinarla a un régimen aduanero previo cumplimiento de las formalidades del despacho aduanero. No se deben confundir con la figura del *recinto fiscalizado estratégico* (REFE).

para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores, denominado "SAAIT".

- f) Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito (régimen de depósito fiscal), a fin de que éstos puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones de Crédito, ya sea para que las mercancías puedan importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal, e importarse temporalmente por empresas IMMEX autorizadas por la Secretaría de Economía.
- g) Autorización mediante un registro a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior, así como de tránsitos.
- h) Las instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas para la apertura de cuentas aduaneras o cuentas aduaneras de garantía, en términos de los Artículos 84-A y 86 de la Ley Aduanera.
- i) Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (*duty free*).⁴⁹
- j) Autorización a particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías, así como ciertos actos administrativos (dictaminadores aduaneros).
- k) Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscalizados estratégicos (REFE's) y la autorización para su operación. Al amparo de esta figura, surgen dos tipos de sujetos que podrán solicitar la autorización respectiva: 1) El primero es el administrador del recinto al cual se le podrá otorgar la habilitación y administración de un inmueble como recinto fiscalizado estratégico; deberá administrar, supervisar y controlar el recinto fiscalizado estratégico. 2) El segundo es el operador, al cual se le dará la operación del régimen de recinto fiscalizado estratégico; deberá proveer instalaciones aduaneras, equipos y sistemas automatizados, así como sufragar gastos de mantenimiento

49 En este caso las mercancías no se sujetan al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrega de dicha mercancía se realice en los puntos de salida del territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero.

de las instalaciones. 3) Y la autoridad aduanera que autorizará respectivamente a los dos anteriores.

- l) Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en los recintos fiscales (alijadores).
- m) Autorización al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Banjército), para realizar el trámite de permisos de importación temporal de vehículos.⁵⁰
- n) El SAT a través de la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General Jurídica, podrá otorgar autorización a la persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas, para actuar como garantizadora y expedidora del Cuaderno ATA en México.⁵¹
- o) Para efectos de los artículos 83, primer párrafo de la Ley Aduanera y 117, fracción II de su Reglamento, las contribuciones y las cuotas compensatorias se pagan por los importadores y exportadores mediante efectivo, cheque de caja, cheque certificado de la cuenta del importador, del exportador, del agente aduanal o, en su caso, de la sociedad creada por los agentes aduanales en los módulos bancarios o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas o mediante el servicio de “Pago Electrónico” que brindan dichas instituciones de crédito.⁵²

Finalmente, es importante mencionar que no solamente la legislación aduanera establece supuestos de autorizaciones, permisos o concesiones, sino que también existen otras disposiciones jurídicas y administrativas que regulan estos actos administrativos y que están relacionados con las operaciones aduaneras, por poner algunos ejemplos: las administraciones portuarias integrales (conocidas como API's) en los puertos marítimos de altura, así como las empresas concesionarias de aeropuertos internacionales, y empresas con terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, son empresas privadas concesionarias del

50 Es también un claro ejemplo de la eficiencia de la privatización de servicios periféricos aduaneros, pues en cumplimiento al Artículo 106, fracción II, incisos c) y e), y fracción IV, inciso a), de la Ley Aduanera y las RCGMCE, referente a los requisitos, derechos y obligaciones que tienen los connacionales residentes en el extranjero (conocidos como “paisanos”) y extranjeros para realizar el trámite de importación temporal de vehículos (así como casas rodante, lanchas, motocicletas, etc.) la Administración General de Aduanas ha establecido un esquema especial para este tipo de importaciones, incluso vía Internet, con el propósito de unificar los procesos de control y registro de dichas operaciones. A este esquema también se suman las internaciones al resto del país de vehículos importados a las regiones o franjas fronterizas, utilizándose la “Solicitud de Internación Temporal de Vehículos” (conocida también como “Solicitud de Auto Fronterizo”).

51 El Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías (Convenio ATA), fue elaborado en Bruselas el 6 de diciembre de 1961, cuyo Decreto de aprobación fue publicado en México en el DOF el 28 de octubre de 1997. *Cfr.* el Capítulo 3.5. “De las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA” de las RCGMCE.

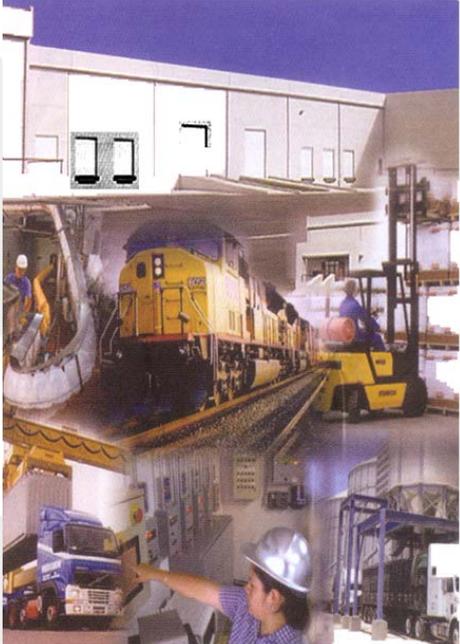
52 *Cfr.* la regla 1.3.1. de las RCGMCE.

gobierno federal, y también se encuentran en los recintos fiscalizados, por lo que están obligadas a cumplir con las obligaciones aduaneras fijadas en la Ley Aduanera y para cuestiones de seguridad de entrada de productos al país y de su salida o tránsitos.

Administración General de Aduanas

LUGARES AUTORIZADOS

- Aduanas
- Secciones aduaneras
- Aeropuertos internacionales
- Cruces fronterizos
- Puertos marítimos
- Garitas
- Terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduaneros
- Centrales de autobuses



7

ADUANA MEXICO

3.3.4. Privatización de las aduanas

Por otra parte, también debemos poner sobre la mesa el hecho de que en México no es factible la privatización de las aduanas, es decir, instituir aduanas propiedad de particulares. Generalmente, cuando hablo de privatización de los servicios periféricos aduaneros, se suele confundir esto con la privatización de las aduanas, lo cual es incorrecto ya que por un lado distinguimos que: a) no es lo mismo la privatización de los servicios que forman parte de la logística integral del comercio exterior, y por el otro, que: b) corresponde en forma exclusiva a las aduanas realizar el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías, medios de transporte y personas en los recintos fiscales y fiscalizados, en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas; esto es, que el control y fiscalización de mercancías de comercio exterior en los lugares autorizados corresponde en forma exclusiva y

monopólica a la aduanas del país estando éstas obligadas a proporcionar un servicio aduanero integral.⁵³

De esta manera, sostenemos que en México no es factible privatizar a las aduanas de acuerdo con las siguientes consideraciones jurídicas:

Primero, conforme al numeral 143 de la Ley aduanera, es atribución única del Poder Ejecutivo Federal, esto es, del Presidente de la República: a) establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones; b) suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación; c) autorizar que el despacho aduanero de las mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda realizarse conjuntamente con las oficinas aduaneras de los países vecinos (aduanas yuxtapuestas); y d) establecer o suprimir regiones fronterizas. Estas facultades del Ejecutivo Federal se complementan con la facultad de la SHCP para señalar la circunscripción territorial de las aduanas del país, establecer secciones aduaneras y puntos de revisión (garitas) que dependan de las aduanas.

Segundo, la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal para establecer o suprimir aduanas deriva de la disposición establecida en la fracción XIII del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le permite habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Ello se entiende en virtud de que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de decidir sobre la política comercial de México y del establecimiento de los instrumentos para llevar a cabo la ejecución de la misma, dentro de los cuales las aduanas juegan un papel determinante como ya lo comentamos. De esta manera la ubicación geográfica y el número de las aduanas se encuentra supeditada a los requerimientos y necesidades que los usuarios de las aduanas exigen en cada región del país, así como a los polos de desarrollo que el Ejecutivo y los Gobiernos de los Estados de la Federación pueden acordar.

Tercero, por mandato Constitucional en términos de las fracciones IV, V, VI y VII del Artículo 117 de la CPEUM, las Entidades Federativas (los Estados y el Distrito Federal) de la República no pueden, en ningún caso, tener aduanas y prohibir o gravar la entrada de mercancías tanto nacionales como extranjeras a su territorio o de la salida de él y su circulación. De esta manera, se prohíben los *impuestos alcabaltorios* al interior del territorio nacional. Esto, sin menoscabo de la firma entre Estados y la Federación de Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en los cuales se delegan facultades a las

53 Véase el Artículo 144 de la Ley Aduanera, así como los Artículos 2, 10, 11 y 12 de del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y los Artículos Tercero y Cuarto del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del SAT, éstos últimos respectivamente publicados en el DOF el 6 de junio y 2 de noviembre de 2005.

Entidades Federativas y que contienen aspectos relacionados con la administración y fiscalización de impuestos internos o de comercio exterior.⁵⁴

Por último, lo anterior nos lleva a concluir que si bien se pueden privatizar los servicios complementarios al despacho aduanero, lo cual es muy bueno para la integración de la logística del comercio exterior, como ya lo explicamos; lo cierto también es que la legislación federal mexicana, no establece bajo ningún principio que se puedan privatizar o concesionar las funciones sustantivas de la aduana, especialmente la revisión o reconocimiento aduanero de las mercancías, lo cual se entiende por ser esta una potestad del Estado para salvaguardar la salud, la economía y la seguridad nacional. En resumen, en México no puede haber aduanas privadas o privatizarse las funciones sustantivas aduaneras, pero si los servicios aduaneros relacionados o complementarios con el despacho de las mercaderías.

3.3.5. El ciclo tributario aduanero

La Administración General de Aduanas tiene como misión: “controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales”. Asimismo, de conformidad con el Artículo 2o. fracción II del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, las aduanas son consideradas autoridades recaudadoras a través de las cuales los usuarios pueden realizar sus pagos mediante los sistemas electrónicos autorizados, y en algunos casos tratándose de pasajeros, el pago se puede efectuar en las propias cajas registradoras de la aduana o en las cajas bancarias autorizadas; empero, vemos en la práctica actual que las funciones sustantivas de las aduanas no se concentran en la recaudación de los tributos al comercio exterior, ello debido a que esta función se ha ido mermando por el importante decremento de los ingresos del Fisco Federal por la aplicación de los impuestos al comercio exterior.

Sin embargo, para cumplir con su función recaudadora el Servicio Aduanero Mexicano desde un punto de vista tributario debe cumplir invariablemente con los siguientes pasos del ciclo tributario aduanero en su relación *supra-subordinación* con el contribuyente, con el objetivo de agilizar y facilitar las operaciones aduaneras:

1) **Servicios al contribuyente.** Esta primera etapa implica la facilitación de servicios, orientación y asistencia a los usuarios de las aduanas, en forma profesional, íntegra, transparente y con calidad (tratándoles como clientes), a fin de que cumplan con las obligaciones aduaneras. El uso intensivo de medios electrónicos como el Internet así como la publicación de trámites, requisitos, formatos y procesos, facilitan el cumplimiento de dichas obligaciones.

54 En materia de comercio exterior existe al Anexo No. 8 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito por la SHCP y las Entidades Federativas.

2) **Registro de usuarios.** Con el fin de tener identificados a los contribuyentes y sus operaciones aduaneras, así como una base de datos relevantes de los mismos, tales como el Registro Federal de Contribuyentes, domicilios, bodegas, programas de fomento a las exportaciones, autorizaciones, etcétera, la Aduana México requiere tener registros o padrones actualizados que le permitan tener un estricto control de los contribuyentes y sus operaciones. De esta forma, como regla general quienes realicen la importación de mercancías, tanto personas físicas como morales, requieren estar inscritos en el padrón de importadores y en ciertos casos en el padrón de sectores específicos a cargo de la Administración General de Aduanas, para lo cual deberán cumplir con los requisitos exigidos.

3) **Declaraciones y pagos de los tributos aduaneros.** Con base en el principio de la *autodeclaración en materia aduanera*⁵⁵ corresponde al propio contribuyente por sí sólo o por conducto de su agente o apoderado aduanal, determinar la base y la cantidad de impuestos a pagar por la importación y exportación de mercancías, correspondiendo a la autoridad aduanera únicamente la revisión del pago efectuado mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación e incluso del cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables.

En términos generales, las contribuciones y las cuotas compensatorias se pagan por los importadores y exportadores mediante efectivo, depósito en firme, cheque de caja, cheque certificado de la cuenta del importador, del exportador, del agente aduanal o, en su caso, de la sociedad creada por los agentes aduanales en los módulos bancarios o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas o mediante el servicio de "Pago Electrónico" que brindan dichas instituciones de crédito.

Dentro de la etapa de pago, los importadores o exportadores que determinen cantidades a su favor derivadas de pagos de impuestos al comercio exterior o de cuotas compensatorias, o por desistimiento del régimen aduanero y que estén obligados a pagar mediante declaración, podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.⁵⁶

55 Este principio lo encontramos en los Artículos 36, 42, 43 y 81 de la Ley Aduanera y 6º y 72 del Código Fiscal de la Federación.

56 Véase los Artículos 22 y 23 del CFF (DOF del 5 de enero de 2004) y 122 del Reglamento de la Ley Aduanera.

De igual forma, los importadores y exportadores podrán solicitar la devolución de los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias, en los casos que proceda, ya sea por haber realizado un pago en exceso, por tener derecho a un trato arancelario o exención, por un pago de lo indebido, aplicando *draw back*, etcétera, realizando el trámite respectivo. Por otra parte, las autoridades fiscales también devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales, por lo que tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

4) **Fiscalización.** Implica la vigilancia, verificación y control del cumplimiento de obligaciones aduaneras mediante el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. En México esta fiscalización se realiza antes del despacho aduanero cuando las mercancías se encuentran en depósito ante la aduana⁵⁷ en los recintos fiscales o fiscalizados; durante el despacho aduanero mediante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento de las mercancías; o con posterioridad a la conclusión del despacho aduanero, a través de diversos actos de comprobación tales como: la glosa de pedimentos, visitas domiciliarias, verificaciones de mercancías en transporte, revisiones de gabinete, etcétera.

5) **Cobranza.** Una vez que la autoridad aduanera determina que tiene un crédito fiscal⁵⁸ a su favor derivado del incumplimiento del contribuyente, la autoridad aduanera podrá proceder al cobro del crédito respectivo utilizando para

57 El Artículo 23 de la Ley Aduanera establece el *depósito ante la aduana*. Éste se entiende como la acción previa temporal a la que se somete una mercancía de comercio exterior que se destinará a un régimen aduanero, o que bien podrá retornarse al extranjero la de esa procedencia y reincorporarse al territorio nacional las de este origen, quedando en suspenso el cumplimiento de las obligaciones fiscales y regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, hasta que la misma mercancía se presenten ante el mecanismo de selección automatizada: "Artículo 23.- Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre.

Las mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas sólo podrán descargarse o quedar en depósito ante la aduana a su ingreso al territorio nacional o para extraerse del mismo, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

I.- Que las mercancías cuenten con la autorización de las autoridades competentes.

II.- Que el recinto cuente con lugares apropiados para su almacenaje, por sus condiciones de seguridad.

Tratándose de mercancías radiactivas y explosivas que queden en depósito ante la aduana en recintos fiscales, las autoridades aduaneras las entregarán de inmediato a las autoridades y organismos competentes en la materia, bajo cuya custodia y supervisión quedarán almacenadas, siendo responsable ante aquéllas, en los términos del artículo 26 de esta Ley".

58 El Artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación establece que: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

tal efecto las medidas de cobro establecidas en las disposiciones legales, por ejemplo, interviniendo una negociación o aplicando el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE).

6) **Medios de impugnación.** Los *medios de impugnación* o “procedimientos de impugnación” resultan un imperativo de un Estado de Derecho de que exista un control jurídico de la actividad administrativa, con objeto de que las autoridades arreglen sus actuaciones a lo que dispone la ley y los particulares que pudieran resultar lesionados con violaciones a la misma, y tengan una protección o tutela.⁵⁹ En este orden de ideas es evidente que los contribuyentes podrán oponerse a los actos administrativos que emitan las autoridades aduaneras y en los cuales pudieran determinar créditos fiscales, aplicar multas o u otras sanciones, así como la ejecución de éstas y de otros diversos procedimientos administrativos. En materia aduanera los medios de impugnación de carácter administrativo previstos en la legislación de la materia son: el recurso de revocación, la revisión administrativa (reconsideración) de las autoridades, y el juicio contencioso administrativo; y los de carácter judicial, donde encontramos el juicio de amparo.

3.3.6. Declaración de Arusha de 1993 de la OMA contra la corrupción

Por otro lado, no se puede concebir una aduana moderna, eficaz y que facilite el comercio exterior y que la misma sea corrupta o que sus funcionarios actúen de manera contraria a los intereses del país o con nepotismo. Si bien la corrupción en las aduanas implica el acuerdo de voluntades tanto de los usuarios como de sus servidores públicos, también lo es que éstos tienen primero la responsabilidad y la obligación ética de no involucrarse en actos delictuosos propuestos por ellos mismos o por importadores o exportadores, agentes o apoderados aduanales, transportistas, etcétera, que sólo buscan enriquecerse u obtener un beneficio indebido a costa de toda la población, que indirectamente se ve afectada por la no recaudación de contribuciones o por el ingreso ilícito de mercancías al territorio nacional que pudieran contener un riesgo para la salud, el medio ambiente o la seguridad nacional.

La corrupción es un mal que tiene un doble efecto: primero, es un obstáculo para el desarrollo económico de los países y de las propias aduanas, y segundo, porque representa una carga para todos los ciudadanos que pagan correctamente sus contribuciones y cumplen honestamente con sus obligaciones ciudadanas; por lo que la corrupción no debe ser tolerada por nadie y si eliminada de raíz por todos, (y esto incluye a México).

Por tal motivo, el Consejo de Cooperación Aduanera (ahora OMA) considerando que las aduanas son un instrumento esencial para el manejo eficaz de una economía y que realiza simultáneamente las funciones vitales de lucha

59 De la Garza, Sergio Francisco. “Derecho Financiero Mexicano”, 16 edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1990, pp. 841-842.

contra el contrabando y de facilitación del flujo del comercio legítimo, el 7 de julio de 1993, en Arusha, Tanzania, derivado de sus Sesiones números 81 y 82 dicho Consejo emitió la Declaración de Arusha.⁶⁰ En esta Declaración el Consejo reconoció "... QUE:

- La corrupción puede destruir el funcionamiento eficiente de cualquier sociedad y disminuir la capacidad de las Aduanas para el cumplimiento de su misión;
- Una Aduana corrupta
 - * no entregará el rédito correctamente al Estado,
 - * no es eficaz en la lucha contra el tráfico ilícito, y
 - * obstruirá el crecimiento del comercio internacional legítimo y obstaculizará el desarrollo económico;
- Las Aduanas no tienen el reconocimiento público".

Asimismo, el Consejo también reconoció que la corrupción se puede combatir con eficacia y con el esfuerzo nacional; por lo que declaró "... como alta prioridad para todos los gobiernos asegurarse que las Aduanas estén libres de corrupción". De igual forma en la Declaración señaló que "Esto requiere el firme compromiso en los niveles políticos y administrativos más altos para mantener un nivel de integridad en la función pública y particularmente en las Aduanas".

De esta manera, el Consejo declaró: "... Que un programa nacional de integridad para las Aduanas debe tomar en cuenta siguientes factores:

1. La legislación aduanera debe ser clara y precisa. Los aranceles para la importación deben ser moderadas dentro de lo posible, el número de tasas debe ser limitado. La regulación administrativa del comercio se debe reducir al mínimo. Debe haber pocas excepciones a las reglas estándares.
2. Los procedimientos aduaneros deben ser simples, consistentes y fácilmente accesibles, y debe incluir un procedimiento para apelar las decisiones de las aduanas, con la posibilidad de recurso al juicio independiente en el caso final. Estos procedimientos deben seguir los lineamientos de la Convención de Kyoto enmarcados a reducir el ejercicio inadecuado de la discrecionalidad.
3. La automatización es una herramienta de gran alcance contra la corrupción, y su utilización debe ser prioritaria.
4. Para reducir las oportunidades de las malas prácticas, las autoridades de aduana, deben emplear las medidas tales como la segregación estratégica de funciones, la rotación de funciones y de lugar, se debe incluir al azar pruebas entre los funcionarios de aduana.

60 Se puede consultar en español en la siguiente página web: <http://www.aduana.gov.bo/fichaaduana/DECLARACION%20DE%20ARUSHA.pdf>.

5. Las autoridades de aduana deben tener la responsabilidad de identificar debilidades en métodos de trabajo y en la integridad de su personal, para tomar los pasos correctos para rectificar las debilidades.

6. Las auditorías internas y externas son esenciales, una auditoría interna eficaz es útil de asegurarse de que los procedimientos aduaneros son apropiados y se están poniendo en ejecución correctamente. Una auditoría interna se debe complementar por una unidad interna que tenga la tarea específica de investigar todos los casos de sospecha de malas prácticas.

7. Las autoridades de aduana deben requerir lealtad de los funcionarios de aduana los cuales deben sentir orgullo de su servicio, como un '*esprit de corps*' y un deseo de cooperación en la aplicación de medidas para reducir su exposición a las posibilidades de corrupción.

8. Los procesos de reclutamiento de funcionarios de aduana deben ser objetivos e inmunes de las interferencias. Deben incluir medios de identificar a los aspirantes y aquellos que son probables de mantener un mayor nivel del ética personal.

9. Los funcionarios de aduana deben enmarcarse dentro de un código de la conducta, los alcances y las implicaciones de el este se deben explicar completamente a los funcionarios. Debe haber las medidas disciplinarias eficaces, que incluyan la posibilidad de despido.

10. Los funcionarios de aduana deben recibir capacitación profesional adecuada, referida a sus funciones, que deben incluir temas de ética y de integridad.

11. Los funcionarios de aduana deben recibir una remuneración que les permita mantener un estándar decente de vida además que en ciertas circunstancias deben incluir ventajas sociales tales como seguro de salud, facilidades para vivienda y/o incentivos (primas, recompensas, etc.).

12. Las administraciones aduaneras deben fomentar una relación abierta y transparente con los Agentes Despachantes y con los sectores empresariales. Los comités del enlace son útiles en este aspecto”.

Cabe indicar que en abril de 1998 se organizó un foro relacionado con la Ética Aduanera, creándose un grupo de trabajo que redactara un plan de acción. En junio de 1999 se aprobó el plan. En marzo de 2000 se elaboró el proyecto de un Código de Ética y de Conducta. Igualmente, la preparación de un modelo de Código de conducta para el funcionamiento de las Aduanas. En el 2003 se revisó la declaración de Arusha y se elaboró la guía para el desarrollo de la Ética de las

Aduanas. A partir del primer foro se han realizado tres más; el de a Haya, Seúl y Brasil en 2001, 2003 y 2005 respectivamente.⁶¹

Si bien, en México las autoridades han realizado esfuerzos considerables para implementar dicha Declaración, lo cierto es que la misma no ha sido exitosa, pues aunque no hay estadísticas oficiales publicadas por la parte de la AGA sobre el tema, en el ambiente aduanero mexicano aún se perciben significativos grados de corrupción en las aduanas, según coinciden importantes académicos de la Facultad de Derecho de la UNAM, lo cual respaldo en virtud de mi experiencia observada de más de 10 años como funcionario en el SAT y en la Administración General de Aduanas.⁶² Adicionalmente, esto se agrava, porque los funcionarios aduaneros de alto nivel actuales, poco conocen de esta Declaración de Arusha en contra de la corrupción y en consecuencia su implementación en México se puede considerar ineficaz, por lo que el gobierno federal y los usuarios de las aduanas en conjunto deben tomar medidas serias e integrales para eliminar las prácticas ilegales en las aduanas en beneficio del país.⁶³

3.4. La Aduana México y la facilitación del comercio exterior

Ya hemos comentado ampliamente que en la medida en que exista una mayor globalización y apertura económica, en esa medida el papel de la aduana cobrará más importancia en los procesos de integración del comercio exterior transformándose la aduana, por lo menos en la práctica, en un instrumento más de la política comercial del país. (Esto se afirma así en virtud de que la Ley de Comercio Exterior, —especialmente en sus numerales 1º, 4, 5, 7, 90, 91 y demás relativos—, no reconoce a las aduanas como instrumento “facilitador” de comercio exterior).

Con esta visión la Aduana México en el periodo 2000-2006 otorgó un poco más de 600 facilidades, establecidas la mayoría en Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, relacionadas con diversos temas tales como: padrones, empresas certificadas, empresas IMMEX, industria automotriz, almacenes certificados, despacho aduanero, mensajería y paquetería, autorizaciones, corredores multimodales, pasajeros y turistas, entre otros tópicos aduaneros.

61 Carvajal Contreras, Máximo; *Op. cit.* pp. 249 y 250.

62 Dr. Máximo Carvajal Contreras, Dr. Ruperto Patiño Manffer, Dr. José Manuel Vargas Menchaca; Dra. Natividad Martínez Aguilar; Dr. Carlos H. Reyes Díaz. Examen de Candidatura de Doctorado en Derecho. Facultad de Derecho, UNAM, 6 de marzo de 2007.

63 Como colorario, debo indicar que mediante oficio número 326-SAT-18198 del 27 de febrero de 2006, el Administrador General de Aduanas institucionalizó de manera simbólica el 26 de enero de cada año como el “**Día del Aduanero**” en México, a efecto de reconocer a todo el personal aduanero su valioso trabajo y aprovechar la ocasión para felicitarlos por su esfuerzo invaluable, exhortándolos para que sigan proporcionando un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios de las aduanas el cumplimiento de las disposiciones legales.

Por tanto, para reforzar nuestro análisis de la evolución de la aduana mexicana contemporánea resulta importante conocer a detalle las facilidades aduaneras más importantes implementadas, ya que de esta manera también se ofrece un panorama de la transformación que han sufrido los trámites, procesos, requerimientos y demás mecanismos relacionados con las operaciones del comercio exterior; que por demás resulta primordial establecerlos en instrumentos jurídicos que den certidumbre a los usuarios beneficiados con dichas facilidades, ya sea estableciendo éstas en la Ley Aduanera y en su Reglamento. Algunas de las facilidades establecidas en la legislación aduanera son las siguientes:⁶⁴

3.4.1. Empresas certificadas

En octubre de 2002 la AGA creó e implementó el esquema de empresas certificadas para prever facilidades fiscales y administrativas, así como de operación aduanera.⁶⁵ En el segundo semestre de 2005, las empresas certificadas realizaron importaciones por 873 mil 746 millones de pesos, que representa 56.45% del total de las importaciones; el otro 43.55% lo representaron importadores no certificados, con 674 mil 119 millones de pesos. De la misma forma, realizaron exportaciones por 946,607 millones de pesos, que representa 66.7% del total de las exportaciones en dicho periodo; el 33.23% restante lo representaron otros exportadores, con 471 mil 113 millones de pesos.

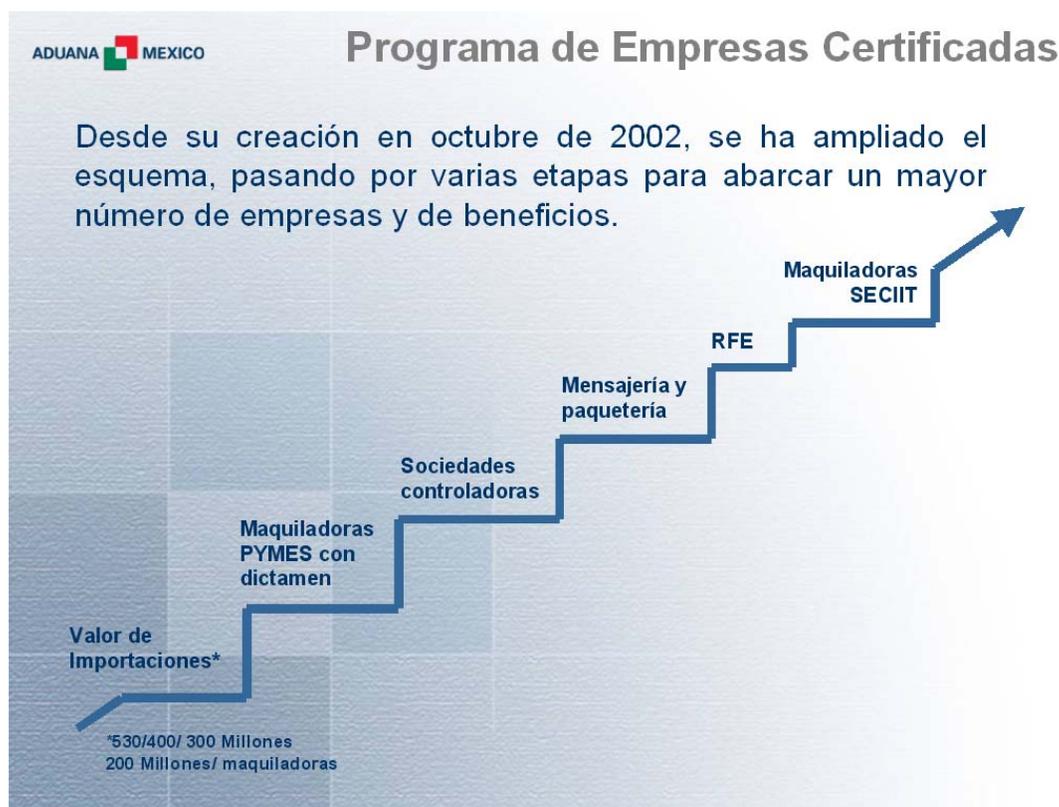
Este esquema, se ha ampliado para abarcar mayor número de empresas y de beneficios, dentro de los cuales destacamos los siguientes:

- Reducción de porcentajes y tiempos de revisión.
- Despacho a domicilio.
- Horarios extraordinarios.
- Exención de aduanas exclusivas.
- Exención de garantía de precios estimados.
- Exención de padrones sectoriales.
- Exención de horarios exclusivos para productos sensibles.
- Exención del Anexo 18 (datos de identificación individual de las mercancías) de las RCGMCE.
- Simplificación y agilización de trámites para el despacho.
- Uso de carriles exclusivos (Exprés) para la importación.

64 Véase "Proyecto de Boletín de Facilidades Aduaneras", Administración General de Aduanas, abril de 2006, s.e.; así como "Facilitación Aduanera", Administración General de Aduanas, Julio de 2006.

65 En el 2005 había registradas 661 empresas certificadas y 762 al 2 de febrero de 2007.

- Despacho sin ingresar a recinto fiscalizado.
- Impresión simplificada de pedimento.
- Pedimento electrónico simplificado.
- Facilidades y beneficios en operaciones con pedimentos consolidados.
- Facilidades en operaciones virtuales.
- Simplificación de trámites para la autorización y renovación.
- Ampliación de vigencia de la autorización.
- Facilidades para la autocorrección.
- Simplificación de reportes.
- Reducciones en tiempos y costos en sus operaciones de comercio exterior.



Fuente: Administración General de Aduanas, octubre, 2006.

Cabe indicar que los requisitos para la autorización de las empresas certificadas, sus mecanismos de operación y beneficios, se puede analizar con detalle en el Capítulo 2.8 de las RCGMCE.

3.4.2. Carriles exclusivos FAST y Exprés

El Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP) y la Aduana México acordaron el establecimiento de carriles exclusivos a la importación y a la exportación en diversas aduanas fronterizas. Derivado de lo anterior, se establecieron carriles exclusivos a la importación, denominados carriles Exprés y a la exportación, denominados carriles FAST (*Free and Secure Trade*), de los cuales ya se habló con más detalle en el Capítulo 2.

Los carriles FAST están destinados a los importadores, exportadores, transportistas y conductores que participan en los Programas de Empresas Certificadas y C-TPAT (Alianza Aduana-Industria Contra el Terrorismo), mientras los carriles Exprés están destinados a las empresas certificadas mexicanas.

El tránsito en los carriles exclusivos reduce sustancialmente los tiempos de espera en la frontera común, de tal forma que actualmente se despacha aproximadamente el 18% de la carga bilateral, a través de estos carriles, esperándose que para finales de 2006 se despache por 40% del comercio bilateral de esa forma. Así, la Aduana México y el CBP podrán concentrar más recursos en los cargamentos de mayor riesgo, agilizando el proceso de despacho en la frontera.

3.4.3. Almacén certificado

Dentro de las operaciones de comercio exterior resulta relevante la utilización de los almacenes generales de depósito autorizados para recibir mercancías bajo el régimen de depósito fiscal, dentro del cual uno de sus principales beneficios es el diferimiento del pago de ciertas contribuciones como el IGI y el IVA.

Como un valor agregado, el 22 de diciembre de 2004 se dio vida a la figura aduanera de los “Almacenes Generales de Depósito Certificados”. Algunos de los beneficios más importantes que se otorgaron a estos almacenes consisten en que se podrá destinar mercancías que se encuentren relacionadas en el Anexo 10 de las RCGMCE sin necesidad de que los contribuyentes presenten solicitud de inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos al régimen de depósito; efectuar el retorno y/o desistimiento de las mercancías por medio de transporte distinto al que se haya utilizado para su introducción; este último beneficio abre la oportunidad de que muchos almacenes de depósito oferten a sus clientes la posibilidad de trabajar como centro de distribución.

Cabe señalar, que el Dr. Máximo Carvajal Contreras ha criticado este tipo de certificación, ya que como comenta, estos beneficios se crearon desde antes de 1982, por lo que no son de nueva creación para el régimen de depósito fiscal en almacenes generales de depósito, pues dichos beneficios que originariamente

eran mejores se fueron mellando dado el excesivo control aduanero impuesto por las autoridades, situación que actualmente se vuelve a liberar gradualmente bajo un esquema limitado de almacenes certificados.⁶⁶

3.4.4. Empresas de paquetería y mensajería

Entre los beneficios otorgados a las empresas *curriers* se encuentran las facilidades para importar mercancías remitidas por mexicanos residentes en el extranjero:

- Pedimento de importación con clave “T1”, con el cual podrá amparar las mercancías transportadas en un mismo embarque de diferentes destinatarios, consignatarios o remitentes, en cuyo caso deberán entregar a cada uno de ellos, copia simple del pedimento.
- El valor por envío no exceda de mil dólares.
- Se exenta de contribuciones (IGI e IVA) hasta 50 dólares en el valor de las mercancías; de 51 dólares hasta mil dólares se aplica una tasa global de 15%, siempre que se anexe la guía aérea y copia del certificado de matrícula consular.

Se trata del esquema denominado en el argot aduanero como “Paquetería Paisano” o “El Regalo del Hijo Ausente”, que facilita la importación de mercancía nueva y usada, enviada como regalo, de los mexicanos residentes en el extranjero desde cualquier consulado mexicano.

3.4.5. Recintos fiscalizados estratégicos (REFE's)

Otra forma de promover la competitividad de las empresas a través del otorgamiento de múltiples beneficios fue la creación en la Ley Aduanera de los recintos fiscalizados estratégicos (REFES's) al amparo del régimen aduanero del mismo nombre, el cual permite la introducción de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas, por tiempo limitado para ser objeto de almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación. Este régimen único en el mundo pretendió sustituir la figura de las zonas libres establecidas en el Convenio de Kyoto de la OMA.

No obstante que esta figura tiene menos beneficios que las zonas libres o zonas francas, también otorga ventajas fiscales y administrativas para los usuarios, dentro de las cuales se pueden destacar las siguientes:

66 Examen de Candidatura de Doctorado en Derecho. Facultad de Derecho, UNAM, 6 de marzo de 2007.

- No pago de cuotas compensatorias ni impuestos al comercio exterior, sin perjuicio de los tratados de los que México sea parte (135-B-I LA)
- No pago del IVA en la introducción y enajenación (9-IX LIVA)
- No pago de IEPS (13-I LIEPS)
- Las mercancías nacionales se consideran exportadas desde que ingresan (135-B LA)
- No se sujeta a regulaciones y NOMS excepto en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional (135-B-II LA)

De igual forma, al REFE se le han incorporado diversas facilidades dentro de un marco de simplificación y agilización como las siguientes:

- Exención general de padrones específicos.
- Exención general de aduanas exclusivas (Anexo 21).
- Exención de la obligación de asentar la información de identificación individual de mercancías (Anexo 18).
- Declaración simplificada (aviso en sustitución del pedimento) en algunas operaciones, tales como mercancías que no van a ser objeto de transformación, mercancías no sujetas a regulaciones no arancelarias.
- En las operaciones que se tramitan con aviso no se requieren agente o apoderado aduanal y no se sujetan al pago del aprovechamiento por el servicio de prevalidación.
- Reconocimiento aduanero ágil y simplificado.
- No se sujeta a segundo reconocimiento.
- Se permite rectificación de diferencias por sobrantes o faltantes después del despacho.
- Tránsito interno por vía terrestre sin que se requiera registro de transportista para tránsito, entre las aduanas fronterizas, marítimas o aéreas y el recinto fiscalizado estratégico ubicado en aduanas interiores.
- Lo anterior, en adición a los beneficios logísticos que derivan del propio régimen.

No obstante, los REFE's no han funcionado en México a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el gobierno federal para que esta figura sea atractiva a los inversionistas. Un por ejemplo de este estéril esfuerzo es la expedición por el Presidente Vicente Fox del Decreto por el que se otorgan diversos beneficios al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2006, en vigor el 1º de diciembre del mismo año, el cual otorga diversas facilidades administrativas y estímulos fiscales adicionales para promover la operación de los REFE's. Sobre este tema se

abundará en el capítulo 6 de la presente investigación toda vez que consideramos que las facilidades administrativas y fiscales otorgadas mediante el REFE aún son insuficientes para hacerlo más atractivo, por lo que en el capítulo 6 haremos referencia a las zonas francas o zonas libres,⁶⁷ presentándolas como una opción y área de oportunidad para desarrollar centros comerciales nacionales y atraer mediante esquemas aduaneros inversión extranjera a México y de esta manera hacer más competitivas las operaciones aduaneras, así como al propio país.

3.4.6. Industria automotriz

La industria automotriz, una de las más importantes del país, puede llevar a cabo los procesos de ensamble, fabricación y acabados de autos bajo el régimen de depósito fiscal y posteriormente retornarlos al extranjero o destinarlos al mercado nacional. Dentro de las medidas de simplificación para las empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte se encuentran las siguientes:

- Simplificación en la solicitud de autorización para el establecimiento de depósito fiscal, así como para su renovación; esta autorización es de diez años, prorrogable por un periodo igual.
- Facilidad administrativa de no entregar copia de los pedimentos a cada uno de los compradores en México, siempre y cuando asienten los datos del mismo en la factura.
- Facilidades para el cumplimiento de las disposiciones de los tratados con Europa de no presentación del documento de origen para el despacho de mercancías, así como para el pago del IGI de insumos no originarios incorporados en bienes originarios que se exporten a países europeos.
- Pueden llevar a cabo la prevalidación electrónica de datos, siempre y cuando cuenten con la autorización.
- Pueden rectificar los números de identificación vehicular (NIV) declarados en los pedimentos de introducción o extracción de depósito fiscal, en importación o exportación definitiva, dentro de los noventa días siguientes a la fecha del despacho aduanero.
- En operaciones de introducción y extracción de depósito fiscal, podrán utilizar el formato "Impresión Simplificada de Pedimento".

67 Estas zonas se encuentran normadas en el Anexo Específico D.2. del Convenio de Kyoto Revisado.

3.4.7. Padrones de importadores vía Internet y de sectores específicos

Conforme al Artículo 59 fracción IV de la Ley Aduanera, como regla general quienes realicen la importación de mercancías, tanto personas físicas como morales, requieren estar inscritos en el padrón de importadores a cargo de la AGA, para lo cual deberán cumplir con los requisitos exigidos. Un avance importante en este tema es la desregulación de trámites en la solicitud de inscripción de dicho padrón de importadores vía Internet misma que puede ser realizada por personas físicas con Firma Electrónica Avanzada, a fin de obtener el registro y autorización para importar mercancías a territorio nacional. Antes de 2003 y de que este trámite se pudiera realizar vía electrónica, el tiempo de respuesta era de seis meses; actualmente es de nueve días hábiles. Los resultados de la solicitud de inscripción están disponibles en la dirección de Internet: www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=imp; si en ese plazo no se recibe respuesta por parte de la AGA, se entiende que la resolución es favorable.

Igualmente, por lo que se refiere a la solicitud de inscripción al padrón de importadores de sectores específicos, cuya finalidad es la de obtener autorización para importar mercancías clasificadas en sectores sensibles para la economía nacional, indicados en el Anexo 10 de las RCGMCE, y consecuentemente realizar operaciones de comercio exterior en las aduanas del país; éste podrá validarse en enero de cada año si importa mercancía de los sectores: cerveza, cigarros, vinos y licores, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. Si se importa mercancía de cualquier otro sector, la inscripción a este padrón tiene vigencia indefinida.

El padrón de sectores industriales es adicional al padrón general de importadores y lo pueden obtener tanto las personas físicas como morales que cumplan los requisitos para ello. El registro puede suspenderse, por lo que es conveniente que visite la página en Internet de la Aduana México para conocer las causales de suspensión en los referidos padrones.

3.4.8. Empresas IMMEX

Denominadas anteriormente “Industria Maquiladora de Exportación” o “maquilas” y “Empresas con Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación” o “pitex”, actualmente se les conoce como empresas “IMMEX” de conformidad con el “Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación” publicado en el DOF el 1º de noviembre de 2006 y en vigor a partir del 13 del mismo mes y año.⁶⁸ Estas

68 El Boletín Número 212 del 10 de noviembre de 2006, emitido por la Coordinación de Soluciones de Negocios para la AGA, cita: *“Para los efectos del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios a la Exportación, las personas morales que cuenten con un programa, deberán realizar sus operaciones de comercio exterior del 13 de noviembre de*

empresas ocupan al 54% del personal de la industria manufacturera del país y contribuyen con el 65.3% de las exportaciones totales y el 82% de las exportaciones manufactureras del mismo.⁶⁹

Dichos programas de fomento han sido diseñados para otorgar diversas facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias a los diferentes sectores productivos del país, a efecto de que puedan proveerse de insumos para exportar productos, sin las cargas y costos que implicaría realizar las mismas operaciones productivas a través de importaciones definitivas de insumos o bienes de capital. Es por ello que no sólo la Administración General de Aduanas, sino también otras dependencias como la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su conjunto, han otorgado a las empresas IMMEX numerosos beneficios en materia de comercio exterior y aduanal permitiéndoles elevar su nivel de competitividad, dentro de las cuales resaltan los siguientes:

- Inscripción automática en el padrón de importadores con la autorización del programa de la Secretaría de Economía.
- Exención de inscripción en el padrón sectorial para importaciones temporales.
- No aplicación del Anexo 21 de las RCGMCE para el establecimiento de Aduanas Exclusivas.
- Exención de aplicación de precios estimados.
- Facilidades de horarios extraordinarios en las aduanas.
- Evitar el embargo de mercancías mediante el pago de los impuestos.
- Beneficios en las operaciones de submaquila en proceso complementarios con tasa 0% de IVA.
- Pedimentos virtuales consolidados semanales y mensuales.
- Valor provisional para importaciones temporales.
- Facilidades para regularización de mercancías.

2006 al 30 de junio de 2007, conforme a lo siguiente: 1. Las personas morales que al 13 de Noviembre de 2006, cuenten con un programa de maquiladora o PITEX, utilizarán los formatos, avisos, las claves de pedimento y los identificadores que correspondan a maquiladoras o PITEX, según se trate, para realizar sus operaciones, establecidos en los Anexos 1 y 22, Apéndices 2 y 8 de la presente Resolución. 2. Las personas morales que a partir del 13 de Noviembre de 2006 les sea otorgado un programa, utilizarán los formatos, avisos, claves de pedimento y los identificadores que correspondan a maquiladoras, para realizar sus operaciones, establecidos en los Anexos 1 y 22, Apéndices 2 y 8 de la presente Resolución ... Para los efectos del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios a la Exportación, las reglas que se refieran a maquiladoras y PITEX contenidas en la presente Resolución, también serán aplicables a las personas morales a las que la SE les autorice un programa, a partir del 13 de Noviembre de 2006", cfr. en <http://www.caaarem.org.mx/>.

69 Datos al mes de julio de 2006. Fuente: Secretaría de Economía.

- Facilidades en diversas operaciones tales como transferencias y enajenaciones con pedimentos virtuales.

3.4.9. Programas de diferimiento de aranceles

Como parte de los compromisos adquiridos por México en el marco del TLCAN, el TLCUE y el TLCAE, las empresas que cuenten con *programas de diferimiento de aranceles*⁷⁰ deben pagar el IGI que corresponda a insumos no originarios que se utilicen en la fabricación de mercancías que se exporten a los países miembros de dichos tratados. A fin de disminuir el impacto que dicho pago representa para las empresas en términos de competitividad, se estableció una serie de facilidades administrativas:

- Facilidad de pago en los pedimentos de retorno en lugar de hacer un pedimento adicional complementario para el pago del Impuesto General de Importación de los insumos no originarios.
- Al momento de la importación de los insumos no originarios, se pueden aplicar las tasas de los programas de promoción sectorial, de regla octava o preferenciales negociadas en el marco de otros tratados o acuerdos comerciales.
- Importar insumos no originarios bajo un programa de diferimiento, pagando el Impuesto General de Importación a fin de disminuir la carga administrativa de las empresas.
- También se establecieron otra serie de excepciones, por ejemplo, las relativas a mercancías que se retornen en la misma condición en algunas operaciones de textiles del TLCAN y para mercancías en reparación, entre otras.

3.4.10. Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA)

El Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA) permite al usuario consultar en línea el estado de sus operaciones aduaneras de manera inmediata, además de que dicha información se actualiza constantemente. Esta herramienta está disponible en la página de Internet de la Aduana México: www.aduanas.gob.mx/soianet. De esta manera, por ejemplo: un importador puede consultar toda la información de sus operaciones a nivel nacional y un agente aduanal puede consultar las operaciones que fueron realizadas bajo su patente.

Para ingresar al SOIA se requiere contar con un número de identificación personal (NIP), el cual puede ser tramitado en cualquier aduana del país o en la

70 Se consideran dentro de estos programas, los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o Pitex; de depósito fiscal; y de elaboración, transformación o reparación en recintos fiscalizados.

Administración Central de Informática de la AGA sin costo; el NIP es personal e intransferible. A las empresas se les ofrece un NIP maestro con el cual se podrá dar de alta el número de claves adicionales que se requieran, permitiendo controlar los privilegios de cada clave. El SOIA permite consultar:

- Si el mecanismo de selección automatizado determinó reconocimiento o no de las mercancías.
- Si ya fueron revisadas.
- La situación que guardan los pedimentos de tránsitos, incluyendo la fecha de inicio, plazo, así como la fecha de vencimiento o arribo y aduana de origen.
- La fecha de alta o baja en el padrón, así como el estado que guarda la compañía al momento que realiza la consulta.
- Que el agente aduanal sea realmente quien realice, en nombre y representación de quien lo contrató, las operaciones de comercio exterior
- El formato de las cartas de cupo electrónicas que son enviadas al SAAI por el Almacén General de Depósito Fiscal.
- Todos los permisos que otorga la Secretaría de Economía que se encuentran ligados con el procedimiento aduanero.
- Los importes generados a favor de los contribuyentes; su saldo actual disponible; los montos ejercidos; la información referente a los pedimentos que generaron los importes a favor y los pedimentos con los que se han afectado los importes originales.
- Los pedimentos de retorno que tienen pedimentos complementarios pendientes, mostrando información como la patente, clave de documento, fecha de pago, cantidad de días que han transcurrido después del pago del pedimento de retorno y aduana.
- Los certificados fitozoosanitarios: folio del certificado: vigencia; el tipo del certificado; confirmación de la revisión física; régimen; aduana; fracciones autorizadas; patentes autorizadas y los pedimentos relacionados.
- Verificar la información de los programas maquila y Pitex, incluyendo las fechas tanto de inicio como de vigencia del programa, y fracciones autorizadas en el programa.

3.4.11. Otras medidas de facilitación

En adición a las facilidades señaladas anteriormente, la Administración General de Aduanas también ha establecido otros beneficios en las operaciones aduaneras no menos importantes, como los siguientes:

- Control de importación temporal de vehículos vía Internet. A partir de noviembre de 2005, si el interesado en tramitar el permiso de importación temporal de vehículos vive en los Estados Unidos o Canadá, puede realizarlo mediante Internet y recibir su permiso en su domicilio. Se autorizará la importación temporal de vehículos automotores con

capacidad de hasta tres y media toneladas. Asimismo, se podrá efectuar la importación temporal de una embarcación, casa rodante o motocicleta junto con el vehículo que las remolque. También se puede realizar el trámite a través de Consulados en los Estados Unidos de América o en los módulos del CIITEV⁷¹ ubicados en las aduanas de la frontera norte y la frontera sur del país al momento de cruzar la aduana mexicana.

- Regularización. Se establece un procedimiento simplificado para que las instituciones de banca de desarrollo, previstas en la Ley de Instituciones de Crédito, que con motivo de una adjudicación judicial obtengan la propiedad de mercancías de procedencia extranjera puedan regularizarlas definitivamente.
- Regularización de maquinaria y equipo. Se simplificó el procedimiento para la regularización de maquinaria y equipo que hubieran sido importados temporalmente cuando el plazo respectivo hubiera concluido, así como los que hubieran ingresado sin la documentación correspondiente.
- Juntas Técnicas. Se estableció formalmente la figura de las Juntas Técnicas de Clasificación Arancelaria para los casos en que la autoridad aduanera determine una clasificación diferente a la declarada por el agente o apoderado aduanales y no exista criterio en el Anexo 6 de las RCGMCE sobre dicha clasificación. También se crearon las Juntas Técnicas Preventivas para que antes de una operación aduanera el importador o su agente aduanal puedan acudir ante la aduana para solicitar la determinación de la clasificación arancelaria de la mercancía, para evitar incurrir en errores al momento del despacho de la mercancía.
- Se simplificó el procedimiento en la importación definitiva de muestras para ser destinadas a procesos de análisis, prueba o investigación, o muestras amparadas bajo un protocolo de investigación aprobado por la autoridad competente.

Finalmente, las medidas preventivas han sido también tema importante para la AGA, pues en conjunto, la política aduanera se ha dirigido a fomentar la prevención del error, su corrección, la simplificación de trámites, la agilización y la automatización de procesos.

3.4.12. Equipamiento e infraestructura en las aduanas

Dentro de las medidas que contribuyen a la facilitación aduanera se encuentran también los aspectos materiales y tecnológicos, esto es, en la medida en que las aduanas tengan una apropiada infraestructura, un adecuado ordenamiento y estén bien equipadas, en esa medida también se contribuirá a la simplificación del comercio exterior. La simplificación del comercio exterior de igual

71 "Módulo de Importación e Internación Temporal de Vehículos de Banjército".

forma tiene mucho que ver con las instalaciones adecuadas para que el tránsito de pasajeros, usuarios y medios de transporte. Sin embargo, para conseguir todo ello se requiere contar con el apoyo de diversas instancias, como Fideicomisos Públicos y Privados, Administraciones Portuarias Integrales e incluso del financiamiento de organismos internacionales y gobiernos extranjeros para conseguir los recursos necesarios para invertir en tecnologías e infraestructura.

Gracias a estos recursos obtenidos por la Administración General de Aduanas se han instalado rayos gamma para ferrocarril, carga y vacíos; rayos X para pasajeros y carga en aeropuertos; básculas de pesaje dinámico; cámaras de circuito cerrado de televisión; sistemas de supervisión y control vehicular; vehículos de uso especial, binomios caninos y patrullas para las aduanas.



Por último, otro ejemplo del binomio facilitación e infraestructura es el establecimiento de corredores multimodales para facilitar el tránsito internacional de mercancías por ferrocarril:

- Lázaro Cárdenas y Nuevo Laredo.
- Manzanillo y Ciudad Juárez.
- Manzanillo y Nuevo Laredo.
- Manzanillo y Piedras Negras.
- Coatzacoalcos y Salina Cruz.
- Mazatlán y Ciudad Juárez, Mexicali, Nogales y Ojinaga.

PRINCIPALES FACILIDADES ADUANERAS

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

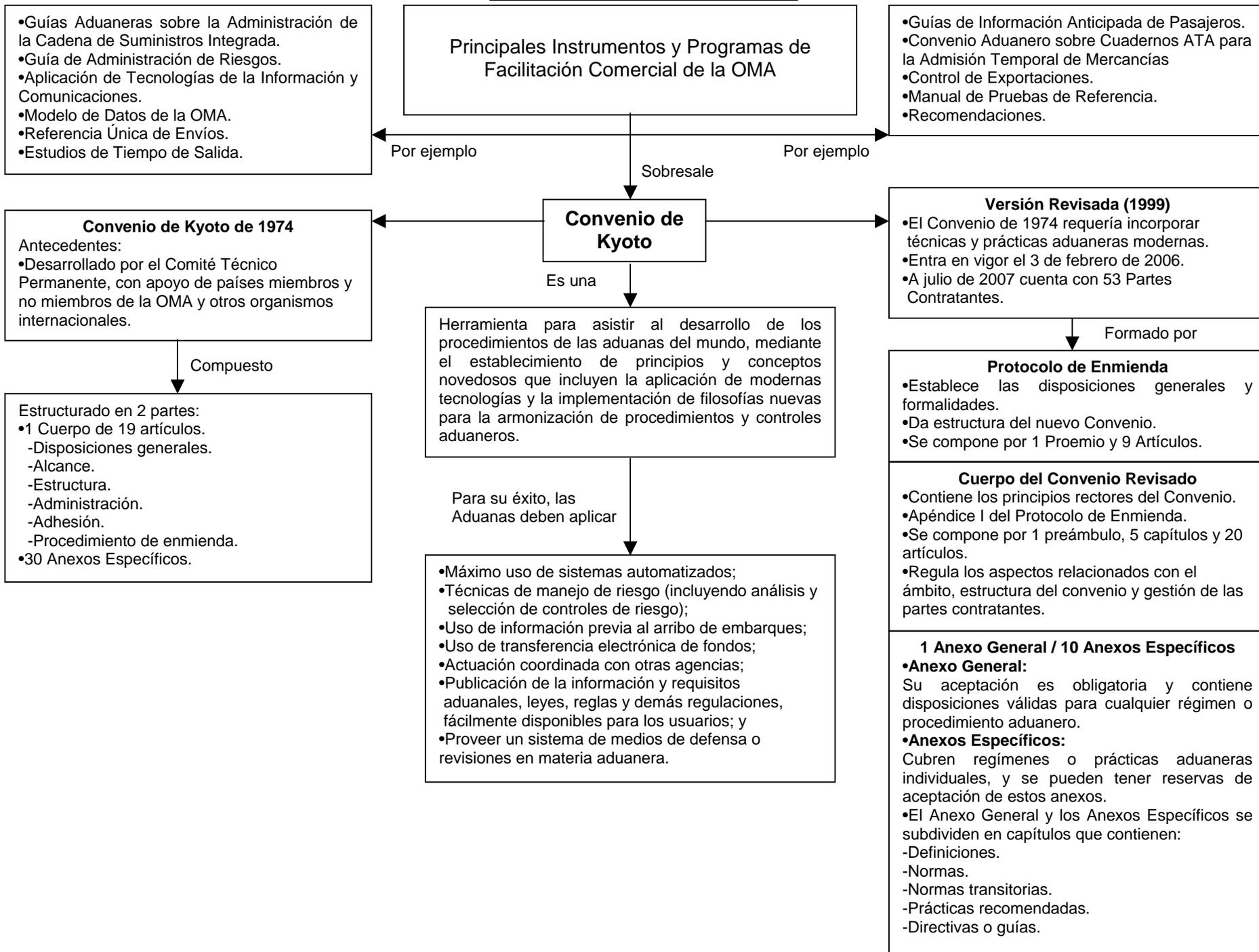
TEMA	Antes de 2000	Estatus en Julio de 2006
<p>Facilitación Aduanera</p> <p>El reto primordial ha sido mantener el paso de modernización al ritmo que exige el constante cambio que sufre la dinámica del comercio en un mundo globalizado.</p>	<p>La política de facilitación aduanera no era muy clara y concisa.</p>	<p>Bajo este imperativo se han otorgado alrededor de 600 facilidades establecidas en las RCGMCE, en cuanto a padrones, empresas certificadas, empresas maquiladoras y Pitex, industria automotriz, almacén certificado, despacho aduanero, mensajería y paquetería, autorizaciones, corredores multimodales, pasajeros y turistas, entre otros.</p>
<p>Empresas Certificadas</p> <p>Se creó para prever facilidades fiscales y administrativas, así como de operación aduanera.</p>	<p>No existían. Se crearon en octubre de 2002 con la publicación en el DOF del Capítulo 2.8 de las RCGMCE y posteriormente se dio certeza con la modificación a la Ley Aduanera que entró en vigor el 1º de enero de 2003.</p>	<p>Se han inscrito 702 empresas, que representan 58.83% de las importaciones y 69.32% de las exportaciones, durante el segundo semestre de 2006.</p>
<p>Aduanas Modelo</p> <p>Implican una serie de acciones para mejorar la transparencia y calidad en el despacho aduanero y la imagen de la institución en las aduanas del país.</p>	<p>No existían como tales. Es un concepto nuevo que se inicia en 2004 con las Aduanas de Veracruz, Reynosa, Nuevo Laredo y Manzanillo.</p>	<p>La Aduana de Veracruz se encuentra concluida.</p>
<p>Carriles exclusivos Fast y Exprés</p> <p>Permiten un flujo más ágil de vehículos de carga en ambas direcciones entre México y EUA, con ahorros en tiempo y dinero para quienes están inscritos en los diversos programas que han creado las administraciones aduaneras de México y Estados Unidos.</p>	<p>No existían. Los primeros carriles se inauguraron en diciembre de 2003 (Puente Córdova, en Cd. Juárez - El Paso).</p>	<p>Se encuentran funcionando en las Aduanas de Cd. Juárez, Tijuana, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Mexicali.</p>
<p>Recintos Fiscalizados Estratégicos</p> <p>La creación del régimen de recinto fiscalizado estratégico (REFE) se ideó con el fin de dar mayor competitividad a las empresas bajo los principios de</p>	<p>No existía este régimen. Se crearon con las modificaciones a la Ley Aduanera en vigor a partir de julio de 2003.</p>	<p>Se tienen 2 REFE's autorizados y 6 solicitudes se encuentran en trámite.</p>

<p>simplificación administrativa, mejoras de procesos logísticos y de control aduanero eficiente, permitiendo la introducción a dichos recintos en el país de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas hasta por el plazo de dos años o por el plazo de la autorización tratándose de activos fijos.</p>		
<p>Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA)</p> <p>Permite consultar en línea el estado de operaciones aduaneras de manera inmediata, está disponible en la página de Internet de la Aduana México.</p>	<p>No existía.</p>	<p>Un importador puede consultar toda la información de sus operaciones a nivel nacional y un agente aduanal puede consultar las operaciones que fueron realizadas bajo su patente.</p>
<p>Cartas Compromiso del Ciudadano</p> <p>Es un sistema de gestión de la calidad que a través de un documento público, accesible, sencillo y claro proporciona a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite, el cual enfatiza los estándares de servicio que la dependencia o institución se compromete a cumplir, propiciando una mayor participación ciudadana.</p>	<p>No existían. Se iniciaron a partir del 2005.</p>	<p>La AGA estableció en 2005, cinco cartas compromiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Solicitud de inscripción al Padrón de Importadores vía Internet ▪ Solicitud de Inscripción al Padrón de Importadores de Sectores Específicos ▪ Control de importación temporal de vehículos en ventanilla y vía Internet ▪ Autorización de Depósito Fiscal Temporal para Exposiciones Internacionales de Mercancías ▪ Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas <p>En proceso de implementar tres cartas compromiso para 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorización para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional por lugar distinto al autorizado. ▪ Autorización de exención de impuestos al comercio exterior de mercancías donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social. ▪ Autorización de Registro de Empresas Transportistas de Mercancías en Tránsito. <p>Lo anterior, coloca a la AGA como el área del SAT que más</p>

<p>Infraestructura y Reordenamiento</p> <p>La simplificación del comercio exterior tiene mucho que ver con las instalaciones adecuadas para que el tránsito de pasajeros, usuarios y mercancías cuenten con las mayores facilidades.</p>	<p>No existía una adecuada política de infraestructura y reordenamiento de las aduanas.</p>	<p>compromisos ha asumido para simplificar y desregular trámites.</p> <p>Entre 2001 y 2005 se han llevado a cabo transformaciones importantes en infraestructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aduanas de Ciudad del Carmen, Tampico, Lázaro Cárdenas, Veracruz, Manzanillo, Mazatlán, Coatzacoalcos, Progreso, La Paz, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Tijuana ▪ Secciones Aduaneras de Seybaplaya, El Ceibo, Mesa de Otay, Estación Sánchez, Intermodal de Guadalajara, Celaya, San José del Cabo y Cabo San Lucas; Puertos Fronterizos de San Jerónimo y Córdoba, y garita La Mula ▪ Salas de pasajeros de los aeropuertos internacionales de la Ciudad de México, Culiacán, Mazatlán, Chihuahua, Nuevo Laredo, Reynosa, Ciudad Juárez y Monterrey.
<p>Equipamiento</p> <p>Para simplificar el comercio exterior, contar con mayor seguridad en nuestras fronteras y agilizar la entrada y salida de mercancías, hemos invertido cuantiosos recursos en tecnología.</p>	<p>No existía una adecuada política de equipamiento de las aduanas.</p>	<p>Se han instalado rayos gamma para ferrocarril, carga y vacíos; rayos X para pasajeros y carga en aeropuertos; básculas de pesaje dinámico; circuito cerrado de televisión en aduanas marítimas; sistemas de supervisión y control vehicular; vehículos de uso especial, binomios caninos para la Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera y patrullas para esta misma.</p>

CAPÍTULO 4

LA VERSIÓN REVISADA DEL CONVENIO DE KYOTO



4. LA VERSIÓN REVISADA DEL CONVENIO DE KYOTO

4.1. Antecedentes: el Convenio de Kyoto de 1974

La OMA desde sus inicios en 1948 ha buscado conseguir el más alto grado de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros, por lo que desde sus orígenes ha analizado los problemas inherentes al desarrollo y mejoramiento de la técnica y legislación aduaneras. Asimismo, requería de un órgano especializado para atender dichos aspectos, por lo que constituyó el Comité Técnico Permanente (CTP) con el fin de atender las siguientes funciones básicas:

- a) Estudiar las cuestiones relacionadas con la cooperación en materia de aduanas;
- b) Examinar los aspectos técnicos de los sistemas aduaneros;
- c) Difundir la información relativa a las disposiciones y procedimientos aduaneros.

Dicho Comité siempre había contemplado la idea de crear un instrumento jurídico reconocido internacionalmente que estuviera conformado por todos los avances y logros en materia de comercio exterior y legislación aduanera para que pudiera ser aplicado de forma estandarizada a los países interesados y comenzar a fortalecer el comercio internacional que enfrentaba muchas divergencias legales. Antes de la elaboración del Convenio de Kyoto de 1974, el Comité enfrentó varios fracasos de la puesta en marcha del trabajo sistemático sobre legislación aduanera que había realizado, sobre todo por el elevado número de propuestas y solicitudes de los Miembros y otras organizaciones internacionales que buscaban soluciones a problemas aislados urgentes.

Ante esta situación, en 1969 se presentó la propuesta de analizar y preparar un instrumento internacional sobre armonización de las técnicas aduaneras para proporcionar a los países una guía estructurada lógica y sistemática. El proyecto novedoso para su época, despertó el interés de la comunidad del libre comercio, por lo que países miembros y no miembros, organismos especializados como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, desempeñaron un papel activo al presentar sus propuestas y opiniones en los que se exponían sus intereses y puntos de vista.

El resultado de este proyecto culminó el 18 de mayo de 1973 bajo el marco del Cuadragésimo Primer y Cuadragésimo Segundo Períodos de Sesiones del Consejo celebrados en Kyoto, Japón, con la Convención Internacional sobre Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, lo que

posteriormente se denominó Convención de Kyoto o Convenio de Kyoto, la cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1974.

El Convenio de Kyoto nació como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido, las normas contenidas en dicho Convenio fueron orientadas a alcanzar un mayor grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial, de tal forma que desde su entrada en vigor jugó un papel fundamental en la facilitación de los procedimientos aduaneros y del crecimiento del comercio internacional, así como del desarrollo económico de los países del mundo, bajo la premisa de que las aduanas y los procesos aduaneros no deben ser utilizados como barreras al comercio internacional y crecimiento de los países.

El Convenio original estaba estructurado en dos partes, un cuerpo compuesto por 19 Artículos que contenían las disposiciones generales esenciales para la ejecución del instrumento, su alcance, estructura, administración, adhesión y el procedimiento de enmienda. La segunda parte abarcaba una serie de 30 Anexos-enlistados por letras- y cada anexo contenía un procedimiento aduanero separado.

CONVENIO DE KYOTO

Anexos Originales

Anexo A1	Formalidades aduaneras anteriores a la presentación de la declaración de mercancías
Anexo A2	Depósito temporal de mercancías
Anexo A3	Formalidades aduaneras aplicables a los medios de transporte de uso comercial
Anexo A4	Tratamiento aduanero de las provisiones de a bordo
Anexo B1	Despacho a consumo
Anexo B2	Admisión en franquicia de derechos e impuestos de importación de mercancías declaradas para despacho a consumo
Anexo B3	Reimportación en el mismo estado
Anexo C1	Exportación definitiva
Anexo D1	Reglas de origen
Anexo D2	Pruebas documentales de origen
Anexo D3	Control de las pruebas documentales de origen
Anexo E1	Tránsito Aduanero
Anexo E2	Transbordo
Anexo E3	Depósitos aduaneros
Anexo E4	Drawback
Anexo E5	Importación temporal con reexportación en el mismo estado

Anexo E6	Admisión temporal para perfeccionamiento activo
Anexo E7	Reposición con franquicia arancelaria
Anexo E8	Exportación Temporal para perfeccionamiento pasivo
Anexo F1	Zonas francas
Anexo F2	Transformación de mercancías destinadas al despacho a consumo
Anexo F3	Facilidades aduaneras aplicables a los viajeros
Anexo F4	Formalidades aduaneras aplicables al tráfico postal
Anexo F5	Envíos urgentes
Anexo F6	Devolución de derechos e impuestos a la importación
Anexo F7	Transporte de mercancías en régimen de cabotaje
Anexo G1	Informaciones facilitadas por las autoridades aduaneras
Anexo G2	Relaciones entre las autoridades aduaneras y terceros
Anexo H1	Recurso aduanero
Anexo H2	Infracciones aduaneras
Anexo J1	Aplicaciones aduaneras de los ordenadores

Por lo que respecta a México cabe relatar que nunca se adhirió al Convenio de Kyoto original y hasta la fecha a la Versión Revisada del Convenio, sin embargo el primero le sirvió de base para redactar la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, en vigor el 1o. de julio de 1982,¹ misma que abrogó al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1951.

4.2. Principales instrumentos y programas de facilitación comercial de la OMA

La Organización Mundial de Aduanas u OMA, desde sus orígenes, siempre ha tratado de mantener un balance entre la facilitación del comercio y el cumplimiento de las obligaciones de control aduanero establecidas en las diversas legislaciones de los países Miembros. El esfuerzo de la OMA se ha concentrado en la simplificación y armonización de las prácticas aduaneras entre sus Administraciones Miembros, por lo que ha desarrollado convenciones, acuerdos, programas e iniciativas, entre otros instrumentos, con el propósito de dar a sus Miembros herramientas que les permitan combinar la facilitación comercial con un adecuado control de las mercaderías y a la vez apoyar el crecimiento del comercio internacional de bienes.

¹ Con la creación de este tipo de instrumentos se vislumbraba la antesala del libre comercio y su evolución en el país, por lo que a partir de la década de los años ochenta México sentó las primeras bases de la apertura comercial actual basada en el fomento a las exportaciones, teniendo la necesidad de abrogar, derogar o modificar, diversos instrumentos jurídicos, así como crear nuevas leyes y reglamentos, al mismo tiempo que las dependencias del gobierno federal relacionadas con el comercio exterior y las operaciones aduaneras, se vieron afectadas por la aplicación del nuevo modelo económico, pero especialmente todavía más por la entrada en vigor del TLCAN el 1º de enero de 1994.

En buena medida ello se debe a que la facilitación del comercio mundial es una de las mejores llaves para el desarrollo económico de las naciones y de sus ciudadanos, que tiene como consecuencia la reducción de la pobreza. Por tanto, los servicios aduaneros de los países juegan un papel crítico, ya que tienen la responsabilidad de hacer más efectivas y eficientes las operaciones de comercio exterior en aras de reducir los costos y tiempos de espera de las transacciones internacionales de productos en los diferentes territorios aduaneros por los que cruzan, pues los sistemas y procesos aduaneros no deben servir o percibirse como un barrera del comercio internacional y de su crecimiento.

Existen varios convenios internacionales y otros instrumentos diseñados para armonizar y simplificar los procedimientos y regímenes aduaneros, los cuales si bien, son aplicados por los gobiernos, las entidades públicas o los servicios aduaneros de los diferentes países, tienen consecuencias que evidentemente afectan a las empresas privadas y a los particulares que realizan operaciones comerciales internacionales.

Por lo que hace al Convenio de Kyoto, éste contiene sustancialmente los principios básicos de todos los regímenes y prácticas aduaneros, mientras que por ejemplo, las Recomendaciones de la Declaración Columbus de la UNCTAD² proporcionan un panorama más amplio de la participación de la aduana en el comercio internacional; las Directivas Aduaneras Internacionales de la Cámara de Comercio Internacional proporcionan otro modelo de administración aduanera eficaz y rentable. Asimismo, otros Convenios se centran en medios de transporte específicos o en algunos regímenes aduaneros en particular como el Convenio de Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional, el Anexo (9) de Facilitación del Convenio de Aviación Civil, el Convenio de Estambul sobre Admisión Temporal y el Convenio TIR relativo al Transporte Internacional de Mercancías, que en su conjunto también establecen directa o indirectamente reglas para la facilitación del comercio internacional y las operaciones aduaneras.

Dentro de los principales instrumentos y programas establecidos actualmente por la OMA destacan los siguientes:³

- 1) La Versión Revisada del Convenio de Kyoto.
- 2) Guías Aduaneras sobre la Administración de la Cadena de Suministros Integrada.
- 3) Guía de Administración de Riesgos.

² *United Nations Conference on Trade and Development.*

³ *Cfr. en la página red: www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/topics_issues.html: The Revised Kyoto Convention; ISCM Guidelines; Risk Management Guide; Application of Information and Communication Technology; WCO Data Model; Unique Consignment Reference; Time Release Study; Immediate Release Guidelines; API Guidelines; ATA System; Export controls; Benchmarking Manual; and Recommendations.*

- 4) Aplicación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
- 5) Modelo de Datos de la OMA.
- 6) Referencia Única de Envíos.
- 7) Estudios de Tiempo de Salida.
- 8) Guías de Salida Inmediata.
- 9) Guías de Información Anticipada de Pasajeros.
- 10) Convenio ATA (Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías).⁴
- 11) Control de Exportaciones.
- 12) Manual de Pruebas de Referencia.
- 13) Recomendaciones.

Las principales características de estos instrumentos o programas se describen a continuación.

4.2.1. Guías aduaneras sobre la administración de la cadena de suministros integrada

Estas guías contienen los lineamientos necesarios para dar seguridad a la Cadena de Suministros a través de la administración de riesgos. La cadena de suministros consiste en el movimiento físico desde un origen hasta un destino de las mercancías y al mismo tiempo de información comercial. El objetivo principal es recibir la información necesaria para realizar la valoración de riesgo tan pronto como sea posible desde el origen de la cadena de suministro global para permitir un flujo libre y continuo de las mercancías.

La implementación de estas guías es realmente efectiva cuando las Administraciones de Aduanas participen a lo largo de la cadena de suministro implementando modelos comunes en el control aduanero, valoración de riesgo y estándares autorizados en la cadena de suministro permitiendo el uso de controles aduaneros integrales y el tratamiento de transacciones internacionales descritas en las guías aduaneras sobre la Administración de Cadena de Suministros.

4.2.2. Guía de administración de riesgos

En el contexto aduanero, la administración de riesgo representa una forma moderna, efectiva y eficiente de trabajar, pero sobre todo asiste a las Administraciones de Aduanas a:

⁴ El término "ATA" es una combinación de las primeras letras de las palabras francesas "*Admission temporaire*" y de las palabras inglesas "*Temporary Admission*".

- Administrar efectivamente las funciones operacionales de las Aduanas, incluyendo el control de las mercancías y las personas.
- Gestionar positivamente las funciones no-operativas como los servicios de soporte de las Tecnologías de Información (IT).
- Desplegar un nivel apropiado de recursos a las áreas de riesgo más importantes.
- Entregar mejores resultados con recursos iguales o menores.

La implementación total de la administración de riesgo dentro de las administraciones de aduanas representa un reto importante y ante esta situación la OMA ha creado una “Guía de Administración de Riesgos” que consiste en un conjunto de lineamientos que facilitan la implementación de una estrategia que contempla la valoración de riesgos como un elemento más para la facilitación del comercio y control aduanero.

4.2.3. Aplicación de tecnologías de la información y comunicaciones

Las “Tecnologías de Información y Comunicaciones” (TIC) permiten a las Aduanas incrementar la calidad de sus actividades de control, y al mismo tiempo mejoran el nivel de la facilitación del comercio.

La intención de estos lineamientos es enfocar la atención de las administraciones de aduanas sobre el impacto de las TIC en los negocios de aduanas, y hacer hincapié en las ventajas potenciales que resultarían del uso de estas tecnologías para mejorar sus programas y servicios.

Las Guías para la aplicación de las TIC han sido diseñadas para asistir a las aduanas en el proceso de toma de decisiones al momento de determinar qué áreas son las más viables para la implementación de estas tecnologías. Asimismo, estos lineamientos permiten identificar y sugerir las interfases de los posibles usuarios comerciales y a su vez señalar los posibles asuntos legales y de requerimientos, seguridad, consulta de clientes y explicaciones sobre protocolos informáticos de transmisión de información, que pueden encontrar las Aduanas en la implementación de las TIC.

4.2.4. Modelo de datos de la OMA

Este modelo establece un conjunto de datos estandarizados, internacionales y armonizados que cumplen con los requerimientos gubernamentales para el comercio internacional, dicho modelo está diseñado exclusivamente para cumplir con las exigencias de un ambiente automatizado.

Los requerimientos y procedimientos de información estandarizada y armonizada son esenciales para establecer un entendimiento común que permita un intercambio efectivo y eficiente de información entre las partes involucradas en el movimiento internacional de mercancías y personas a través de las fronteras. El Modelo de datos de la OMA provee a las Partes Contratantes de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, un estándar aduanero global para implementar las provisiones que tratan con requerimientos de reducción de información y envío electrónico de declaraciones y documentos de soporte.

4.2.5. Referencia única de envíos

La “Referencia Única de Envíos” es un número para el uso de las aduanas y que puede ser requerido para su reporte en cualquier punto durante el procedimiento aduanero. La Referencia debe ser:

- Aplicada en todos los movimientos internacionales de mercancías en los cuales se requiera el control aduanero.
- Utilizada únicamente como un elemento clave de acceso para una auditoría, rastreo de envío o información.
- Aplicada y limitada a la información del envío, y única a nivel nacional e internacional.
- Emitida al principio de la transacción internacional.
- Permite definir un mecanismo genérico que genere suficiente flexibilidad para adaptarse a los escenarios más comunes que ocurran en el comercio internacional. La base de la Referencia Única es la utilización al máximo de las referencias del proveedor, cliente y transportista.

La Referencia Única de Envíos permite que varios sistemas de información de una Aduana y sus usuarios de comercio trabajen juntos de la forma más efectivamente posible. Si se aplica apropiadamente, permite que la información de la declaración de bienes se anexe con aquélla del manifiesto en la primera etapa del proceso aduanero.

4.2.6. Estudios de tiempo de salida

Uno de los métodos utilizados para la revisión de los procedimientos de despacho es la medición del tiempo promedio entre el arribo de mercancías y su despacho. Esto facilita a las Aduanas para identificar los problemas en las áreas y las acciones correctivas potenciales para incrementar su eficiencia.

La medición del tiempo que dura el desaduanamiento de las mercancías ayuda a disminuir las quejas por retrasos en el despacho de las mercancías y

ajustarse a los programas de producción, los sistemas de inventario y los métodos de producción *just-in-time* que manejan actualmente las empresas.

Este tipo de estudios se ha convertido en un indicador internacional de eficiencia en el desempeño de las Aduanas pues arroja los resultados en los tiempos de despacho aduanero.

4.2.7. Guías de salida inmediata

A principios de los años noventa la OMA desarrolló un conjunto de procedimientos de liberación/despacho para asistir a las Aduanas y al comercio en la aceleración del despacho de un gran número de mercancías pequeñas o de poco valor que eran transportadas por empresas de paquetería o mensajería. Estas directrices funcionaban en un principio, con la información proveída por el operador a las Aduanas con antelación al arribo de las mercancías.

Después de la revisión del Convenio de Kyoto y otros programas como el Modelo de Datos, y considerando asuntos concernientes a las Aduanas y el comercio, las guías originales fueron revisadas y actualizadas. Los lineamientos revisados se conocen actualmente como las “Guías de Salida Inmediata” y fueron adoptadas en marzo de 2003 por el Comité Técnico Permanente de la Organización.

4.2.8. Guías de información anticipada de pasajeros

Para adaptarse con el creciente tráfico de pasajeros, las Administraciones de Aduanas implementaron varias medidas para facilitar el movimiento de pasajeros mientras mantienen un control apropiado. Una de las medidas desarrolladas en cooperación con la industria de la aviación fue el desarrollo del Sistema de Información Anticipada de Pasajeros (*Advance Passenger Information System-APIS*). La OMA y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (*International Air Transport Association-IATA*) desarrollaron conjuntamente en 1993 las Guías WCO/IATA sobre Información Anticipada de Pasajeros como una herramienta para ayudar a sus miembros a implementar este sistema.

Considerando los nuevos desarrollos, tales como seguridad, protección de datos y asistencia administrativa mutua alrededor de la industria del transporte aéreo y agencias de control fronterizo incluyendo a las Aduanas, la OMA en cooperación con la IATA y la Organización Internacional de Aviación Civil (*International Civil Aviation Organization-ICAO*) revisaron los nuevos lineamientos que fueron adoptados en marzo de 2003 durante el Comité Técnico Permanente y se espera que contribuyan a la facilitación del movimiento de pasajeros con las formalidades relativas de las agencias de control fronterizo.

4.2.9. Convenio ATA (Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías)

El sistema ATA permite el libre movimiento de bienes a través de las fronteras y su admisión temporal dentro del territorio aduanero sin el pago de impuestos o contribuciones. Los bienes son asegurados por un solo documento conocido como tarjeta ATA o cuaderno ATA por medio de un sistema de garantía internacional.

Actualmente el Cuaderno ATA⁵ es el documento más utilizado por la comunidad de negocios para las operaciones internacionales que involucran la admisión temporal de mercancías y puede usarse en lugar del documento aduanero nacional o pedimento requerido normalmente para las mercancías importadas temporalmente, además existe el beneficio de la persona moral autorizada como garantizadora de los Cuadernos ATA, quien cubre los créditos fiscales de las importaciones temporales que se efectúen a territorio nacional al amparo del Convenio ATA.

4.2.10. Control de exportaciones

A lo largo de los años se han elaborado un gran número de acuerdos para establecer estándares apropiados referentes al control de las exportaciones sobre categorías específicas de mercancías para asegurar la protección social, económica, ambiental y animal. A continuación se enlistan varios acuerdos y programas considerados por la OMA:

- Controles Nucleares de Exportación
- Tratado de no-proliferación Nuclear.
- Convención de Armas Químicas
- Convención de Armas Biológicas
- Drogas, prevención del crimen y lavado de dinero.
- Control de especies en peligro de extinción.

4.2.11. Manual de pruebas de referencia

Este manual fue desarrollado para ofrecer una guía a las Administraciones de Aduanas para mejorar su eficiencia y efectividad por medio de la comparación de procedimientos o procesos similares efectuados por otras Aduanas. Este proceso también considera la implementación de *mejores prácticas*.

Las pruebas de referencia o *benchmarking* es un técnica que ayuda a mejorar los procesos y el desempeño. El manual enfatiza que los procesos no son

⁵ En México, el Cuaderno ATA se encuentra regulado en el Capítulo 3.5 de las RCGMCE, pero no han operado.

obligatorios ni son métodos de vigilancia o medios de revisión de las actividades de otros. A través de esta técnica, se busca un conjunto de procesos utilizados en la localización de información específica basada en las *mejores prácticas*, procesos o procedimientos efectuados por otras Administraciones de Aduanas, con la finalidad de efectuar una comparación y poder mejorar los propios.

4.2.12. Recomendaciones

Las Recomendaciones son los instrumentos más prácticos para asegurar un buen grado de armonización. El Consejo de la OMA adopta algunas recomendaciones de vez en cuando; cabe señalar que no son instrumentos obligatorios y pueden ser adoptados formalmente con la condición de que su aplicación conlleva a un compromiso implícito de lograr hasta donde sea posible, la implementación de sus provisiones.

Sin menoscabo de los procedimientos y prácticas aduaneras, las recomendaciones en materia de técnica aduanera están encaminadas a:

- Promover la cooperación entre las Administraciones de Aduanas.
- Estandarizar las prácticas de los Miembros en cuanto al reembolso, remisión o reducción en el pago de impuestos.
- Facilitar el transporte internacional de mercancías, pasajeros y medios de transporte.
- Promover el uso armonizado de tecnologías de información.
- Facilitar y agilizar la implementación de ciertas Convenciones Internacionales.
- Simplificar y armonizar la documentación aduanera.
- Asegurar la disposición de medios legales adecuados para los contribuyentes.

Como se puede observar, si bien existen diferentes instrumentos o programas administrados por la OMA encaminados a la facilitación del comercio y de los procedimientos aduaneros, dentro de todos ellos consideramos que el Convenio de Kyoto Revisado, es en la época contemporánea uno de los instrumentos o programas más importantes de dicho Organismo, sino el más trascendental de las iniciativas de facilitación y simplificación de los procedimientos aduaneros de la OMA. Pues el “objetivo del ... Convenio no es solamente satisfacer las necesidades del medio comercial a fin de facilitar los movimientos de mercancías, sino también mejorar la eficiencia y la eficacia de las medidas destinadas al cumplimiento de la legislación y del control aduaneros. La rapidez de los cambios ocurridos en el comercio internacional, la globalización y la tecnología de la información obligan a las administraciones aduaneras a modificar sus regímenes y prácticas a fin de incorporar los nuevos desarrollos... (Adicionalmente) proporciona las condiciones y los instrumentos principales que permitirán a las Partes Contratantes alcanzar una administración aduanera

moderna y, sin perjuicio del empleo de métodos de control eficaces, adaptar su legislación nacional a los efectos de cumplir con los requisitos de un enfoque más simple, armonizado y flexible. Igualmente, esto permitirá a las empresas que intervienen en el comercio internacional cumplir con sus obligaciones aduaneras tan eficientemente como les sea posible”.⁶

Es por tal motivo que en las subsecuentes páginas nos enfocaremos a estudiar con más detalle el Convenio de Kyoto Revisado, no sin antes hacer una breve referencia a su antecedente original, el Convenio de Kyoto de 1974.

4.3. La Versión Revisada del Convenio de Kyoto

En virtud de que el comercio internacional evoluciona impresionantemente, la OMA como máximo órgano en materia aduanera, se vio en la necesidad de revisar y adecuar el Convenio de los años setenta para adecuarlo a las nuevas prácticas y exigencias comerciales y aduaneras del siglo XXI. En efecto, el vertiginoso desarrollo tecnológico, así como la urgente necesidad de establecer aduanas más competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisfagan las necesidades de los usuarios de las aduanas, motivaron la necesidad de revisar los métodos y procedimientos aduaneros tradicionales.

Fue así que en 1995 vislumbraba la imperante necesidad de actualizar las disposiciones del Convenio de Kyoto de 1974 a fin de incorporar técnicas y prácticas aduaneras más modernas, así como la constatación de ciertas deficiencias del mismo en relación con aspectos que formaban parte de sus objetivos principales, por lo que dichas circunstancias determinaron el inicio de un proceso de revisión global de dicho instrumento internacional.

En 1988 la OMA reconoció en su Declaración de Washington la necesidad de “emprender una acción global estructurada y coordinada en materia de simplificación, normalización y armonización de los regímenes aduaneros”. En base a esta declaración, como lo comenta Ricardo Hortal López, ello se consideró como el auténtico motor de arranque de la revisión del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convención de Kyoto), iniciándose los trabajos que llevarían finalmente a la adopción de la Convención Internacional de Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros,⁷ conocida mundialmente como la “Versión Revisada del Convenio de Kyoto” (o “Convenio de Kyoto Revisado”), realizada en Bruselas el 26 de junio de 1999.

⁶ “Convenio de Kyoto. Directivas del Anexo General”, Versión 1.0, p. 5, en: www.wcoomd.org/ie/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto%20Sp/Cap.1PDF.

⁷ Hortal López, Ricardo. “La Revisión del Convenio de Kyoto”. Cuadernos Aduaneros, Serie Naranja: Cuestiones Internacionales (Coord. Jorge Enrigue Loera). Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000, p. 17.

4.3.1. Entrada en vigor

De esta manera, la OMA revisó y puso al día el Convenio de Kyoto para asegurar las demandas presentes de comercio internacional, adoptando la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de junio de 1999, como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI. Esta Versión Revisada del Convenio, después de un poco más de seis años y medio de haber sido realizada, por fin entró en vigor el 3 de febrero de 2006, tres meses después de que las cuarenta Partes Contratantes de la Convención de Kyoto de 1974 firmaran el "Protocolo de Enmienda" sin reserva de ratificación (o depositado sus instrumentos de ratificación o aprobación).⁸

El Convenio Revisado (o Enmendado) al igual que el convenio original, fue formulado para ser aplicado por entes públicos, es decir, para que lo pongan en práctica en su legislación los gobiernos o servicios aduaneros de las diversas Partes Contratantes, empero la suscripción del Convenio tiene repercusiones evidentemente importantes para los particulares o empresas privadas que utilizan los servicios de las aduanas participantes en la aplicación del mismo, que como ya se ha mencionado se ven beneficiados al utilizar esquemas aduaneros más sencillos y transparentes.

El Convenio Enmendado cubre no solamente regímenes aduaneros relativos a la importación, exportación, tránsito, perfeccionamiento (elaboración, transformación, reparación), etcétera, sino también prácticas aduaneras relativas a reglamentaciones que no se aplican necesariamente a mercancías, pero que son necesarias a fin de regular otros asuntos como: el control aduanero, la aplicación de tecnologías de la información, apelaciones, infracciones o relaciones con la comunidad comercial, etcétera.

El número de Partes Contratantes que han suscrito el Convenio de Kyoto Revisado alcanzan la suma de 53⁹, destacando economías como las de Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón —los cuales son socios comerciales de México—, así como el Reino Unido, China e India. Al respecto, considero que el total de las Partes Contratantes del Convenio representan aproximadamente el 70-85% del comercio mundial, por lo que aquí también se observa la importancia que hoy tiene la aplicación de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto en las principales economías por lo que pronto México se podrá ver presionado para adherirse al mismo.

⁸ La Parte Contratante número 40 fue la India, misma que depositó su instrumento el 3 de noviembre de 2005.

⁹ Al 2 de julio de 2007.

POSICIONES CONCERNIENTES A RATIFICACIONES Y APROBACIONES (al 2 de JUNIO de 2007) CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADUANEROS (Convención de Kyoto Revisada)		
PARTES CONTRATANTES	FECHAS DE FIRMA SUJETAS A RATIFICACIÓN (DE 26-06-1999 A 30-06-2000)	FECHAS DE FIRMA SIN RESERVACIÓN O DEPÓSITO DE INSTRUMENTOS DE RATIFICACIÓN O APROBACIÓN
ALGERIA	-	26/06/1999
AUSTRALIA	18/04/2000	10/10/2000
AUSTRIA	-	30/04/2004
AZERBAIJAN	-	03/02/2006
BÉLGICA	-	30/04/2004
BOTSWANA	-	26/06/2006
BULGARIA	-	17/03/2004
CANADÁ	-	09/11/2000
CHINA	-	15/06/2000
CONGO (Dem. Rep. de)	15/06/2000	-
CROACIA	-	02/11/2005
REPÚBLICA CHECA	30/06/2000	17/09/2001
CHIPRE	-	25/10/2004
DINAMARCA	-	30/04/2004
COMUNIDAD UROPEA	-	30/04/2004
ESTONIA	-	28/07/2007
FINLANDIA	-	30/04/2004
FRANCIA	-	22/07/2004
ALEMANIA	-	30/04/2004
GRECIA	-	30/04/2004
HUNGRÍA	-	29/04/2004
INDIA	-	03/11/2005
IRLANDA	-	30/04/2004
ITALIA	-	30/04/2004
JAPÓN	-	26/06/2001
COREA	-	19/02/2003
LATVIA	15/06/2000	20/09/2001
LESOTHO	-	15/06/2000
LITHUANIA	-	27/04/2004
LUXEMBURGO	-	26/01/2006
MADAGASCAR	-	27/06/2007
MONGOLIA	-	01/07/2006
MARRUECOS	-	16/06/2000
NAMIBIA	-	03/02/2006
NORUEGA	-	09/01/2007
PAISES BAJOS	-	30/04/2004
NUEVA ZELANDA	-	07/07/2000
PAKISTÁN	-	01/10/2004
POLONIA	-	09/07/2004

PORTUGAL	-	15/04/2005
SENEGAL	-	21/03/2006
ESLOVAQUIA	15/06/2000	19/09/2002
ESLOVENIA	-	27/04/2004
SUDÁFRICA	-	18/05/2004
ESPAÑA	-	30/04/2004
SRI LANKA	26/06/1999	-
SUECIA	-	30/04/2004
SUIZA	29/06/2000	26/06/2004
TURQUÍA	-	03/05/2006
UGANDA	-	27/06/2002
REINO UNIDO	-	30/04/2004
ESTADOS UNIDOS	-	06/12/2005
ZAMBIA	26/06/1999	-
ZIMBABWE	26/06/1999	10/02/2003

Fuente: Organización Mundial de Aduanas.

Finalmente, también se observa que hasta la citada fecha ningún país latinoamericano, incluyendo a México, han suscrito la Versión Revisada del Convenio de Kyoto.

4.3.2. Principios generales del Convenio Revisado

En términos generales, la Versión Revisada del Convenio de Kyoto prevé en sus Anexos General y Específicos, la promoción de la facilitación del intercambio comercial en los diferentes territorios aduaneros, pues detallan la aplicación de procedimientos simples y eficaces a fin de dar el máximo nivel de facilitación a las operaciones aduaneras de mercancías y de pasajeros, así como de diversos procedimientos especiales. El Anexo General del Convenio revisado recomienda los siguientes principios que una Administración de Aduanas moderna debe llevar a cabo, dentro de los que sobresalen:¹⁰

- a) La estandarización y simplificación de procedimientos;
- b) Desarrollo continuo y mejora de las técnicas de control aduanero;
- c) Máximo uso de tecnología de la información; y
- d) Complementación entre las aduanas y el comercio internacional.

Igualmente, los elementos importantes de la Versión Revisada del Convenio que deben ser aplicados por las administraciones de aduanas modernas son:

¹⁰ Organización Mundial de Aduanas, "The Kyoto Convention: Custom contributing to the development of international trade", página red: www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/, julio de 2002.

- a) El máximo uso de sistemas automatizados;
- b) Técnicas de manejo de riesgo (incluyendo análisis y selección de controles de riesgo);
- c) El uso de información previa al arribo de embarques;
- d) El uso de transferencia electrónica de fondos;
- e) Actuación coordinada con otras agencias;
- f) Publicación de la información y requisitos aduanales, leyes, reglas y demás regulaciones, fácilmente disponibles para los usuarios; y
- g) Proveer un sistema de medios de defensa o revisiones en materia aduanera.

También prevé el establecimiento de la implementación de *guías* o “Directrices” para asegurar que los principios de simplificación y modernización contenidas en el Convenio sean aplicadas en forma efectiva por las Administraciones Nacionales de Aduanas. Estas líneas sobre simplificación, a través del uso de técnicas de control y automatización efectivas, incluyen ejemplos prácticos que han sido desarrollados para cada procedimiento y puesta en práctica de los Anexos General y Específicos del Convenio.

Como vemos, actualmente la Versión Revisada del Convenio de Kyoto potencialmente se convierte en una renovada herramienta para asistir el desarrollo de los procedimientos de las aduanas del mundo, mediante el establecimiento de principios y conceptos modernos que incluyen la aplicación de modernas tecnologías y la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero. Sin olvidar desde luego, los ya referidos principios de cooperación entre las Administraciones de las Aduanas de los países miembros para proveer transparencia y seguridad en los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional, además de establecer el compromiso de las Administraciones de Aduanas de adoptar el uso y manejo de técnicas de riesgo, cooperar con otras autoridades competentes y organismos internacionales, así como implementar normas modernas apropiadas internacionales relacionadas con la materia aduanera.

Por otro lado, a efecto de que el Convenio sea un éxito es importante que las Administraciones nacionales de aduanas trabajen unidas, a fin de consolidar los objetivos buscados por el Convenio enmendado, en beneficio del comercio internacional, pues aunque el Convenio de Kyoto de 1974 no tuvo originariamente una aceptación general en términos del número de Partes contratantes adheridas al mismo, es bien conocido el hecho de que hay muchos países que, aún no habiendo accedido a este Convenio basan sus normas aduaneras nacionales en

lo dispuesto por lo mismo, lo que ha dado como resultado que muchos tengan sus legislaciones aduaneras “Kyotizadas”,¹¹ como es el caso de México hasta ahora.

Por ello el contenido de los anexos del Convenio revisado y el de sus diferentes capítulos no sólo hacen hincapié en cuestiones que no se contemplaban antes, pues habiendo ya existido, ahora han sido relacionadas con los regímenes aduaneros y el procedimiento aduanero bajo el principio de simplificación y armonización, y porque además ahora si se les reconoce la importancia que se merecen, dentro de la llamada “facilitación del comercio”, donde encontramos la trasmisión y presentación electrónica de datos, así como la posibilidad de presentar declaraciones provisionales o incompletas.

Igualmente, sobresale en las normas del Convenio de Kyoto Revisado, entre otros muchos aspectos, que la legislación nacional determinará las condiciones en las que una persona queda autorizada para actuar como declarante, y también que cualquier persona con derecho a disponer de las mercancías será autorizada para actuar como declarante. Esto significa por un lado, que el declarante no tiene que ser necesariamente el propietario de las mercancías, pues pueden serlo el transportista, el consignatario, el destinatario, un agente aduanal o en general cualquier poseedor legitimado; y por otra parte, que no se puede negar al propietario la posibilidad de encomendar la declaración a cualquier tercero, y no obligatoriamente a uno determinado, como puede ser al agente aduanal, a condición de que haya cedido a éste el derecho de disposición de las mercancías.

Estos aspectos entre otros, se analizarán con detenimiento en las subsecuentes páginas.

4.4. El Protocolo de Enmienda del Convenio Revisado

El Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, fue celebrado en Bruselas el 26 de junio de 1999, en los idiomas inglés y francés, siendo ambos textos igualmente auténticos en un solo original mismo que fue depositado ante el Secretario General del Consejo de la OMA, quien remitió copias certificadas a todas los Miembros, así como a los de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de sus órganos especializados. Este Protocolo consta de un proemio con considerandos y nueve Artículos, se caracteriza porque tomó los aspectos pragmáticos requeridos por el nuevo entorno mundial del comercio exterior, con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos, mismos que se contemplan en el proemio del propio Protocolo:

¹¹ Hortal López, Ricardo; *Op. cit.*, pp. 18-19.

- 1) Eliminar divergencias entre los regímenes y prácticas aduaneros de las Partes Contratantes que pudieran dificultar el comercio internacional u otros intercambios Internacionales;
- 2) Responder a las necesidades del comercio internacional y de la Aduana a efectos de facilitar, simplificar y armonizar las prácticas y los regímenes aduaneros;
- 3) Asegurar las normas adecuadas de control aduanero; y
- 4) Permitir que la Aduana responda a los grandes cambios ocurridos en métodos y técnicas comerciales y administrativas.

Por su parte, las Partes Contratantes también consideraron de igual forma otros aspectos prácticos y no por ello idealistas, relacionados con las operaciones de comercio exterior que se reflejan en el Protocolo, pues era imperante que el Convenio original debía ser enmendado para:

- 1) Asegurar que los principios fundamentales de la simplificación y armonización mencionadas sean obligatorios para las Partes Contratantes del Convenio enmendado;
- 2) Proporcionar a la Aduana procesos eficaces apoyados por métodos de control efectivos y apropiados; y
- 3) Permitir un alto grado de simplificación y armonización de las prácticas y los regímenes aduaneros, el cual es un objetivo fundamental del Consejo de la OMA, y de este modo contribuir significativamente a facilitar el comercio internacional.

El Protocolo de Enmienda también se distingue porque además de establecer disposiciones provisionales y las formalidades para su entrada en vigor, establece la nueva estructura que sustituye a la del Convenio de Kyoto original y que se ve reflejada en la Versión Revisada del mismo, conforme a lo siguiente:

- El Preámbulo y los Artículos del Convenio original pasan a ser el Apéndice I del Protocolo de Enmienda (Cuerpo del Convenio Revisado); y
- Los Anexos del Convenio original quedan sustituidos por el Anexo General (Apéndice II del Convenio Revisado) y por los Anexos Específicos (Apéndice III del Convenio Revisado) adjuntos al Protocolo de Enmienda.¹²

De la misma forma, establece los supuestos mediante los cuales una Parte Contratante podrá expresar su consentimiento respecto de la adopción de las obligaciones establecidas en el propio Protocolo y en sus Apéndices I y II, lo cual dependerá de la legislación interna de cada país:¹³

¹² Véase Artículos 1 y 2 del Protocolo de Enmienda.

¹³ Artículo 3 del Protocolo de Enmienda.

- 1) Firma sin reserva de ratificación;
- 2) Presentación de un instrumento de ratificación luego de suscribir el Convenio sujeto a ratificación; o
- 3) Adhiriéndose al mismo (a partir del 30 de junio de 2000).

Cabe señalar que luego que cuarenta Partes Contratantes hubieran expresado su consentimiento, con respecto a las obligaciones del Protocolo, una Parte Contratante del Convenio aceptará las enmiendas del Convenio solamente si se convierte en parte del Protocolo. Para esta Parte Contratante, el Protocolo entrará en vigor tres meses luego de que la Parte lo hubiera suscrito sin reserva de ratificación o que hubiera presentado un instrumento de ratificación o de adhesión.

Asimismo, el Protocolo señala que toda Parte Contratante del Convenio cuando exprese su consentimiento con respecto a las obligaciones del mismo, podrá aceptar cualquiera de los Anexos Específicos o Capítulos de los mismos y notificará al Secretario General del Consejo (OMA) sobre la aceptación mencionada y sobre las Prácticas Recomendadas respecto de las cuales presenta sus reservas.

Finalmente, conforme al Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, el Protocolo y sus Apéndices fueron inscritos en la Secretaría de las Naciones Unidas a solicitud del Secretario General del Consejo.

4.5. El Cuerpo del Convenio de Kyoto Revisado

El Apéndice I del Protocolo de Enmienda es denominado “Convenio para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros”, contiene el Cuerpo del Convenio Revisado. Éste consta de un preámbulo, cinco capítulos y veinte Artículos que regulan primordialmente los aspectos relacionados con el ámbito y estructura del Convenio, con la gestión del Convenio y con las Partes Contratantes del mismo. Estos elementos se pueden observar de la siguiente manera:

APENDICE I

CONVENIO PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y AMONIZACIÓN DE LOS REGIMENES ADUANEROS

CUERPO DEL CONVENIO (REVISADO)

PREÁMBULO

CAPÍTULO I.

Artículo 1. Definiciones

CAPÍTULO 2. ÁMBITO Y ESTRUCTURA

Ámbito del Convenio

Artículo 2.

Artículo 3.

Estructura del Convenio

Artículo 4.

Artículo 5.

CAPÍTULO III. GESTIÓN DEL CONVENIO

Comité de Gestión

Artículo 6.

Artículo 7.

CAPÍTULO IV. PARTE CONTRATANTE

Ratificación del Convenio

Artículo 8.

Artículo 9.

Aplicación del Convenio

Artículo 10.

Artículo 11.

Aceptación de las Disposiciones y Reservas

Artículo 12.

Implementación de las Disposiciones

Artículo 13.

Solución de Disputas

Artículo 14.

Enmiendas al Convenio

Artículo 15.

Artículo 16.

Duración de la Adhesión

Artículo 17

CAPÍTULO V. DISPOSICIONES FINALES

Entrada en Vigencia del Convenio

Artículo 18.

Artículo 19.

Inscripción y Textos Auténticos

Artículo 20.

Del contenido del Cuerpo del Convenio Revisado (o del Convenio) sobresalen los siguientes tópicos los cuales se analizan a continuación.

4.5.1. Principios específicos del Convenio

Dentro del preámbulo del Cuerpo del Convenio de Kyoto Revisado, encontramos enumerados los principios rectores del mismo de manera detallada, que insistimos, a través de la aplicación de los mismos se busca alcanzar la simplificación y armonización de los regímenes y prácticas aduaneros, con el propósito de contribuir de manera por demás importante en la facilitación del comercio internacional. Los principios señalados son los siguientes:

- Implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneros a fin de incrementar su eficacia y rendimiento;
- Aplicación de regímenes y prácticas aduaneros de modo previsible, coherente y transparente;
- La puesta a disposición de las Partes interesadas de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, regímenes y prácticas aduaneros;
- Adopción de técnicas modernas tales como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, así como el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información;
- Cooperación, cuando corresponda, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales;
- Implementación de las normas internacionales pertinentes; y
- Acceso de las partes afectadas a los recursos administrativos y judiciales de fácil implementación.

4.5.1.1. Definiciones

Dentro de las definiciones que sobresalen para la aplicación del Convenio Revisado encontramos las siguientes, mismas que transcribimos para no incurrir en posibles interpretaciones erróneas:

“A los efectos del presente Convenio se entenderá por:

- (a) ‘**Norma**’, una disposición cuya implementación es reconocida como necesaria a efectos de alcanzar la armonización y la simplificación de los regímenes y prácticas aduaneros;

- (b) '**Norma transitoria**', una norma en el Anexo General a la cual se le concede un plazo de implementación más prolongado;
- (c) '**Práctica Recomendada**', una disposición en un anexo específico reconocida como un progreso hacia la armonización y la simplificación de los regímenes y prácticas aduaneros, y cuya aplicación se desea sea tan amplia como sea posible;
- (d) '**Legislación nacional**', las leyes, los reglamentos y otras medidas impuestas por una autoridad competente de una Parte Contratante y aplicables en todo el territorio de la Parte Contratante interesada, o los Tratados en vigor obligatorios la Parte.
- (e) '**Anexo General**', el conjunto de disposiciones aplicables a todos los regímenes y prácticas aduaneros del presente Convenio;
- (f) '**Anexo específico**', el conjunto de disposiciones aplicables a uno o más regímenes y prácticas aduaneros mencionadas en este Convenio.
- (g) '**Directivas**', el conjunto de explicaciones de las disposiciones del Anexo General, los Anexos Específicos y sus Capítulos que indican posibles cursos de acción a seguir en la aplicación de las normas, las normas transitorias y las prácticas recomendadas, y en particular, que describen las mejores prácticas y recomiendan ejemplos para facilitar su implementación".¹⁴

Estas definiciones se analizarán con detalle en las subsecuentes páginas y en los capítulos posteriores. Sin embargo, sobre la definición de las "Directivas" o "guías", debemos abundar desde ahora diciendo que se trata de un acumulado de explicaciones y comentarios a las provisiones del Anexo General, los Anexos Generales y sus Capítulos. Las "Directivas" no son parte del texto legal del Convenio y por tanto no generan obligaciones legales, pero es recomendable su lectura a fin de ilustrar las Normas y Normas transitorias del Convenio y las Prácticas Recomendadas, ya que además señalan algunos de los posibles cursos de acción a seguirse en la aplicación de los mismos.

Su objetivo es la descripción de las mejores prácticas y hacen referencia a ejemplos de mejores facilidades, pues ayudan a que las administraciones de aduanas de las Partes Contratantes identifiquen cuál puede ser el desempeño y los posibles resultados de la aplicación de varias iniciativas o mejores prácticas. Las Aduanas pueden adoptar e implementar aquellas que mejor se adapten a sus respectivos ambientes. Si esa mejor práctica es más liberal que los requerimientos por una disposición o un procedimiento en particular, a dicha disposición se le puede conceder un mayor grado de facilitación de conformidad con el Artículo 2 del Convenio,¹⁵ es decir, que la Aduana lo podrá aplicar hasta donde le sea posible. Las Directivas son revisadas y actualizadas por el Comité Administrativo.

¹⁴ El Convenio se puede leer en español en: ALADI. "Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros", página red: www.aladi.org.

¹⁵ "Convenio de Kyoto. Directivas del Anexo General"; *Op. cit.*, pp. 5 y 6.

4.5.1.2. Ámbito del Convenio

Dentro del ámbito de aplicación del Convenio es destacable que no establece algún impedimento para que una Parte Contratante otorgue mayores facilidades que las previstas en el propio Convenio, recomendando a cada Parte Contratante la posibilidad de que concedan facilidades aduaneras tan ampliamente como le sea posible. También el Convenio reconoce expresamente que no constituye impedimento para que en las legislaciones nacionales regulen y establezcan prohibiciones o restricciones con respecto a mercancías sujetas a control aduanero.

4.5.2. Estructura general del Convenio Revisado

La nueva estructura del Convenio de Kyoto comprende materialmente cuatro partes: el **Protocolo de Enmienda**, un **Cuerpo** (Apéndice I), un **Anexo General** (Apéndice II), y diez **Anexos Específicos** (Apéndice III). Sin embargo, jurídicamente el Convenio está compuesto por: un Cuerpo, un Anexo General y Anexos Específicos, en términos del Artículo 3 del Cuerpo del Convenio.

El Anexo General y cada Anexo Específico se subdividen en capítulos que comprenden: Definiciones y Normas (o Estándares), algunas de las cuales son Normas Transitorias en el Anexo General. Todos los capítulos del Anexo General, excepto el Capítulo 2 “Definiciones” y todos los Anexos Específicos y sus Capítulos poseen Directivas. Cada Anexo Específico contiene asimismo prácticas recomendadas.

El Anexo General consta de diez capítulos que contienen disposiciones válidas para cualquier régimen o procedimiento aduanero. La aceptación de este Anexo es de carácter obligatorio para la suscripción del Convenio de Kyoto Revisado. Las disposiciones del mismo también se aplican a los regímenes y prácticas establecidos en los Anexos Específicos y se refiere también a los principios que se encuentran en el centro de todos los regímenes y prácticas a fin de asegurar su aplicación uniforme por parte de las administraciones aduaneras. Las disposiciones de este Anexo no se repiten en ninguno de los Anexos Específicos y todas tienen el rango de Norma, lo cual significa que no se admiten reservas al contenido de las mismas.

Los Anexos Específicos cubren regímenes y prácticas aduaneros individuales ya que contienen disposiciones especialmente vinculadas a uno o algunos regímenes o procedimientos aduaneros. Estas disposiciones pueden tener el rango de Norma o de práctica recomendada, admitiéndose, en el caso de estas últimas, reservas a lo dispuesto en las mismas. Cada régimen o procedimiento aduanero contemplado en un Anexo Específico se rige por las disposiciones de ese Anexo Específico y, en la medida en que sean aplicables,

por las disposiciones del Anexo General. La aceptación de estos Anexos no es de carácter obligatorio, cada país deberá indicar en el momento de suscribir el Convenio revisado cuáles son los Anexos Específicos o los capítulos de éstos que adopta, así como las reservas a los mismos. En el caso que éstas existiesen, deberán ser revisadas cada tres años.

4.5.3. Aplicación del Convenio

La aplicación del Convenio Revisado de Kyoto se refiere centralmente al territorio o territorios aduaneros de la Parte Contratante en el cual tendrá “imperio de ley” el mismo y por lo tanto será obligatorio su cumplimiento. Para este efecto, el Cuerpo del Convenio señala que toda Parte Contratante podrá, —al momento de suscribirlo sin reservas de ratificación o con la presentación de su instrumento de ratificación o de adhesión, o en cualquier momento luego de los mismos—, declarar mediante una notificación al depositario que el Convenio se extenderá a todos o a algunos de los territorios de cuyas relaciones internacionales es responsable. La notificación mencionada tendrá vigencia tres meses luego de la fecha de recepción de la misma por parte del depositario. No obstante, el Convenio no se aplicará a los territorios mencionados en la notificación antes que el mismo haya entrado en vigor para la Parte Contratante interesada.

No obstante, toda Parte Contratante que hubiera realizado una notificación conforme al párrafo anterior, informando que el Convenio se extendía a un territorio de cuyas relaciones internacionales sea responsable, podrá notificar al depositario, que el territorio mencionado cesará de aplicar el Convenio Revisado.

4.5.4. Aceptación de los anexos y reservas

El Cuerpo del Convenio y el Anexo General contienen reglas nuevas y obligatorias para su aplicación a las cuales deberán adherirse las Partes Contratantes. De esta manera, debemos insistir que de conformidad con el Artículo 12 del Cuerpo del Convenio, todas las Partes Contratantes están obligadas a las disposiciones del Anexo General por lo que no se admiten reservas para este Anexo. Sin embargo, tratándose de los Anexos Específicos, cualquier Parte Contratante puede aceptar uno o más Anexos Específicos, o uno o más capítulos de los mismos, por lo que quedará obligada por todas las Normas establecidas en los mismos cuando acepte un Anexo Específico o sus Capítulo(s).¹⁶

Asimismo, una Parte Contratante que acepte un Anexo Específico o su(s) Capítulo(s) se encontrará sujeta a todas las “Prácticas Recomendadas” de los

¹⁶ A efectos de alcanzar un mayor nivel de armonización de la legislación aduanera a nivel mundial, no se aceptan reservas de las Definiciones o de otras disposiciones del Anexo General o de las Definiciones y Normas de los Anexos Específicos que una Parte Contratante hubiera aceptado.

mismos, excepto que al momento de aceptar o en cualquier otro momento luego de la aceptación, dicha Parte notifique al depositario las Prácticas Recomendadas respecto de las cuales formula sus reservas, señalando las diferencias existentes entre las disposiciones de su legislación nacional y las de las prácticas recomendadas en cuestión. Toda Parte Contratante que hubiera realizado reservas podrá retirarlas, total o parcialmente, en cualquier momento remitiendo una notificación al depositario indicando la fecha en que dicho retiro tendrá vigencia.

Toda Parte Contratante que se encuentre sujeta por un Anexo Específico o su(s) Capítulo(s) deberá revisar la posibilidad de retirar las reservas que hubiera formulado a las prácticas recomendadas, conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, y notificará al Secretario General del Consejo los resultados de la revisión mencionada al término de cada período de tres años que comenzará luego que el Convenio de Kyoto Revisado haya entrado en vigor para la Parte Contratante, especificando las disposiciones de su legislación nacional que, en su opinión, se oponen al retiro de las reservas.

4.5.5. Implementación de las disposiciones y prórrogas

El Artículo 13 del Cuerpo del Convenio señala que cada Parte Contratante deberá implementar las normas del Anexo General y de los Anexos Específicos y su(s) capítulo(s) que haya aceptado dentro de un plazo de 36 meses luego que el (los) Anexo(s) o Capítulo(s) mencionados hayan entrado en vigor para la Parte Contratante referida. Sumado al plazo de los 36 meses, la Parte Contratante respectiva deberá implementar las normas transitorias establecidas en el Anexo General dentro de un plazo de 60 meses a partir de la fecha en que el Anexo General haya entrado en vigencia para la mencionada Parte Contratante.

Por otro lado, cada Parte Contratante deberá implementar las prácticas recomendadas del Anexo(s) Específico(s) o del Capítulo(s) que hubiera aceptado dentro de un plazo de 36 meses luego que el Anexo(s) Específico(s) o Capítulo(s) mencionado haya entrado en vigor para la mencionada Parte Contratante, a menos que se hubieran formulado reservas respecto de una o más de las Prácticas Recomendadas mencionadas.

Asimismo, cuando los plazos previstos para la aplicación de las disposiciones del Anexo General por parte de las Partes Contratantes fueran en la práctica insuficientes, las mismas podrán solicitar al Comité de Gestión (del Consejo de Cooperación Aduanera o de la Organización Mundial de Aduanas), antes que finalicen los plazos citados una prórroga de los mismos. Al formular la solicitud, la Parte Contratante indicará las disposiciones del Anexo General con respecto a las cuales se solicita tal prórroga y los motivos para la misma.

En circunstancias excepcionales, el Comité de Gestión accederá a las mencionadas solicitudes de prórroga. Toda decisión del Comité de Gestión

accediendo a dicha prórroga deberá especificar las circunstancias excepcionales que justifiquen tal decisión y la prórroga no será en ningún caso mayor a un año.

Luego que expire el período de prórroga, la Parte Contratante notificará al depositario la implementación de las disposiciones respecto de las cuales se concedió la prórroga.

Por último, como se observa de lo dispuesto en los citados Artículo 12 y 13 del Cuerpo del Convenio Revisado, las Partes Contratantes deberán llevar a nivel nacional las normas y las prácticas recomendadas que hubieran aceptado. Por lo tanto, la legislación nacional de sus países deberá incluir por lo menos las reglas básicas del Anexo General, así como reglamentos detallados respecto de su implementación. Estas reglamentaciones no deberán necesariamente limitarse a la legislación aduanera y se podrán aplicar a aquellos instrumentos como notificaciones oficiales, cartas o decretos ministeriales conforme al sistema administrativo de cada Parte Contratante.

Las reglas básicas cubiertas por la legislación nacional deben incluir las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo un régimen aduanero. Asimismo, con el fin de asegurar el máximo cumplimiento por parte del comercio nacional e internacional, las Administraciones Aduaneras deben asegurar que su legislación y sus reglamentos sean transparentes, predecibles, coherentes y confiables. La información deberá, por lo tanto, ser proporcionada a todas las partes involucradas en transacciones aduaneras y deberá ser fácilmente accesible.

Además de las medidas de orden legislativo para la implementación de las disposiciones del presente Convenio, las Partes Contratantes deberán de la misma forma proporcionar las instalaciones, el personal y el equipamiento necesarios a fin de llevar verdaderamente a la práctica los objetivos del Convenio. Este apoyo es indispensable especialmente a la luz de los nuevos desarrollos en el empleo de tecnología de la información, gestión de riesgos y controles basados en auditorías.

4.5.6. Duración de la adhesión

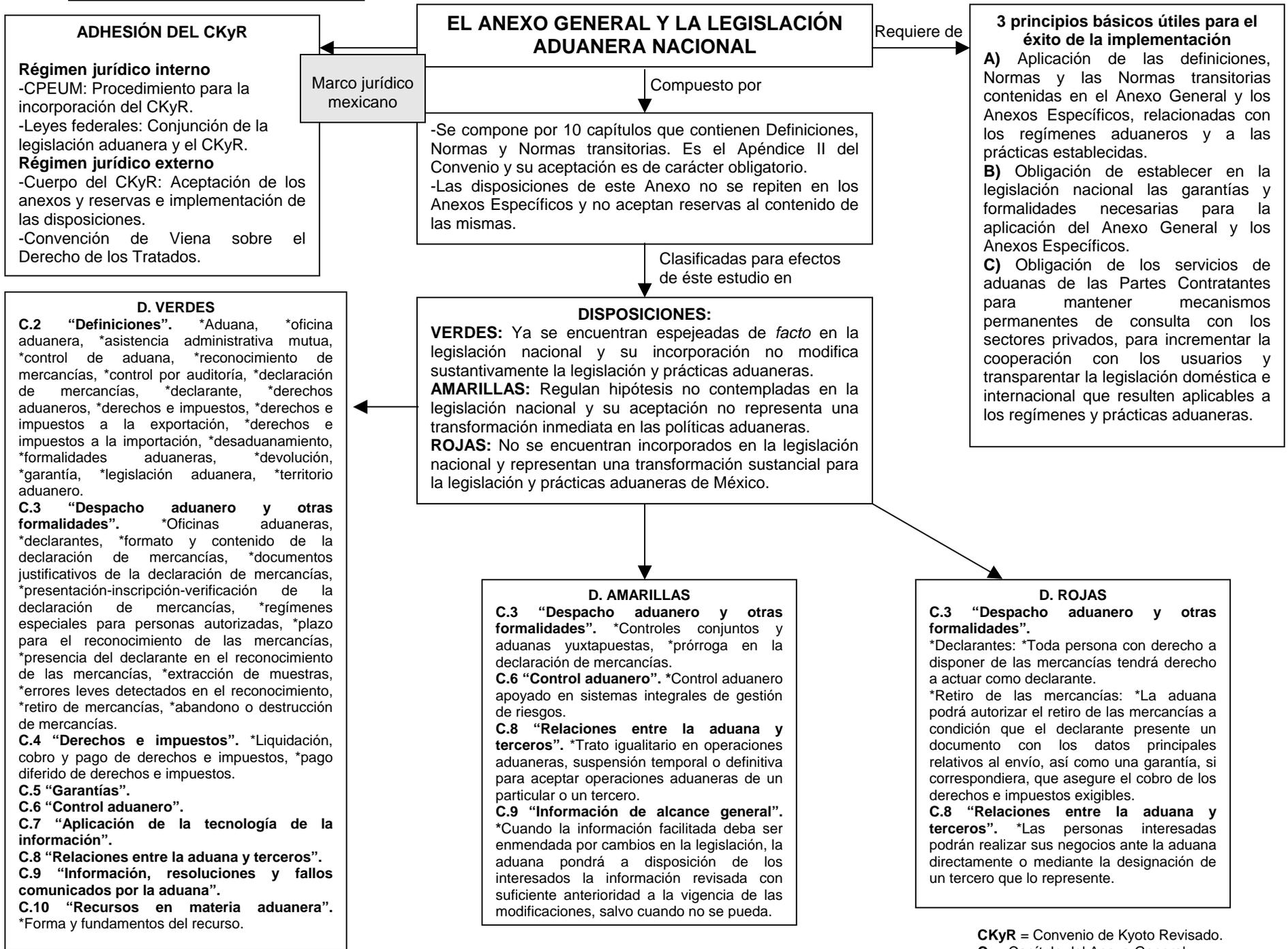
Cabe indicar que la duración de la adhesión al Convenio de Kyoto Revisado ilimitada. Sin embargo, cualquier Parte Contratante podrá denunciarlo en cualquier momento luego de haber entrado en vigor para esa Parte. La denuncia deberá notificarse mediante un instrumento escrito, presentado ante el depositario y tendrá efectos en seis meses a que el depositario haya recibido el instrumento de denuncia.

Del mismo modo, el procedimiento anterior podrá aplicarse a los Anexos Específicos o a sus capítulos de los cuales una Parte Contratante podrá retirar su aceptación en cualquier momento después de la fecha en entrada en vigencia. No

obstante, toda Parte Contratante que retire su aceptación del Anexo General se interpretará como una denuncia del Convenio.

Finalmente, la información contenida en este capítulo se complementa en el siguiente, mismo que analiza con profundidad el Anexo General del Convenio de Kyoto Revisado, el cual es parte toral de la presente investigación.

CAPÍTULO 5



CKyR = Convenio de Kyoto Revisado.
C. = Capítulo del Anexo General.
D. = Disposiciones.

5. EL ANEXO GENERAL Y LA LEGISLACIÓN ADUANERA NACIONAL

5.1. Estructura del Anexo General

Con el propósito de hacer más entendible la estructura del Convenio de Kyoto Revisado¹ debemos insistir en señalar que el Anexo General se identifica en el Convenio como Apéndice II, el cual se divide en capítulos que contienen Definiciones, Normas y Normas transitorias. Todos los capítulos del Anexo General, excepto el Capítulo 2 “Definiciones” poseen “Directivas” (o “Guías”), las cuales no forman parte del texto legal y por lo tanto no implican alguna obligación jurídica para las Partes Contratantes, pues sólo contienen explicaciones sobre las disposiciones del Convenio y proporcionan ejemplos de las mejores prácticas o métodos de aplicación y desarrollos futuros en las aduanas de los distintos países Miembros de la OMA.

CONVENIO DE KYOTO REVISADO

Anexo General

Capítulo 1	Principios Generales
Capítulo 2	Definiciones
Capítulo 3	Despacho aduanero y otras formalidades
Capítulo 4	Derechos e impuestos
	A. Liquidación, cobro y pago de derechos e impuestos
	B. Aplazamiento del pago de derechos e impuestos
	C. Devolución de derechos e impuestos
Capítulo 5	Garantía
Capítulo 6	Control aduanero
Capítulo 7	Aplicación de las tecnologías de la información
Capítulo 8	Relaciones entre la aduana y terceros
Capítulo 9	Información y decisiones comunicadas por la Aduana
	A. Información de aplicación general
	B. Información de carácter específico
	C. Decisiones y resoluciones
Capítulo 10	Recursos en materia aduanera
	A. Derecho a recurrir
	B. Forma y fundamentos del recurso
	C. Examen del recurso

¹ El Convenio se puede leer en versión española en: ALADI, “Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros”, página red www.aladi.org; de donde se ha obtenido la traducción utilizada en la presente investigación.

El Anexo General consta de diez capítulos que contienen disposiciones válidas para cualquier régimen o procedimiento aduanero. La aceptación de este Anexo es de carácter obligatorio para la suscripción del Convenio de Kyoto Revisado. Igualmente, las disposiciones del Anexo no se repiten en ninguno de los Anexos Específicos y todas tienen el rango de norma, lo cual significa que no se admiten reservas al contenido de las mismas.

5.2. Principios generales

Otro aspecto elemental para entender el Convenio Revisado además de su estructura, es conocer los principios que lo rigen, por lo que nos referiremos a los agregados en el Anexo General, el cual contiene tres principios básicos útiles para el éxito de la implementación, aplicación y transparencia del Convenio Revisado por las Partes Contratantes, mismos que instituyen lo siguiente:

A) Aplicación de las Definiciones, las Normas y las Normas transitorias contenidas en el Anexo y en los Anexos Específicos, relacionadas con los regímenes aduaneros y a las prácticas establecidas:

Norma 1.1 “Las Definiciones, las Normas y las Normas transitorias contenidas en el presente Anexo se aplicarán a los regímenes aduaneros y a las prácticas establecidas en el mismo, y en la medida en que sea aplicable, a los regímenes y prácticas cubiertos por los Anexos Específicos”. Esto con el propósito de armonizar la aplicación del Convenio por las Partes Contratantes.

B) Obligación de establecer en la legislación nacional las garantías y formalidades necesarias para la aplicación del Anexo y de los Anexos Específicos:

Norma 1.2 “Las condiciones a cumplir, así como las formalidades aduaneras que se deberán llevar a cabo a los efectos de los regímenes y prácticas cubiertos por el presente Anexo y por los Anexos Específicos, serán establecidas en la legislación nacional y serán tan sencillas como sea posible”.

Sobre este punto, es oportuno comentar que en el caso de México, requerirá primero adherirse al Convenio de Kyoto Revisado haciendo uso del Ejecutivo Federal de las facultades conferidas por el Artículo 89 fracción X,² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), siguiendo el

² “Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (...) X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”. Cabe señalar que los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, fueron modificados recientemente mediante el Decreto por el que se reforma el artículo 76 fracción I, y el artículo 89 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 12 de febrero de 2007.

procedimiento establecido en el numeral 133³ del propio ordenamiento, por lo que el Senado de la República podrá posteriormente aprobar el Convenio en términos del Artículo 76 fracción I⁴ de la Carta Magna. Sobre este método “directo” de incorporación o adopción de las normas de derecho internacional al derecho interno, se abundará en el siguiente apartado.

De esta manera, una vez que el Convenio de Kyoto se convierta, de ser el caso, en “Ley Suprema de toda la Unión”, será de observancia general en todo el “territorio nacional”, entendiéndose por éste el que en términos de la Ley Aduanera se considera para efectos fiscales. Esto es, lo que señala el Artículo 8º del Código Fiscal de la Federación (CFF) —de aplicación supletoria a la propia Ley Aduanera— concibiéndose como tal, México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

Así las cosas, dentro del territorio aduanero mexicano deberá aplicarse el Convenio Revisado, con la característica además de que éste en la legislación nacional debe implementarse de manera sencilla, es decir, fácil de entender tanto por los usuarios como por las autoridades competentes procurándose la mejora regulatoria en los regímenes, formalidades y prácticas aduaneras, además hacerla más transparente como se señala en el siguiente principio.

Del mismo modo, para efectos de entender el alcance del vocablo “legislación nacional” referido en el Convenio, debemos recordar la definición establecida en el Cuerpo del mismo, el cual entiende como tal: “las leyes, los reglamentos y otras medidas impuestas por la autoridad competente de una Parte Contratante y aplicables en todo el territorio de la Parte Contratante interesada, o los Tratados en vigor obligatorios para la Parte”. Por lo que en el caso de México, comprenderá conforme lo que señala dicha definición, todas las disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados con la legislación aduanera, fiscal, administrativa y de comercio exterior, relacionadas con todas las Definiciones, Normas y Normas transitorias del Convenio Revisado. Como ejemplos de las referidas leyes y reglamentos —independientemente de lo que señala la CPEUM— podemos señalar a Ley Aduanera que junto con la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE) y la Ley de Comercio Exterior, constituyen los pilares jurídicos más importantes que regulan

³ “Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

⁴ “Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”.

las operaciones aduaneras y de comercio exterior, de la cual derivan un sinnúmero de leyes, códigos, reglamentos, decretos, acuerdos y reglas de carácter general, relacionadas directa e indirectamente con la materia aduanera y el comercio exterior, incluso existen diversos tratados y acuerdos internacionales comerciales suscritos por México que guardan una estrecha relación con la operación aduanera, pues contienen temas relacionados con el acceso de bienes a los mercados nacionales, reglas de origen, procedimientos aduaneros, desgravación de mercancías, medidas de emergencia, entre otros temas.

C) Obligación de los servicios de aduanas de las Partes Contratantes de mantener mecanismos permanentes de consulta con los sectores privados, con el objetivo de incrementar la cooperación con los usuarios y transparentar la legislación doméstica e internacional que resulten aplicables a los regímenes y prácticas aduaneras: Norma 1.3 “La Aduana instituirá y mantendrá relaciones formales de consulta con las empresas, a fin de incrementar la cooperación y de facilitar la participación en el establecimiento de métodos de trabajo más efectivos y coherentes con las disposiciones nacionales y con los acuerdos internacionales”.

Este principio no requiere mayor explicación ya que se entiende por sí mismo de la lectura de la citada Norma 1.3.

5.3. Incorporación del Convenio de Kyoto al orden jurídico nacional de México

El comercio exterior en México se encuentra regulado por un marco jurídico que le da legalidad a las actuaciones de las autoridades; en él se establecen los derechos y obligaciones de los particulares y de las propias autoridades y las de competencia de éstas. Dicho marco encuentra su validez en la Constitución Política Federal de donde directa e indirectamente se desprende toda la legislación nacional, incluyendo la relacionada con las operaciones de importación y de exportación de mercaderías y del comercio exterior en general.

5.3.1. El marco jurídico

El marco jurídico del comercio exterior forma parte del *sistema jurídico mexicano*, el cual se conforma por el conjunto de normas y principios de derecho nacional e internacional relacionados entre sí, cuyo objetivo es regular directa o indirectamente el intercambio de mercancías, servicios y capitales, entre México y los mercados internacionales, incluyendo los métodos para la solución de diferencias resultantes de dicho intercambio, así como el cruce fronterizo de personas. La principal fuente del sistema jurídico mexicano lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, tratándose de la materia de comercio exterior, especialmente en su Artículo 131 que se erige como la principal fuente interna de donde se desprende la reglamentación en

materia de comercio exterior y derecho económico de nuestro país. Dicho precepto establece que:

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

El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.⁵

A su vez, el marco jurídico del comercio exterior se conforma por dos ámbitos de aplicación distinta: el ámbito nacional y el ámbito internacional. De esta manera, dentro del primer ámbito se encuentran el régimen jurídico nacional, y dentro del segundo el régimen jurídico internacional, éste que a su vez dividimos en bilateral, regional y multilateral.

A) Régimen jurídico nacional

El *régimen jurídico nacional* del comercio exterior se forma por las fuentes jurídicas constituidas en el territorio nacional, esto es, el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan directa o indirectamente en México los intercambios de mercancías, servicios y los aspectos de propiedad industrial e intelectual relacionados con el comercio, entre el mercado nacional o interno y los mercados internacionales o externos.

Las principales fuentes jurídicas nacionales del comercio exterior se conforman por la CPEUM, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, los reglamentos de las mismas emitidos por el Ejecutivo Federal y los diversos decretos y acuerdos en la materia, siempre que tengan relación directa con el intercambio internacional de bienes, servicios, tecnologías y capitales.

⁵ Para un análisis más a fondo se recomienda leer el estudio de: Patiño Manffer, Ruperto; “La Apertura Comercial y la Constitución Mexicana”; *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*; Vol. 2, Núm. 2, Enero-Junio de 2006; UNAM; México, pp. 191-212.

El régimen jurídico nacional del comercio exterior se caracteriza por ser muy dinámico al tener que adecuarse a las necesidades de los intercambios comerciales, así como por ser muy amplio ya que abarca directa e indirectamente materias que van desde aspectos aduaneros, fiscales (leyes impositivas), servicios, inversión, competencia económica, propiedad industrial, derechos de propiedad intelectual y hasta los diversos procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, entre otros temas.

B) Régimen jurídico internacional

El *régimen jurídico internacional* del comercio exterior tiene como fuente primaria a la CPEUM y como fuente secundaria al conjunto de acuerdos y tratados internacionales bilaterales, regionales y multilaterales que regulan directa o 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 firmado por México que reglamenta el comercio internacional multilateral es el Acuerdo por el que se establece la OMC y sus acuerdos integrantes, que incluye el GATT, el GATS y el TRIPS⁶, así como los diversos tratados y acuerdos comerciales suscritos por México.

El régimen jurídico internacional del comercio exterior también se caracteriza por ser dinámico y amplio, ya que abarca temas que van desde los principios y excepciones del intercambio de bienes, organismos internacionales y hasta aspectos relacionados con el cruce fronterizo de personas.

5.3.2. El procedimiento constitucional para la incorporación del Convenio de Kyoto Revisado

Antes de referirnos expresamente a la CPEUM y al proceso de adhesión que debe seguir México, en el caso de incorporar a su sistema jurídico el Convenio Revisado —lo cual implica la aceptación de todas sus disposiciones con el establecimiento de ciertas reservas, en su caso, y la implementación y aplicación del mismo—,⁷ debemos indicar la relación que guarda la CPEUM y los tratados o acuerdos internacionales. Al respecto, esto no representa problema alguno ya que la doctrina como la jurisprudencia unánimemente concuerdan en la supremacía de la Constitución Federal sobre el derecho interno y los tratados. Siguiendo un punto de vista jerárquico, la CPEUM se encuentra por arriba del orden jurídico interno e internacional.

⁶ Respectivamente: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, y Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). Al respecto se recomienda la lectura de Trejo Vargas, Pedro *et al.* "Comercio Exterior sin Barreras. Todo lo que Usted Necesita Saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior". 2da. ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, pp. 191-237.

⁷ Véase los Artículos 10, 12, 13 y 14 del Cuerpo del Convenio Revisado.

Validez de los Tratados Internacionales

➤ **Constitución Política Federal.** Art. 133.

➤ **Ley Sobre la Celebración de Tratados.** DOF 2 de enero de 1992.

Objeto: regular la celebración de los tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, así como el contenido de dichos tratados o acuerdos en relación con los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales, sus condiciones de operación, características y órganos competentes para hacerlo.

➤ **Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.** DOF 2 de sep. de 2004.

Objeto: reglamentar el artículo 93 de la Constitución General en materia de las facultades constitucionales del Senado de requerir información a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere este ordenamiento cuando se relacionen con las anteriores.

Objetivo general: establecer los lineamientos y reglas para la aprobación de tratados internacionales en materia económica.

➤ **CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS (CVSDT)**

23-mayo-1969: suscripción México

29-dic-1972: aprobado x senado

14-feb-1975: DOF

➤ **CVSDT entre los Estados y las Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones internacionales** de 1986.

De esta forma, los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano encuentran su validez específicamente en la Constitución Política Federal, pero también deben estar acordes a lo dispuesto en la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT) y en la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica (LSATIME)⁸. Una vez que un tratado internacional suscrito por México sigue el procedimiento establecido en los Artículos 133, 89 fracción X, 76 fracción I, y 117 fracción I⁹, de la CPEUM, éste pasa a ser ley suprema de toda la Unión incorporándose simultáneamente en el orden jurídico nacional.

Los tratados internacionales como “ley suprema” sugieren el análisis de los planteamientos siguientes:

- A) La relación que guarda la CPEUM con las leyes emanadas del Congreso de la Unión y con los tratados internacionales.
- B) La relación que tienen “las leyes del Congreso de la Unión” con los tratados.
- C) Y la relación existente entre la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados, con las leyes locales de los estados.

⁸ Publicadas en los DOF del 2 de enero de 1992 y 2 de septiembre de 2004, respectivamente.

⁹ Establece que: “Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”.

El primer planteamiento (A) representa dos aspectos: 1) la relación que guarda la CPEUM con las leyes emanadas del Congreso de la Unión o derecho interno; y 2) la relación que aquélla tiene con los tratados internacionales.

Así, el primer aspecto no representa problema ya que la doctrina como la jurisprudencia¹⁰ unánimemente reiteran la supremacía de la Constitución Federal sobre el derecho interno. La redacción del Artículo 133 de la CPEUM es clara en su interpretación literal al dar supremacía a ésta respecto a todo el orden jurídico interno.

La segunda cuestión (B) también se encuentra resuelta por el texto del Artículo 133 de la propia Constitución, en el sentido de que para que los tratados sean Ley Suprema, deben estar de acuerdo con la misma. *A contrario sensu*, en el caso de que los tratados no estén de acuerdo con la Constitución Federal, no serían ley suprema y por consiguiente no tendría el carácter de ley en nuestro país. Jerárquicamente si lo enfocamos desde el ámbito del orden jurídico interno de nuestro sistema legal, la CPEUM se encuentra por encima de los tratados o acuerdos internacionales, esta es la manera como lo vería un constitucionalista. Sin embargo, un internacionalista daría primacía al derecho internacional sobre el derecho nacional aduciendo a la norma *pacta sunt servanda*, que establece que todo tratado obliga a las partes y debe cumplirse por ellas de buena fe,¹¹ excepto que el cumplimiento del tratado derive en:

- a) Una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental del Estado en cuestión. Al respecto, el Artículo 46.1 de la CVSDT dispone que: “El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, *a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno*”.¹²

¹⁰ Véase las siguientes tesis jurisprudenciales: *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo CII, Segunda Sala, pág. 653, Rubro “PETROLEOS MEXICANOS, ESTA OBLIGADO A OTORGAR FIANZA EN EL AMPARO. (LEYES REGLAMENTARIAS DE LA COSTITUCION, SUPREMACIA DE LAS)”;

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo XCVIII, Segunda Sala, pág. 1263, Rubro “PETROLEOS MEXICANOS, DEBE DAR FIANZA EN EL AMPARO (DEROGACION)”;

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo LXXXIV, pág. 2156, Rubro “LEYES, ORDEN JERARQUICO DE LAS”.

¹¹ La *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (CVSDT) del 23 de mayo de 1969, suscrita por México, establece en sus Artículos 26 y 27, respectivamente, que: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe” y que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 46”. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. DOF, 14 de febrero de 1975, pp. 4-18.

¹² La cursiva es mía. No corresponde a este trabajo definir el alcance jurídico de la proposición “norma de importancia fundamental”; sin embargo, consideramos que se encuentran dentro de esta categoría disposiciones de la CPEUM referidas a garantías individuales, forma de gobierno, etcétera.

- b) El Estado signante hizo reserva de no cumplir con alguna parte del tratado en el momento de ratificar o aceptar el mismo;¹³ o
- c) Que para cada acuerdo o tratado, por la otra parte, no se observe aplicación recíproca en su cumplimiento.

Desde un punto de vista jerárquico, la *teoría monista nacionalista* supone la primacía del orden jurídico interno sobre el orden jurídico internacional, mientras que la *teoría monista internacionalista* argumenta la primacía del orden jurídico internacional sobre el nacional.

Al respecto, la Constitución Política Federal de México en relación con los tratados internacionales guarda una postura monista nacionalista, la cual es muy clara al establecer en su Artículo 133 que: "... todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...", por lo que resulta indiscutible que México aplica en oposición al "método heteroaplicativo", el "método directo" de incorporación o adopción de la norma de derecho internacional a su derecho interno.

Lo anterior se confirma, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha encontrado una solución al problema de la relación que tienen "las leyes del Congreso de la Unión" con los tratados, desde una óptica jerárquica de las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados, toda vez que este Máximo Tribunal emitió en Pleno la tesis de jurisprudencia número LXXVII/99 que postula el criterio de jerarquía de los tratados y las leyes, señalando que los tratados internacionales jerárquicamente se encuentran por arriba de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución General de la República. La tesis jurisprudencial es la siguiente:

"Instancia: Pleno

Época: Novena

Fuente: semanario Judicial de la Federación

Tesis: LXXVII/99

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión '...serán la Ley Suprema de toda la Unión...' parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la

¹³ Véase la Sección 2: Reservas de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*; *Op. cit.*, p. 8.

jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de las dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de 'leyes constitucionales', y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos Internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad Internacional, por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados Internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, al Senado Interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado sino por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley fundamental, el cual ordena que 'Las facultades que no están expresamente concedidas por es constitución a los funcionarios federales, se encienden reservadas a los Estados'. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Precedente

Amparo en revisión 1475/98.- Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.- 11 de mayo de 1999.- Unanimidad de diez votos (Ausente José Vicente Aguínaco Alemán).- Ponente: Humberto Román Palacios.- Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Lic. José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Certifica que el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/99, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve".

Adicionalmente, este criterio a pesar de que no es una jurisprudencia en la práctica de los tribunales ha prevalecido como se puede observar en la siguiente nota periodística:

“Los tratados internacionales están por encima de todas las leyes nacionales, con excepción de la Constitución, resolvió ayer la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte determinó que los tratados son ‘ley suprema’ y tienen una jerarquía superior incluso a las leyes generales que expide el Congreso de la Unión. ‘Si en un juicio de amparo se declara que una ley es contraria al tratado internacional, el efecto deberá ser que dicha ley no se aplique al quejoso’, explicó el presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia al hablar por la mayoría. ‘No podemos hoy por hoy, cuando los tratados internacionales cada día ganan la mayor importancia normativa en un mundo global, quedarnos con las antiguas tesis’, agregó Salvador Aguirre, quien recordó que hay países donde estos pactos están por encima incluso de la Constitución. La decisión podría ser particularmente relevante en cuestiones penales y de derechos humanos, donde los tratados internacionales en ocasiones contienen garantías superiores a las previstas en las leyes locales. También podría generar más litigios sobre libre comercio, pues las empresas frecuentemente se quejan por leyes o medidas del Ejecutivo que son contrarias a los tratados en esa materia. Con algunas modificaciones, los ministros confirmaron el criterio que habían sostenido en 1999, al resolver un caso aislado sobre derecho laboral, que desde entonces ha sido motivo de constantes polémicas jurídicas. La sentencia, sin embargo, fue aprobada por mayoría de 6 contra 5 votos, por lo que resulta insuficiente para establecer jurisprudencia, que sería de cumplimiento obligatorio para todos los jueces del país. Las tesis derivadas de la discusión de ayer, por tanto, solo serán una guía para los juzgadores, aunque estos usualmente se apegan al criterio de la Corte aunque no califique como jurisprudencia. El pleno revisó una docena de amparos en los que se reclamaban aranceles que serían violatorios de tratados de libre comercio, en particular el de América del Norte, pero se limitó a discutir el tema abstracto de la jerarquía de los tratados. Los casos concretos serán revisados por las salas de la Corte que resolverán si dichos aranceles efectivamente violan el TLCAN. Tres de los cuatro ministros que llegaron a la Corte después de 1999 votaron en contra. ‘Yo no encuentro cuál es el fundamento constitucional para establecer la jerarquía de todos los tratados respecto de las leyes’, afirmó José Ramón Cossío. Margarita Luna, en tanto, consideró que no se puede hablar de jerarquías entre tratados y leyes. Si existe conflicto entre ambos, se debe resolver caso por caso cuál es el ordenamiento aplicable, agregó ...”¹⁴

Ante tal postura de la SCJN, consideramos que la teoría monista nacionalista es la que resulta aplicable, sin embargo consideramos que debe prevalecer el criterio del *ámbito de aplicación* de las leyes federales y los tratados, pues la teoría del ámbito de aplicación sostiene que existen dos ámbitos especiales de aplicación dentro de un mismo sistema jurídico, establecidos en un mismo plano: a) El nacional, en cuyo orden tiene aplicación las normas creadas mediante el procedimiento legislativo; y b) El internacional, que deriva de todo acuerdo internacional, cualesquiera que sea su denominación: tratado, convenio,

¹⁴ Ramírez de Aguilar L., Fernando. “A debate en la Corte, jerarquía normativa de tratados comerciales”. *El Financiero*, 9 de febrero de 2007.

convención, código, entendimiento, protocolo, etcétera, siempre que se hayan cumplido con los requisitos establecidos en la CPEUM.

Con todo, quienes postulan esta teoría facilitan la distinción de dos procedimientos de formación de normas jurídicas previstos por la Constitución:¹⁵ el procedimiento legislativo (Artículo 72) y el procedimiento de celebración de tratados (Artículo 133).

El Pleno de la SCJN en febrero de 2007 se pronunció nuevamente sobre un debate que en los últimos 15 años se ha efectuado 3 veces: la relación de los tratados internacionales con las leyes federales:

1) 1992 la SCJN interpretó que los tratados internacionales y las leyes federales tenían la misma jerarquía normativa.

2) 1999 abandonó este criterio sosteniendo que los tratados se encontraban en un segundo plano después de las normas constitucionales (Constitución Federal) y por encima de las leyes federales. Ver jurisprudencia LXXVII/99.

3) 2007 la SCJN interpretó que los tratados se encuentran en un segundo plano después de la Constitución por arriba de las leyes generales y federales emanadas del Congreso General y leyes locales, de conformidad con la CVSDT de 1986 (6 votos vs. 5). Ver tesis P. VII/2007.

Adicionalmente, el tratado siempre regula una materia especial, y la ley siempre es general respecto del tratado. Si ambos regulan el mismo supuesto, debe prevalecer el tratado sobre la ley, aún cuando esta última sea posterior al tratado. Un tratado internacional nunca puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa,¹⁶ y máxime que en la celebración de un tratado interviene el Ejecutivo Federal y los Senadores, y en la creación de Leyes todo el Congreso Federal, existiendo además diferencias en la participación directa de los Poderes de la Unión. Pues, además no se puede aplicar el *criterio cronológico* a dos ordenamientos jurídicos que tienen ámbitos específicos de aplicación diferente. Este punto, es determinante para aplicar el *criterio de*

¹⁵ Aguilar Álvarez, Guillermo. "Marco jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". S.e., p. 19.

¹⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Pleno, Número 60, Diciembre, 1992, Tesis P. C/92, pág. 27, Rubro "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

especialidad al problema planteado, pues aunque el tratado y la ley sean susceptibles de regular el mismo supuesto jurídico, el tratado se encuentra en el mismo plano que las leyes federales pero éste aplicará en razón del alcance extrasistémico del objeto que regula, es decir, el tratado tiene jurisdicción territorial entre dos países o territorios aduaneros distintos y va más allá del sistema jurídico interno, aun cuando la ley y el tratado regulen la misma materia. Así por ejemplo, en el caso que existan dos mecanismos de solución de diferencias, uno regulado por una ley nacional y otro por un acuerdo internacional que regulen el mismo supuesto, aplica el segundo mecanismo por existir la obligación del Estado frente al exterior de aplicar el tratado, adquiriendo éste un alcance específico en el ámbito interno.

Por otra parte, a fin de sustentar la relación que existe entre los tratados y las leyes “emanadas” de la Constitución, debemos responder a la pregunta: ¿Cuáles son las leyes “emanadas” de la Constitución y aprobadas por el Congreso de la Unión? En principio, establecer una diferencia entre leyes emanadas de la Constitución y leyes que no emanan de la misma, es una cuestión irrelevante frente a la norma internacional *Pacta sunt servanda*,¹⁷ además de que todas las leyes de aplicación federal emanan de la Constitución en virtud del proceso de creación de leyes contenido en el artículo 72 de la CPEUM.

Pero, para responder a dicha pregunta se han expresado diversas teorías en el sentido de que existen diversos grados de jerarquía entre leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados. Para el maestro Mario de la Cueva¹⁸ existentes tres tipos de leyes: a) *leyes constitucionales* dentro de las cuales se encuentran las *reglamentarias*, aquéllas que desarrollan algún precepto de la CPEUM, y las *orgánicas*, que estructuran los órganos previstos en la misma; b) *leyes ordinarias*, las cuales regulan diversas materias no precisadas en un precepto Constitucional, y que pueden ser a su vez leyes *federales* o *locales*; y c) *leyes sociales*, que desarrollan derechos sociales. Para este autor, los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que las leyes constitucionales, pero están por encima de las leyes ordinarias.

El Dr. Jorge Carpizo,¹⁹ acepta la distinción entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, concluye que el artículo 133 se refiere con el término leyes “emanadas” a las “leyes constitucionales”, y por tanto los tratados internacionales están al mismo nivel que las leyes constitucionales, las *leyes ordinarias* se encuentran abajo de los tratados y de aquéllas.

Los maestros Jacinto Faya Viesca y Gabino Fraga,²⁰ también aceptan la distinción entre *leyes constitucionales* y *leyes ordinarias*, no obstante,

¹⁷ Significa que “los tratados deben cumplirse de buena fe”.

¹⁸ De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982, pp. 113 y ss.

¹⁹ Carpizo, Jorge. “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1980, pp. 30 y ss.

²⁰ Faya Viesca, J. *Leyes Federales y Congreso de la Unión*. Porrúa, México, 1991, pp. 59-61.

acertadamente consideran que todas las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión se encuentran en un mismo plano, pues son emanadas de la Constitución; la diferencia de jerarquía entre ambas no existe.

Sin embargo, para llegar al criterio jurisprudencial anteriormente citado, la SCJN, al referirse a la relación entre los tratados y leyes emanadas de la Constitución, ha sostenido diversas posturas al paso del tiempo. Algunas tesis ya habían optado por un planteamiento jerárquico de supremacía de las leyes constitucionales sobre las ordinarias y tratados.²¹ Otras se han referido a la igualdad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales.²² Otro criterio, no sólo omite reconocer la relación de jerarquía entre tratados y leyes emanadas de la Constitución, sino sostiene que al incorporarse los tratados a nuestra Ley Fundamental, el Estado y la sociedad están interesados en su cumplimiento y observancia.²³ Este parece un criterio audaz, ya que reitera la obligación internacional del Estado de cumplir los tratados y en el fondo ya daba a prevaecía a los tratados sobre las leyes emanadas de la Constitución.

Algunos estudiosos del Derecho, como Jorge Adame Goddard, sostienen que el artículo 133 no hace ninguna distinción de jerarquía entre los tratados y las leyes emanadas de la Constitución Federal, ni da pie para hacerla.²⁴ Varias tesis

²¹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo LXXXVI, Cuarta Sala, p. 1813, Rubro "PETROLEOS MEXICANOS, DEBE OTORGAR FIANZA EN EL AMPARO"; *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Tomo XII-Septiembre, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, p. 245, Rubro "INSTITUCIONES DE CREDITO. DEBEN OTORGAR GARANTIA PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSION EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR LAS"; asimismo, las decisiones siguientes: Tercera Sala, expediente de Queja 37/58, resuelto el 26 de octubre de 1959 por unanimidad de 4 votos; Tercera Sala, Amparo Civil 1083/45, Petróleos Mexicanos, 11 de junio de 1945, unanimidad de 4 votos; y *Semanario Judicial de la Federación*. Segunda Sala, Apéndice 1985, Parte IX, tesis 155, p. 206. Estas decisiones se pronuncian sobre el rango de las *leyes constitucionales* en el sistema jurídico mexicano, pero son omisas respecto a la relación que guardan éstas con los tratados internacionales. Véase también Aguilar Alvarez, Guillermo. Op. cit., pp. 20-23.

²² *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 151-156, Parte Sexta, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 101, Rubro "INVENCIONES Y MARCAS, EL CONVENIO DE LA UNION DE PARIS PARA LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL NO ES RANGO SUPERIOR A LA LEY DE"; *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 151-156, Parte Sexta, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 195, Rubro "TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION"; *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 151-156, Parte Sexta, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, p. 196, Rubro "TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA".

²³ *Informe 1987*. Parte III, Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Penal, pág. 39, Rubro "SUSPENSION DEFINITIVA. NO PROCEDE SE CONCEDA TRATANDOSE DE LA APLICACION DE UN TRATADO DE EXTRADICION".

²⁴ Adame Goddard, Jorge. "El Contrato de Compraventa Internacional"; McGraw-Hill-UNAM, México, 1994, p. 93; y De Silva, Carlos. "El control judicial de la constitucionalidad y la legalidad en

jurisprudenciales implícitamente sostienen esta postura: La Segunda Sala de la SCJN, establece que el tratado denominado Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de Poderes, suscrito por México, en los términos del numeral 133 Constitucional, sólo tiene el carácter de ley en nuestro país, sin hacer ninguna diferencia al respecto;²⁵ el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, reitera esta postura al señalar que los tratados internacionales se incorporan a la Constitución como parte integrante de la misma, según lo prevé el artículo 133 de la Carta Magna.²⁶

Asimismo, el Pleno de la SCJN mediante la Tesis Número 78, de Junio de 1994, Tesis J/P, 13/94, página 11, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, ya había optado por un *criterio dualista*, es decir, un planteamiento en términos de ámbitos específicos de aplicación, ya que confirmó la aplicación directa de los tratados internacionales, aun en el supuesto de que sus normas contengan reglas diferentes al derecho interno, al establecer que para que surtan efectos en México los Poderes otorgados en el extranjero, no son necesarios su registro y protocolización conforme al Protocolo Sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes, mientras no lo exija una Ley Federal. Esta ejecutoria confirma el criterio emitido en un precedente inmediato: Contradicción de tesis 3/92, sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Segundo Circuito, el 1o. de marzo de 1994.

Adicionalmente, para entender mejor esta postura del criterio de ámbito de aplicación por especialidad, mencionaremos los siguientes ejemplos: a) De conformidad con la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE), la importación de gallos y gallinas sin alimento durante su transporte, con fracción arancelaria 0105.11.01, tienen una tasa *ad-valorem* del 48%; sin embargo, al amparo del TLC con Chile tienen una tasa arancelaria preferencial del 5%. Si la misma mercancía es importada a México de Chile y cumple con las reglas de origen del TLC con Chile ¿Se aplicará la tasa prevista en el TLC con Chile o la TIGIE?.

Es claro que aplica la tasa prevista en el TLC con Chile, toda vez que éste tiene un ámbito especial de aplicación en relación con la TIGIE tratándose de mercancías importadas originarias de Chile. Si la misma mercancía es importada de un país con el que México no tuviera firmado un tratado comercial, aplicaría la tasa establecida en la TIGIE.

materia de prácticas desleales de comercio”; *Conferencia* sustentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 16 de marzo de 1996.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época, Volumen CXIV, Segunda Sala, pág. 36, Rubro “PODERES OTORGADOS EN UN PAIS PERTENECIENTE A LA UNION PANAMERICANA. SUS REQUISITOS”.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 217-228, Parte Sexta, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, p. 296, Rubro “EXTRADICION, SUSPENSION DEFINITIVA IMPROCEDENTE TRATANDOSE DE LA APLICACION DE UN TRATADO DE”.

Por otro lado, debemos señalar un aspecto que el Congreso de la Unión ha puesto en práctica en algunas leyes, a fin de resolver el problema relativo a la relación que existe entre los tratados y las leyes “emanadas” de la Constitución, y es que ha insertado disposiciones en las leyes mexicanas como la que contiene el artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior publicada en el DOF el día 27 julio de 1993, misma que establece que “*Las disposiciones de esta ley son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte*”. Otros ejemplos los podemos ver en el artículo 1o., último párrafo de la Ley Aduanera publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, el artículo 2o. de la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el citado Órgano el 27 de julio de 1993 y el artículo 1o. de la Ley de la Propiedad Industrial publicada el 27 de junio de 1991, etcétera. Con parecería que el Congreso se autolimita y minimiza ante el Ejecutivo Federal quien celebra dichos tratados, pues desde luego, dicha fórmula le da prevalencia a los tratados internacionales sobre las leyes emanadas de la Constitución Federal. No obstante, esta fórmula es muy práctica ya que resuelve en cada Ley respectiva en la que aparece, el problema de la jerarquía de las leyes con los tratados internacionales.

Sin embargo, la complicación no acaba con lo señalado en los párrafos anteriores, pues como lo comenta el Dr. Juan Saldaña Pérez²⁷: “Otro problema que se plantea consiste en aclarar si un tratado internacional, firmado por el presidente de la República, aprobado por el Senado, que está de acuerdo a la Constitución y publicado en el DOF, es de cumplimiento obligatorio en el ámbito jurídico interno de México, o por el contrario la norma del tratado debe incorporarse en una ley que emita el Congreso para que sea de observancia general en territorio nacional”.

Este planteamiento, es evidente que repercute para determinar si el Convenio de Kyoto Revisado es heteroaplicativo o no y en consecuencia si una autoridad administrativa como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de Economía podrán fundar un acto de autoridad o una resolución en dicho Convenio; o bien, si el Convenio Revisado debe ser implementado mediante una ley federal, siguiendo desde luego el procedimiento de creación de leyes establecido en Artículo 72 de la CPEUM²⁸. Esto si consideramos que el propio

²⁷ Véase Saldaña Pérez, Juan Manuel; “Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico”. Editorial Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005, pp. 77-81.

²⁸ “Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Anexo del Convenio señala en uno de sus principios ya comentados (Norma 1.2) que: “Las condiciones a cumplir, así como las formalidades aduaneras que se deberán llevar a cabo a los efectos de los regímenes y prácticas cubiertos por el presente Anexo y por los Anexos Específicos, serán establecidas en la legislación nacional y serán tan sencillas como sea posible”.

Si bien, como ya afirmamos que México sigue un método directo para incorporar instrumentos internacionales a la legislación nacional, sin necesidad de

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

adoptar medidas necesarias para su cumplimiento mediante la emisión de leyes y reglamentos que establezcan directamente derechos y obligaciones a los particulares y facultades y deberes a las autoridades, como en el caso de los tratados heteroaplicativos. En lo particular, el Convenio de Kyoto señala material y formalmente una postura *bi-aplicativa*, pues para su implementación exitosa en las legislaciones nacionales, y como lo pudiera ser en el caso de México, se requerirá: 1) Primero, adherirse al Convenio de Kyoto Revisado en términos del procedimiento directo establecido en el Artículo 133 de la CPEUM; y 2) Una vez que el Convenio sea considerado “Ley Suprema de toda la Unión” y de observancia general, en un segundo momento, México deberá implementar en la legislación nacional las Definiciones, Normas y Normas transitorias (o provisionales) del Convenio, con la característica de que la legislación que derive del mismo sea sencilla y transparente.

Un claro ejemplo que ilustra la consecuencia de la implementación *bi-aplicativa* del Convenio Revisado son los Capítulos 3 y 8 del Anexo General referentes al declarante en el despacho aduanero, así como a la relación entre la aduana y terceros, particularmente las Normas 3.7, 8.1, 8.2 y 8.3, las cuales establecen en términos generales la obligación para que una Parte Contratante determine en su “... legislación nacional ... bajo qué condiciones una persona podrá actuar por y en nombre de otra persona con respecto a la Aduana y determinará las responsabilidades de los terceros respecto a la Aduana en lo que se refiere a derecho e impuestos y eventuales irregularidades”, pues las “... personas interesadas podrán elegir entre llevar a cabo sus negocios con la Aduana directamente o mediante la designación de un tercero que actúe a su nombre”, reconociendo que “Toda persona con derecho a disponer de las mercancías tendrá derecho a actuar como declarante”.

Evidentemente, la incorporación de estas Normas en la legislación nacional mexicana implican: a) primero, reconocer en la legislación que cualquier persona con derecho a disponer de las mercancías (por ejemplo el dueño de las mercancías, el transportista o el consignatario) podrá actuar como declarante (Norma 3.7); b) segundo, la obligación de México para considerar el servicio del agente aduanal en las operaciones de comercio exterior como optativo (Norma 8.1), ya que actualmente no lo es, sólo en supuestos limitados en los que se autoriza la utilización de apoderados aduaneles; y c) tercero, porque dichas Normas traen aparejada la obligación para que posteriormente las mismas se implementen y se detallen en la legislación interna (por ejemplo en la Ley Aduanera), a efecto de cumplir con su contenido.

Por tanto, para efecto de implementar el Convenio Revisado, se requerirá derogar, abrogar o modificar diversas leyes, códigos, reglamentos, decretos, acuerdos y reglas de carácter general, relacionadas directa e indirectamente con la materia aduanera y el comercio exterior (y que tengan relación con las disposiciones contenidas en el Convenio Revisado). Lo mismo podrá ocurrir con la incorporación en la legislación nacional de los Anexos Específicos adoptados, salvo las reservas establecidas al momento de su adhesión.

En esta tesitura, sugiero que México se adhiera al Convenio Revisado y de esta forma pase a ser “Ley Suprema de toda la Unión” y de observancia general en todo el territorio. De ser el caso, el mismo deberá implementarse en la legislación nacional (por ejemplo, en una nueva Ley Aduanera o Código Aduanero) con la característica de que ésta sea sencilla, es decir, fácil de entender tanto por los usuarios como por las autoridades competentes procurándose la mejora regulatoria en los regímenes, formalidades y prácticas aduaneras. Sobre este punto en particular, se abordará con mayor detalle a continuación.

Finalmente, el planteamiento (C) referente a la relación existente entre la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados, con las leyes locales de los estados, no representa problema alguno para la implementación del Convenio de Kyoto, pues las leyes locales de las entidades federativas (Estados y el Distrito Federal) deberán respetar al citado Convenio, así como la legislación federal que de él derive, en virtud de lo siguiente: 1) Las leyes locales no son ley suprema y por lo tanto se encuentran por debajo de los tratados y leyes federales; 2) existe un mandamiento exclusivo a los jueces locales, de atenerse a la Ley Suprema de toda la Unión; 3) no se excluye de este mandamiento a los jueces federales; y 4) no obstante, la distinción de jerarquías entre leyes supremas y leyes locales, existen dos ámbitos de competencia diferentes entre éstas, que las primeras no deben invadir conforme al principio de facultades expresas de los poderes federales establecida en el artículo 124 de la CPEUM.²⁹

5.3.3. La conjunción de la legislación aduanera de México y el Convenio de Kyoto Revisado

La dinámica del comercio exterior y como consecuencia, la vertiginosa transformación modernizadora de las aduanas en nuestro país, especialmente a partir de 1994 cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y continuando esta tendencia con la suscripción de otros tratados o acuerdos comerciales, así como por los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos y la entrada de China a la OMC el 11 de diciembre de 2001, esto aunado a los problemas de introducción ilegal de mercancías a México, sobre todo por esquemas de triangulación y subvaluación de los importadores; hacen necesario que el gobierno federal y las autoridades aduaneras en conjunto con los sectores productivos del país, busquen consolidar el equilibrio armónico entre la facilitación y eficiencia aduanera con el control y fiscalización de las mercancías.

Pues como lo afirma Alfonso Rojas, Presidente de la CAAAREM, quien señala que el talón de Aquiles de la legislación aduanera es su rezago: “La

²⁹ “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

legislación aduanera debe de modificarse de acuerdo al comercio internacional. México, con una economía abierta, constituye el país con el mayor número de tratados comerciales firmados. Lo anterior implica un mejor control y mayor fluidez en el ingreso de mercancías, y existen una serie de mecanismos que permiten controlar y evitar caer en el tortuguismo. Las herramientas electrónicas llevan a cabo con mayor rapidez los controles aduaneros y el cruce de mercancías. La Ley Aduanera debe de mejorarse ya que el marco legal ha quedado rezagado, porque la aduana ya no es recaudadora y la cantidad de mercancías que se manejan supera lo establecido”.³⁰

Ante esta serie de fenómenos contemporáneos, la legislación mexicana en materia de comercio exterior, y en lo particular la materia aduanera, presentan problemas de obsolescencia y desarticulación, toda vez que ha quedado superada por los requerimientos de la dinámica del comercio internacional y de la actividad aduanera, efectuándose sólo modificaciones a la misma en forma parcial, según se van presentando necesidades imperantes de reforma a la legislación aplicable. Un ejemplo de ello son las diversas modificaciones que se han realizado a la Ley Aduanera vigente a partir del 1º de abril 1996, misma que hasta el 2 de febrero de 2006 ha sufrido 8 modificaciones en casi 10 años,³¹ así como la inserción de más de 600 facilidades administrativas previstas en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) en los últimos seis años, las cuales estas últimas son emitidas por el Servicio de Administración Tributaria sólo a nivel de “Resolución” o “Reglas de Carácter General” —en términos del Artículo 33 fracción I, inciso g) del CFF—, lo cual genera inseguridad jurídica para los usuarios de las aduanas del país, así como para el establecimiento de una sólida política aduanera en México.

Lo anterior también es manifiesto, pues como dato complementario, en el periodo de 2000 al 2006 las citadas RCGMCE sufrieron 56 modificaciones, según la propia Administración General de Aduanas, e incluso en julio de 2006 la Secretaría de Economía también expidió sus propias “reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior”, que si bien han sido para incorporar facilidades y beneficios a los contribuyentes en las operaciones aduaneras y de comercio exterior, lo correcto es que la mayoría de ellas deberían estar incorporadas en una “Ley” o por lo menos en un “Reglamento”, a efecto de garantizar la seguridad jurídica tanto a los contribuyentes como a las propias autoridades fiscales y aduaneras, pues no obstante que estas modificaciones se catalogan como beneficios para los usuarios de las aduanas y contribuyentes, éstos requieren de certeza jurídica.

³⁰ Rojas González de Castilla, Alfonso. “Agentes Aduanales Pilares de la Seguridad Nacional”; *Estrategia Aduanera, la Revista Mexicana de Comercio Exterior*, Año 1, Número 1, marzo de 2007, p. 9.

³¹ Véase los siguientes Diarios Oficiales de la Federación: 15 de diciembre de 1995; 30 de diciembre de 1996; 31 de diciembre de 1998; 31 de diciembre de 2000; 1 de enero de 2002; 25 de junio de 2002; 30 de diciembre de 2002; 23 de enero de 2006 y 2 de febrero de 2006.

La llamada *Aduana México* como institución con pasado, presente y mucho futuro, y como instrumento del comercio exterior debe estar regulada por un marco jurídico ordenado que la haga más competitiva, electrónica y que coadyuve a transformarla en un ente de facilitación y fomento al comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y control de las mercaderías.

Por otra parte, debo indicar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene elaborado un “Anteproyecto de Ley Aduanera”³² que prevé un cambio sustantivo en la legislación aduanera nacional acorde al Convenio de Kyoto Revisado; sin embargo, este proyecto no se ha sabido negociar con los factores reales de poder del comercio exterior mexicano. Dicho Anteproyecto de Ley Aduanera contempla aspectos relevantes como: 1) La utilización opcional de los servicios de agente aduanal ante la aduana, y 2) el establecimiento de zonas francas, entre otros aspectos. No obstante que el citado “Anteproyecto” es positivo para la modernización aduanera del país, sugerimos revisarlo a fin de normar los siguientes aspectos:

- Incluir un artículo de definiciones.
- Regular transbordos.
- Ámbito de aplicación de la LIGIE.
- Incluir facultades expresas para el Administrador General de Aduanas y distinguiéndolas del Jefe del Servicio de Administración Tributaria.
- Pulir la definición del concepto “desaduanamiento o despacho”.
- Definir a las “Zonas Francas” como un régimen aduanero, y por otro lado como un lugar autorizado, en términos del Convenio de Kyoto Revisado.
- Incluir a los certificados de país de origen anexos a la declaración de mercancías.
- Mantener la regulación actual de empresas certificadas.
- Hablar de “aseguramiento” en lugar de “secuestro” de mercancías.
- Establecer expresamente el “análisis de riesgo” realizado mediante métodos científicos.
- Establecer expresamente que las autoridades aduaneras tienen facultades para realizar auditorías de comercio exterior *a posteriori*, con base en sistemas de gestión de riesgo.
- Establecer expresamente el principio de autodeclaración.
- Precisar los casos de subrogación aduanera.
- Disminuir el monto de las infracciones aduaneras.

³² Subsecretaría de Ingresos, SHCP, “Anteproyecto de Ley Aduanera” México, 2006, s/e.

- Mantener el actual régimen de *duty free*.
- Resulta conveniente mantener el actual régimen de franjas y regiones fronterizas y establecer un mecanismo gradual para su desaparición.
- Precisar casos de positiva y negativa fictas.
- Establecer en forma expresa la obligación de las autoridades aduaneras de publicar los proyectos de reglas, leyes, manuales en Internet para su retroalimentación (principio de transparencia).
- Mantener las cuentas aduaneras de garantía para precios estimados, así como el actual régimen de garantías que prevé la Ley Aduanera actual.
- Incluir expresamente a las “Aduanas Yuxtapuestas”.
- Regular la autorización del importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores.
- Mantener el actual esquema de los padrones de importadores, sectores específicos y para exportación, con menos requisitos.
- Mantener el régimen actual para considerar cuándo se inicia el plazo de cuatro meses para que las autoridades emitan la resolución definitiva.

Así las cosas, y en virtud de que mi propuesta de conclusión de la modernización de las aduanas y de la legislación aduanera mexicana iniciada en la década de 1990 (y reforzada en el periodo de 2000 a 2006), se centra en la adhesión de México al Convenio de Kyoto Revisado, —más que en un “Proyecto de Nueva Ley Aduanera”—, debo mencionar que dicho proceso no puede presentar obstáculo alguno, ya que como se verá en el análisis comparado entre el multicitado Convenio y la legislación aduanera mexicana, se tiene que el Convenio Revisado actualmente ya se encuentra de *facto* incorporado en la legislación aduanera mexicana, —empero de manera dispersa en diversos ordenamientos jurídicos como se demostrará más adelante—. Esto es, la legislación aduanera nacional se encuentra “kyotizada”, salvo por ciertas excepciones que se analizarán también en las páginas posteriores de este capítulo y el siguiente. Pues como ya se ha reiterado el Convenio Revisado, actualmente, se muestra como un área de oportunidad frente a los nuevos retos de la Aduana México.

Así las cosas, es evidente que al final del referido análisis se ahondará en la aludida propuesta en cuya solución se circunscriba el establecimiento de una nueva legislación aduanera articulada, completa y acorde a los requerimientos exigidos por los importadores, exportadores, transportistas, agentes y apoderados aduanales, y demás usuarios de las aduanas, así como por los sectores productivos y comerciales del país, dentro de un marco de globalización e integración regional, que tienda a mejorar la logística y competitividad comercial, fortaleciendo la creación de una administración aduanera integral.

En este orden, debemos insistir en el sentido de que el Convenio Revisado fue establecido por la OMA para armonizar los procedimientos aduaneros de tal manera de que se vea reflejado en las legislaciones nacionales de las diversas Partes Contratantes y el mismo sea puesto en práctica a través de esquemas aduaneros más sencillos y transparentes. En suma, el Convenio Enmendado es potencialmente un soporte para la legislación aduanera nacional, ya que no solamente cubre regímenes aduaneros relativos a la importación, exportación, tránsito, perfeccionamiento (elaboración, transformación, reparación) de mercaderías, etcétera, sino también prácticas aduaneras relativas a la aplicación de tecnologías de la información, declaraciones de terceros, relaciones con la comunidad comercial, etcétera.

Si bien es cierto, un aspecto positivo ya comentado es que prácticamente todas las disposiciones del Convenio de Kyoto Revisado de *facto* se encuentran incorporadas en la legislación aduanera mexicana, también lo es que existe otro aspecto negativo consistente en que las mismas se encuentran dispersas en numerosos instrumentos jurídicos, como ejemplo: en la Ley Aduanera y su Reglamento, en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, en el Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria, en la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, etcétera, así como en diversos decretos, acuerdos y en reglas de carácter general, entre otros instrumentos legales que llegan incluso al nivel de “Manuales” y oficios circulares. Esto, insistimos hace indiscutible que dicha legislación se caracterice por estar desarticulada e incompleta y por tanto a la zaga de legislaciones de grandes potencias económicas como Estados Unidos, cuya legislación ya se analizó en el Capítulo 2 de este estudio. Así las cosas, consideramos que la legislación aduanera nacional en la época actual no satisface los retos y requerimientos del intercambio comercial ágil y eficiente, la cual coadyuva sin duda en la consolidación de la competitividad del país, dentro de un marco de globalización e integración económica regional.

Por tal motivo, y toda vez de que sostenemos la hipótesis de que: La legislación aduanera incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional; y en virtud de que: a) las funciones de las aduanas en México, a partir de 1994, han sufrido una vertiginosa transformación a raíz del nuevo entorno del comercio exterior; b) y de que la carencia de una legislación aduanera innovadora, articulada y completa no satisface los nuevos retos de las aduanas de México. Por tal motivo, con los elementos analizados hasta este momento, podemos “casi concluir” y desde luego sugerir a las autoridades aduaneras mexicanas la toma de posición firme en el sentido de perfeccionar la política aduanera actual con el propósito de promover y consolidar la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional, teniendo como base de partida la adhesión a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto y su implementación para dar lugar al nacimiento de una nueva legislación aduanera nacional integral, ordenada, consolidada, moderna y más eficiente.

Esta posición también se justifica, en virtud de que el número de Partes Contratantes que han suscrito el Convenio de Kyoto Revisado alcanzan la suma de 53³³, destacando economías como las de Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón —los cuales son socios comerciales de México—, así como el Reino Unido, China e India, que como ya se dijo el total de las Partes Contratantes adheridas creemos que representan aproximadamente más 80% del comercio mundial, por lo que aquí también se observa la importancia que hoy tiene la Versión Revisada del Convenio de Kyoto en las operaciones aduaneras del mundo, y que sin duda pronto habrá presión de nuestros principales socios comerciales para que México se adhiera a la misma.

5.3.3.1. Clasificación de las disposiciones del Convenio de Kyoto Revisado

Dijimos que el Convenio de Kyoto Revisado, específicamente el Anexo General y los Anexos Específicos, contienen disposiciones que se clasifican en Definiciones, Normas y Normas transitorias, las cuales se encuentran en su mayoría incorporadas *de facto* en la legislación aduanera nacional; es decir, que ya se prevén en la legislación nacional disposiciones jurídicas similares a las contenidas en el Convenio de Kyoto Enmendado, no obstante que México no se ha adherido al mismo. Esta aseveración se puntualizará en las siguientes páginas de este capítulo para el Anexo General, y en el capítulo 6 para los Anexos Específicos del Convenio.

De esta manera, para fines didácticos, hemos clasificado al conjunto de esas disposiciones en tres niveles: 1) “verdes”, 2) “amarillas” y 3) “rojas”. Respecto del Anexo General, esta clasificación tiene las siguientes características particulares:

1) Las **Disposiciones verdes (D-V)** regulan aspectos que ya se encuentran incorporados o espejeados en la legislación aduanera nacional o que se aplican en las actividades y prácticas aduaneras del país y que si México se adhiere a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto no modificarán sustantivamente el contenido de la legislación nacional y las prácticas aduaneras.

2) Las **Disposiciones amarillas (D-A)** reglamentan aspectos que no se encuentran incorporados o espejeados en la legislación aduanera nacional y que sin embargo siendo obligatoria su adopción, no representa alguna transformación sustancial inmediata para la legislación aduanera mexicana, en virtud de que México podrá aplicarlas cuando sus políticas aduaneras así lo requieran, lo permitan o lo recomienden.

3) Las **Disposiciones rojas (D-R)** prevén aspectos que no se encuentran incorporados o espejeados en la legislación aduanera nacional y al ser de aplicación obligatoria representan una transformación sustancial para la legislación

³³ Al 2 de julio de 2007.

aduanera mexicana, por lo que México deberá implementarlas conforme a los plazos establecidos en el Convenio para ese efecto.

5.4. Disposiciones del Anexo General del Convenio Revisado contemplados en la legislación nacional o que se aplican en las práctica aduanera del país

A continuación haremos referencia al nivel de disposiciones “verdes” de manera genérica para concentrarnos posteriormente en las disposiciones “amarillas” y “rojas” del Anexo General; estas últimas son las que más interés representan en el presente estudio. Empezaremos por las “Definiciones” del Anexo General.

5.4.1. Definiciones del Anexo General

El Anexo General prevé una serie de definiciones que aplican al Convenio de Kyoto Revisado, las cuales permiten entender con mayor claridad el mismo. Por tanto para “tropicalizarlo” a la legislación nacional haremos un breve comentario respecto de las definiciones que consideramos más importantes con base en lo señalado en la propia legislación nacional actual, y de esta manera empezar el estudio comparativo entre el Convenio y la legislación aduanera vigente; para tal efecto citaremos (entre comillas) las definiciones previstas en el Anexo General, mismas que respectivamente se comentan una vez transcritas:

- **“Aduana**, los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la recaudación de derechos e impuestos a la importación, a la exportación, al movimiento o al almacenaje de mercancías, y encargados asimismo, de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, movimiento o al almacenaje de mercancías” y **“Oficina aduanera**, la unidad administrativa competente para llevar a cabo las formalidades aduaneras, así como las instalaciones u otras áreas habilitadas a tales efectos por las autoridades competentes”.

La primera definición se refiere a la aduana como un *servicio* y la segunda, a la aduana como *unidad física y administrativa*.

En México las aduanas como unidad administrativa son los lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías y los medios que las transportan, en los cuales se aplican los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava su entrada y salida del territorio nacional, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste. Y por el otro lado, el Servicio de Aduanas de México facilita, controla y fiscaliza la entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, trasbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes. Estos servicios no pueden realizarse por cualquier punto del país, sino a través de los lugares autorizados expresamente para tal

efecto, entendiéndose como tales los recintos fiscales y fiscalizados: las aduanas y sus secciones aduaneras; garitas; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados; puertos y terminales ferroviarias, y puntos de revisión aduaneros que cuenten con servicios aduanales. Redundando, las aduanas ofrecen sus servicios y ejercen en forma exclusiva el control, la vigilancia, la entrada y salida de mercancías, sus medios de transporte, y de personas, de acuerdo con las facultades que establece la Ley Aduanera y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y conforme a la circunscripción territorial que les corresponda.

De esta manera, consideramos que el concepto de *aduanas modernas* no sólo se limita a los aspectos de mejoras informáticas, automatización, actualización tecnológica, infraestructura y equipamiento; pues la modernización implica además, aspectos legislativos, de facilitación, competitividad, capacitación constante del personal, despacho inteligente, armonización y simplificación de procedimientos, buena relación con los sectores privados, así como la privatización de ciertas funciones no sustantivas en las aduanas y la utilización optativa del agente aduanal, a fin de promover otro tipo de servicios aduaneros integrales.³⁴

- **“Asistencia administrativa mutua**, las acciones de una administración aduanera en nombre de o en colaboración con otra administración aduanera a fin de aplicar las leyes aduaneras correctamente y a fin de impedir, investigar y reprimir infracciones aduaneras”.

Con relación a esta definición, debemos comentar que México ha suscrito diversos convenios de intercambio de información, de cooperación y asistencia mutua, así como de facilitación aduanera, dentro del marco de la OMA, los cuales tienen el carácter de “Acuerdos interinstitucionales” en México, conforme al Artículo 2º. de la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT).³⁵ La información relacionada con los mismos se puede obtener en la página de la red: www.aduanas.gob.mx.³⁶

- **“Control de Aduana**, las medidas aplicadas por la Aduana a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera”; **“Reconocimiento de mercancías**, la inspección física de las mercancías por parte de la Aduana a fin de cerciorarse que la naturaleza, el origen, la condición, la cantidad y el valor de las mercancías

³⁴ Para mayor referencia sobre este concepto véase los rubros de esta investigación: “3.3.2. La Función Moderna de las Aduanas Mexicanas”; “3.3.4. Privatización de Las Aduanas” y “3.3.5. El Ciclo Tributario Aduanero”.

³⁵ Un acuerdo interinstitucional, es el “... convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado”.

³⁶ Cfr. Trejo Vargas Pedro. “El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones”. Tax Editores, 2da. Ed. México, 2006, pp. 277-280.

se encuentran conformes a los detalles suministrados en la declaración de mercancías” y “**Control por auditoría**, las medidas mediante las cuales la Aduana se cerciora con respecto a la exactitud y a la autenticidad de las declaraciones a través del examen de los libros, de los registros, de los sistemas comerciales y de la información comercial que obra en poder de las personas interesadas”.

Sobre estos puntos, en México la principal base legal de los actos de comprobación de la autoridad aduanera la encontramos en la CPEUM; sin embargo, tanto el CFF, y más específicamente la Ley Aduanera y el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), prevén con detalle los dispositivos legales que fundamentan su actuación. Así tenemos por ejemplo, que los numerales 43, 44, 46, 60, 144 y 158 de la Ley Aduanera, disponen facultades de comprobación de las autoridades aduaneras relacionadas con el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, visitas domiciliarias, la verificación de mercancías en transporte, la retención de mercancías de comercio exterior, la glosa de documentos, las visitas de inspección y las revisiones de gabinete, etcétera, de las cuales pueden derivar, principalmente, dos tipos de procedimientos cuando la autoridad detecte alguna irregularidad en la materia: el llamado Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), regulado por los Artículos 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera, y el que denominamos Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera (PIMA), regido por el Artículo 152 de la misma Ley. Igualmente, estas medidas también se encuentran reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

- “**Declaración de mercancías**, una declaración realizada del modo prescrito por la Aduana, mediante la cual las personas interesadas indican qué régimen aduanero deberá aplicarse a las mercancías y mediante la cual se suministran los detalles que la Aduana requiere para la aplicación del régimen mencionado”.

En México, las operaciones aduaneras se sustentan en el *principio de autodeclaración*, no sólo para el pago de los impuestos al comercio exterior, sino para el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las demás formalidades del despacho aduanero de las mercancías. El principio de la *autodeclaración en materia aduanera*³⁷ constituye el pilar fundamental en el establecimiento de las políticas de revisión de las mercancías de comercio exterior por parte de las autoridades aduaneras. Ello significa que corresponde al propio contribuyente por sí solo o por conducto de su agente o apoderado aduanal, determinar la base y la cantidad de impuestos a pagar por la importación y exportación de mercancías, correspondiendo a la autoridad aduanera la revisión del pago efectuado mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, incluso del cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables, mediante el análisis de riesgo.

³⁷ Este principio lo encontramos en los Artículos 36, 42, 43 y 81 de la Ley Aduanera y, 6º y 72 del CFF.

- “**Declarante**, toda persona que realiza una declaración de mercancías o en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada” y “**Tercero**, cualquier persona que actuando en nombre de otra persona, trate directamente con la Aduana con relación a la importación, exportación, movimiento o almacenaje de mercancías”.

Estas definiciones incluyen la declaración del propio importador o exportador que aunque no sea dueño de las mercancías podrá realizar la declaración aduanera de las mismas, siempre y cuando pueda disponer legalmente de las mismas, así como otros terceros autorizados, como lo son en México los agentes y apoderados aduanales.

- “**Derechos aduaneros**, los derechos establecidos en los aranceles de Aduana (sic), a los cuales se encuentran sometidas las mercancías tanto a la entrada como a la salida del territorio aduanero”.

Consideramos que este concepto para efectos de nuestra legislación mexicana, se circunscribe específicamente a los impuestos al comercio exterior, es decir, los impuestos generales de importación (IGI) y de exportación (IGE). En otras palabras, son las contribuciones que se causan por la entrada al territorio nacional de las mercancías o de su salida del mismo, a los cuales les conoce también como impuestos *ad valorem* (según el valor).³⁸

- “**Derechos e impuestos**, los derechos y los impuestos a la importación y/o a la exportación”; “**Derechos e impuestos a la exportación**, los derechos aduaneros y todos los otros derechos, impuestos o recargos percibidos en la exportación o con motivo de la exportación de mercancías, salvo los recargos cuyo monto se limite (sic) al costo aproximado de los servicios prestados o percibidos por la Aduana por cuenta de otra autoridad nacional”; y “**Derechos e impuestos a la importación**, los derechos aduaneros y todos los otros derechos, impuestos o recargos percibidos en la importación o con motivo de la importación de mercancías, salvo los recargos cuyo monto se limite al costo aproximado de los servicios prestados o percibidos por la Aduana por cuenta de otra autoridad nacional”.

Estas tres últimas definiciones contienen elementos tributarios más amplios que la de “Derechos aduaneros” comentada, ya que se refieren además de los impuestos al comercio exterior, a los impuestos internos causados por las operaciones de comercio exterior, tanto en la importación como a la exportación de mercaderías, pues con motivo de las operaciones aduaneras se causan otras contribuciones diferentes a los impuestos de comercio exterior, así como

³⁸ Artículos 51 de la Ley aduanera y 12 de la Ley de Comercio Exterior.

derechos, que se establecen en cada una de sus leyes respectivas.³⁹ Estos gravámenes diferentes de los impuestos al comercio exterior o los aranceles, afectan a las importaciones o exportaciones de mercancías. En México, se les conocen como contribuciones internas o impuestos internos, con excepción de las cuotas compensatorias que son consideradas como un aprovechamiento, pero que también implican un gravamen,⁴⁰ y generalmente son los siguientes:

Gravamen	Ley que lo regula
• Impuesto sobre la renta (ISR)	Ley del ISR
• Impuesto al valor agregado (IVA)	Ley del IVA
• Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Ley del IEPS
• Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)	Ley del ISAN
• Derechos	Ley Federal de Derechos
• Aprovechamientos (Cuotas compensatorias)	Ley de Comercio Exterior y CFF

• **“Desaduanamiento**, el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para permitir a las mercancías ingresar para el consumo, ser exportadas o ser colocadas bajo otro régimen aduanero” y **“Formalidades aduaneras**, todas las operaciones que deben ser llevadas a cabo por las personas interesadas y por la Aduana a los efectos de cumplir con la legislación aduanera”.

Estas definiciones se asemejan a lo establecido en el numeral 35 de la Ley Aduanera que define el despacho aduanero de las mercancías como “... el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”. El despacho de las mercancías es sólo una parte de la actividad aduanera y es un procedimiento de carácter público, el cual debe efectuarse mediante el empleo de un complejo sistema electrónico conocido como *Sistema Automatizado Aduanero Integral* (SAAI, por sus siglas), con grabación

³⁹ Para efectos de este estudio considérese la clasificación de contribuciones y aprovechamientos prevista en los Artículos 2 y 3 del CFF. Véase el apartado “3.1.1.2. Aranceles y tributos al comercio exterior” de este estudio.

⁴⁰ La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal respectivo, autoriza la condonación o cancelación de multas y créditos fiscales derivados de operaciones de comercio exterior, cuotas de importación, así como modificaciones a la TIGIE.

simultánea en medios magnéticos, en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en reglas de carácter general, cuya base legal se encuentra en el numeral 38 de la citada Ley.

- **“Devolución (Reintegro)**, la devolución total o parcial de los derechos e impuestos pagados por mercancías y la condonación total o parcial, de los derechos e impuestos en caso que el pago no haya sido efectuado”.

Esta práctica internacional reconocida por el Convenio de Kyoto Revisado, en México se encuentra instrumentada en el Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, conocido como *Draw Back*.

- **“Garantía**, aquello que a satisfacción de la Aduana, asegura el cumplimiento de una obligación respecto de la misma. La garantía se denomina ‘global’ cuando asegura la ejecución de las obligaciones resultantes de varias operaciones”.

En México, la legislación aduanera no prevé esta clase garantía como tal, sin embargo contempla otros supuestos como se verá más adelante.

- **“Legislación aduanera**, las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la importación, a la exportación, al movimiento o al almacenaje de mercancías, cuya administración y aplicación se encuentren específicamente a cargo de la Aduana, y todo otro reglamento elaborado por la Aduana conforme a los poderes que le confiere la ley” y **“Territorio aduanero**, el territorio en el cual es aplicable la legislación aduanera de una Parte Contratante”.

Sobre la definición de “Legislación aduanera” y “Territorio Aduanero”, ya se habló ampliamente en el apartado “5.2. Principios generales” de este estudio.

5.4.2. Disposiciones del Anexo General contemplados en la legislación nacional o que se aplican en la práctica aduanera mexicana

Se trata de disposiciones “verdes” consistentes en Normas y Normas transitorias, las cuales regulan aspectos que ya se encuentran sustancialmente incorporados “de hecho” en la legislación aduanera nacional o que se aplican en las actividades y prácticas aduaneras del país, de tal suerte que si México se adhiere a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto no se modificaría sustancialmente el contenido de la legislación nacional.

Para efectos prácticos, citaremos y haremos alusión a dichas disposiciones en forma muy genérica, señalando algunos ejemplos de disposiciones jurídicas ya

previstas en la legislación nacional mexicana o de prácticas aduaneras similares que se reconocen en las aduanas mexicanas.⁴¹

Oficinas aduaneras

“3.1 Norma. La Aduana designará las oficinas aduaneras en que se presentarán o desaduanarán las mercancías. Asimismo determinará la competencia y la ubicación de estas oficinas aduaneras y sus días y horas de atención al público, teniendo en cuenta especialmente las necesidades del comercio”.

Esta Norma tiene similitud con lo señalado en el Reglamento Interior del SAT y en el Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del SAT. También se refleja en el Anexo 4 de las RCGMCE (horario de las aduanas), de conformidad con el Artículo 18 de Ley Aduanera.

“3.2 Norma. A solicitud de la persona interesada y por razones que la Aduana considere válidas, esta última, sujeta a la disponibilidad de recursos, llevará a cabo las funciones correspondientes a prácticas y regímenes aduaneros fuera de las horas de atención al público establecidas o fuera de las oficinas de Aduana. Todo gasto a cobrar por la Aduana se limitará al costo aproximado de los servicios prestados”.

La Norma transcrita guarda relación con lo preceptuado en el Artículo 19 de la Ley Aduanera y 10 de su Reglamento y lo que se conoce en la práctica como “servicios extraordinarios” autorizados fuera de los horarios oficiales para prestar los servicios aduaneros.⁴²

“3.3 Norma. Cuando la oficina aduanera se encuentre ubicada en un cruce de frontera común, las administraciones aduaneras involucradas armonizarán los horarios de atención al público y la competencia de las oficinas mencionadas”.

Como ejemplo de este punto tenemos la *Alianza para la frontera México - Estados Unidos, declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera*, firmado el 22 de marzo del 2002 por el Secretario de Gobernación y el Secretario de Estado Estadounidense. Este Acuerdo, de 22 puntos, persigue tres principales objetivos: a) combatir el terrorismo, b) garantizar la seguridad y fluidez en el paso de las personas, y c) asegurar el libre intercambio de mercancías. El primero de dichos objetivos fue planteado por el gobierno de los Estados Unidos como reacción ante los ataques terroristas acontecidos el 11 de

⁴¹ Sobre el particular, es de vital importancia señalar que muchos de los comentarios vertidos en lo sucesivo, se basan en los valiosos materiales proporcionados por el Lic. y A.A. Andrés Rohde Ponce, a quien le agradezco infinitamente su apoyo en esta tarea.

⁴² Véase también la Norma 3.22, más adelante.

septiembre de 2001 en ese país; el segundo objetivo se relaciona principalmente con aspectos migratorios, y el tercero es el que involucra directamente al trabajo de la Aduana Mexicana, especialmente para reducir los cuellos de botella que ocasionó la excesiva revisión de vehículos ligeros y de carga posterior a los mismos atentados. De igual forma, se tiene el *Marco de Cooperación Aduanera entre México y Estados Unidos de América*, celebrado en junio del 2001, en el cual ambas administraciones de aduanas desarrollan proyectos e iniciativas en tres grandes áreas: a) Operaciones Fronterizas, b) Aplicación de la Ley y Tecnología, y c) Procedimientos Aduaneros. A dichos instrumentos le han seguido diversos documentos con el mismo objetivo.

Declarantes

“3.6 Norma. La legislación nacional determinará las condiciones bajo las cuales una persona tiene derecho a actuar como declarante”.

Se refiere a las personas con derecho a actuar como declarantes. En este sentido, la Ley Aduanera sólo permite actuar a los importadores a través de agentes o apoderados aduanales, de conformidad con los Artículos 36, 40, 41, 159 y 168, limitándose con ello la participación directa incluso de los propios importadores o exportadores.

“3.8 Norma. El declarante será responsable ante la Aduana por la exactitud de la información proporcionada en la declaración de mercancías y por el pago de derechos e impuestos”.

Hace alusión a las responsabilidades del declarante. En México el sujeto pasivo en el caso de importaciones y exportaciones es quien realiza el hecho generador en términos de los Artículos 52 y 56 de Ley Aduanera, y son responsables solidarios con él los sujetos señalados en el Artículo 53 de la misma Ley.

“3.9 Norma. Antes de presentar la declaración de mercancías y bajo las condiciones establecidas por la Aduana, el declarante estará autorizado a: (a) inspeccionar las mercancías; y (b) retirar muestras”.

“3.10 Norma. La Aduana no exigirá una declaración de mercancías por separado respecto a las muestras cuyo retiro fuera autorizado bajo la supervisión de la Aduana, a condición que las muestras mencionadas sean incluidas en la declaración de mercancías de la carga correspondiente”.

Las Normas 3.9 y 3.10 que hacen referencia a los derechos del declarante se reflejan ya en el Artículo 42 (reconocimiento previo de las mercancías) y en el Artículo 25 de Ley Aduanera (actos de conservación, examen y toma de muestras).

Formato de la declaración de mercancías y *paperless trading*

“3.11 Norma. El contenido de la declaración de mercancías será establecido por la Aduana. El formato de papel de la declaración de mercancías será conforme al diseño de página modelo de las Naciones Unidas.

En el caso de regímenes de desaduanamiento automatizados, el formato de la declaración electrónicamente presentada se basará en las normas internacionales de intercambio de información electrónica, del modo indicado en las Recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera respecto a la tecnología de la información”.

La Norma se asimila a lo indicado en los Artículos 2, fracción VIII, 43 y 83 de Ley Aduanera y el formato de declaración aduanera (pedimento) de referencia se encuentra en los Anexos 1 y 22 de las RCGMCE. Dicho formato se localiza en el documento “*ANNEX I. The Single Goods Declaration del Appendix II. RECOMMENDATION OF THE CUSTOMS CO-OPERATION COUNCIL CONCERNING THE SINGLE GOODS DECLARATION (26 June 1990)*” y fue utilizado como modelo por la Administración General de Aduanas para elaborar el formato de “Pedimento Único” vigente en la legislación nacional.

“3.12 Norma. La Aduana limitará la información exigida en la declaración de mercancías a aquellos datos que considere imprescindibles para la liquidación y cobro de derechos e impuestos, la confección de estadísticas y la aplicación de la legislación aduanera”.

Ello se refleja en los Artículos 36 y 38 de Ley Aduanera y en los Anexos 1 y 22 de RCGMCE.

“3.13 Norma. El declarante que por razones que la Aduana considere válidas, no posea toda la información necesaria para realizar una declaración de mercancías, se encontrará autorizado a presentar una declaración de mercancías provisoria o incompleta, a condición que contenga la información que la Aduana considere necesaria y que el declarante se haga responsable de completarla dentro de un plazo determinado”.

Esta Norma ya se encuentra incorporada en los Artículos 98 a 100, y 100-A y 100-B de Ley Aduanera y así como en las RCGMCE (Revisión en Origen y Empresas Certificadas), no obstante opera muy poco en la práctica. Asimismo, no se debe confundir con la Norma 3.41, de la cual se hablará más adelante en el apartado “5.6.2. Retiro de Mercancías”.

“3.14 Norma. En caso que la Aduana admita una declaración de mercancías provisoria o incompleta, no se aplicará a las mercancías un tratamiento tarifario distinto al que se le habría asignado en caso que se hubiera presentado directamente una declaración de mercancías completa y correcta.

El despacho de mercancías no será diferido a condición que toda garantía exigida haya sido presentada a fin de asegurar el cobro de cualquier derecho o impuesto exigibles”.

Al igual que la anterior, esta regla ya se encuentra incorporada en los Artículos 98 a 100, y 100-A y 100-B de Ley Aduanera y así como en RCGMCE, (Revisión en origen y Empresas certificadas), así como en los numerales 84-A, 86-A y 158 de Ley Aduanera.

“3.15 Norma. La Aduana exigirá la entrega de la declaración de mercancías original, y el mínimo número de copias necesarias”.

Esta disposición tiene relación con lo dispuesto en el Artículo 36 de Ley Aduanera y Anexos 1 y 22 de la RCGMCE mismos que prevén dicha hipótesis.

Sin embargo, con todo lo señalado en instrumentos internacionales y tal como se confirmó en la decimocuarta reunión de líderes de la Asociación para la Cooperación Económico Asia-Pacífico (APEC) celebrada en Los Cabos (México) los días 18 y 19 de noviembre de 2006, un aspecto relevante en el comercio mundial es la liberación real de aranceles y la implementación de diversos mecanismos para lograr la facilitación comercial, destacando la promoción del uso del “*Paperless Trading*” enfocado a disminuir la dependencia del papel en el intercambio de mercancías y de esta manera apoyar el uso del Internet para las transacciones comerciales buscando que los diferentes gobiernos puedan hacer más eficiente dicho intercambio.

“... la iniciativa ‘*Paperless Trading*’ es una estrategia que todos los miembros de la APEC tendrán que implementar, y así, alcanzar los beneficios que permitirán, en primer lugar, reducir los procesos de intercambio de información y tener mejores procedimientos aduaneros y más transparentes. En el caso de México, este compromiso se ha instrumentado desde 1998, y se ratificó en la 14va. Reunión Ministerial de APEC ... México comenzó este proceso con la instrumentación del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), el cual tiene la función de reducir los tiempos en el despacho de las mercancías, reduciendo así, el papeleo y los documentos en las transacciones a la importación y exportación. Se hizo posteriormente reingeniería del sistema, el cual dio como resultado el SAAI M3, en el cual se procesan de manera automática, los pedimentos, y otros procesos usados en las distintas aduanas del país”.⁴³

Un ejemplo de éxito de la implementación del *paperless trading* es Singapur, donde anualmente se procesan en promedio más de 10 millones de declaraciones de aduanas vía electrónica “... teniendo un ahorro aproximado de \$600 millones de dólares en papel y administración”.⁴⁴ Por lo que la Administración

⁴³ Valencia Saldaña, Enrique. “APEC por la facilitación del comercio”; *Aduanas Eje del Comercio Exterior*, año 6, núm. 1, 2007, CAAAREM, México, p. 55.

⁴⁴ Valencia Saldaña, Enrique; *Op.cit.*, p. 55

General de Aduanas de México debería evaluar las ventajas de utilizar de manera total y definitiva este esquema del *paperless trading* en la declaración aduanera de las mercaderías, complementado desde luego con otros aspectos como el análisis de riesgo, declaraciones provisionales, etc.

Documentos justificativos de la declaración de mercancías

“3.16 Norma. Como respaldo de la declaración de mercancías, la Aduana solicitará únicamente aquellos documentos justificativos indispensables para permitir el control de la operación y para cerciorarse que se ha cumplido con todos los requisitos relativos a la aplicación de la legislación aduanera”.

Supuesto similar lo encontramos en el Artículo 36 (presentación de pedimentos y sus anexos) de Ley Aduanera.

“3.17 Norma. En caso que algunos de los documentos justificativos correspondientes no pudieran ser presentados junto con la declaración de mercancías por razones que la Aduana estime válidas, se permitirá que los mismos sean presentados dentro de un plazo determinado”.

El Artículo 36 de la Ley Aduanera no permite un diferimiento en la presentación de documentación que acredite el cumplimiento de obligaciones a la importación, sin embargo la regla 2.12.2. de las RCGMCE en casos muy especiales establece este tipo de facilidades.

“3.18 Norma transitoria. La Aduana permitirá la presentación de documentos por medios electrónicos”.

Esta hipótesis se prevé en los Artículos 15, fracción III, 36, penúltimo párrafo, 38, 119, quinto párrafo, 176, fracción II, 184, fracción VI de Ley Aduanera, así como en diversos casos establecidos en RCGMCE.

“3.19 Norma. La Aduana no solicitará la traducción de la información contenida en los documentos justificativos excepto cuando sea necesario a fin de permitir procesar la declaración de mercancías mencionada”.

La Ley Aduanera es omisa al respecto, pero al aplicarse supletoriamente el CFF, y con ello el Código Federal de Procedimientos Civiles (Artículo 271), todos los documentos en idioma distinto al español, deben presentarse con su traducción. Con todo, de conformidad con la regla 2.6.1 de las RCGMCE la factura podrá presentarse acompañada el pedimento en español, inglés o en francés.

Presentación, inscripción y verificación de la declaración de mercancías

“3.20 Norma. La Aduana permitirá que se presente la declaración de mercancías en cualquier oficina aduanera habilitada”.

Esta Norma se asimila a lo establecido en los Artículos 43, 44 y 83 de Ley Aduanera; no obstante ello se limita en ciertos casos al establecimiento de aduana exclusivas conforme al Anexo 21 de las RCGMCE.

“3.21 Norma transitoria. La Aduana permitirá que la declaración de mercancías se efectúe electrónicamente”.

De conformidad con los Artículos 36, 38, 43 y 44 de la Ley Aduanera, se permite que se haga la transmisión electrónica del pedimento; sin embargo, para que sea válida debe presentarse ante el mecanismo de selección automatizado.

“3.22 Norma. La declaración de mercancías será presentada en el horario dispuesto por la Aduana”.

Para los efectos de los artículos 18 de la Ley Aduanera y 8o. de su Reglamento, en la regla 2.1.8. y en el Anexo 4 de las RCGMCE se determinan los días y horas que se consideran hábiles para la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte. Asimismo, los administradores de las aduanas podrán habilitar lugares distintos del autorizado, así como días y horas inhábiles, en los casos en que el servicio así lo amerite: “Los administradores podrán habilitar servicios extraordinarios en las aduanas, siempre que el AA o Ap. Ad. (sic) que vaya a tramitar la operación de que se trate, lo solicite mediante correo electrónico en formato libre, a la dirección de la persona que para tal efecto designe el administrador, cuando menos con ocho horas de anticipación al arribo de la mercancía ante la aduana, dichos servicios serán para horarios distintos a los establecidos en el Anexo 4 de las RCGMCE, incluyendo sábados, domingos y días festivos”.⁴⁵

“3.23 Norma. Cuando la legislación nacional establezca que la declaración de mercancías deba ser presentada durante un plazo determinado, el tiempo establecido deberá ser suficiente para que el declarante complete la declaración de mercancías y para que obtenga los documentos justificativos requeridos”.

El Artículo 83, segundo párrafo de la Ley Aduanera establece que se deberá presentar el pedimento a más tardar en el mes siguiente a aquel en que se hayan depositado ante la aduana, y en el caso de tráfico marítimo, en los dos meses siguientes.

“3.25 Norma. La legislación nacional establecerá las condiciones para la presentación y admisión o verificación de la declaración de mercancías y de los documentos justificativos antes que lleguen las mercancías”.

⁴⁵ Norma Décima, Rubro A “Despacho Aduanero a la Importación” del Capítulo Tercero, Administración General de Aduanas, *Manual de Operación Aduanera*, Versión 2006, México. Oficio de liberación: 326-SAT-I-50897 del 9 de agosto de 2006, emitido por la Administración Central de Operación Aduanera dependiente de la Administración General de Aduanas.

El Artículo 83 tercer párrafo de Ley Aduanera permite el pago anticipado de las contribuciones y cuotas compensatorias, sujetando la importación a las regulaciones y restricciones no arancelarias vigentes en dicho momento. Con todo, no se prevé que el pedimento se admitido sino hasta que se presente ante el SAAI.

“3.26 Norma. Cuando la Aduana no pueda admitir la declaración de mercancías, la misma indicará al declarante los motivos del rechazo”.

Este supuesto se aplica en la prevalidación de pedimentos, la cual se lleva a cabo a través de confederaciones de agentes aduanales, asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, empresas de mensajería y paquetería, almacenes generales de depósito industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos, autorizadas en términos del artículo 16-A de la Ley Aduanera. De conformidad con la Segunda Unidad, rubro B, del Manual de Operación Aduanera (MOA),⁴⁶ la *prevalidación* consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, establecidos por la Aduana México para ser presentados al SAAI para su posterior transmisión a dicho sistema.

“3.27 Norma. La Aduana permitirá al declarante enmendar una declaración de mercancías ya presentada, a condición que cuando se reciba la solicitud no haya comenzado la verificación de la declaración de mercancías ni el reconocimiento de las mercancías”.

Este supuesto lo encontramos en el Artículo 89 segundo párrafo de Ley Aduanera, así como en diversas reglas de las RCGMCE.

“3.28 Norma transitoria. La Aduana permitirá al declarante enmendar la declaración de mercancías cuando una solicitud haya sido recibida luego de comenzada la verificación de la declaración de mercancías, si considera válidas las razones esgrimidas por el declarante”.

El Artículo 89 de Ley Aduanera no prevé esta hipótesis, si no hasta que culmine el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, y el pedimento no este sujeto a facultades de comprobación. Sin embargo, las RCGMCE prevé ciertas facilidades similares a la referida Norma 2.28, por ejemplo, en los casos de mercancías despachadas a granel, procede la rectificación del pedimento en cuanto al peso bruto o volumen asentados, inclusive después de activado el mecanismo de selección automatizado, o cuando el importador por conducto de su agente o apoderado aduanal efectúe la rectificación del pedimento correspondiente antes de la conclusión del reconocimiento aduanero o de la recepción del dictamen del segundo reconocimiento, según corresponda. Asimismo, las empresas certificadas cuando el resultado del mecanismo de

⁴⁶ Manual de Operación Aduanera; *Op.cit.*

selección automatizado haya determinado desaduanamiento libre, podrán rectificar el origen de las mercancías dentro de los 3 meses siguientes a aquel en que se realice el despacho.

“3.29 Norma transitoria. El declarante estará autorizado a retirar su declaración de mercancías y a solicitar otro régimen aduanero, a condición que la solicitud para realizarlo sea presentada a la Aduana antes que las mercancías hayan sido retiradas y que las razones esgrimidas sean consideradas válidas por la Aduana”.

La hipótesis prevista en esta Norma se encuentra reglamentada en el Artículo 93 de Ley Aduanera que permite el desistimiento del régimen, siempre que las mercancías no hayan sido presentadas al sistema automatizado.

“3.30 Norma. La verificación de la declaración de mercancías se llevará a cabo al mismo tiempo o tan pronto como sea posible luego que la declaración de mercancías haya sido admitida”.

El Artículo 60 del Reglamento de la Ley Aduanera establece que el reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos. Sin embargo, en el caso de que al mismo tiempo se encuentre en reconocimiento, un embarque que contenga mercancía de una empresa certificada, se le dará prioridad al de la empresa certificada, salvo que el dependiente autorizado no se presente en el plazo señalado en la Norma Trigésima octava, Rubro A del Capítulo Tercero del MOA.

Asimismo, el numeral 43 de Ley Aduanera señala que si del mecanismo de selección automatizado resulta reconocimiento aduanero, se deberá llevar a cabo el reconocimiento de las mercancías, indicando las acciones que podrá tomar en los Artículos 44 y 45 de la propia Ley.

“3.31 Norma. A los efectos de verificar la declaración de mercancías, la Aduana llevará a cabo únicamente aquellas acciones que considere indispensables para asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera”.

Este supuesto se prevé para la autoridad aduanera conforme a los Artículos 44, 45 y 144 de la Ley de la materia.

Regímenes especiales para personas autorizadas

“3.32 Norma transitoria. Para las personas autorizadas que cumplan con ciertos criterios establecidos por la Aduana, incluso quienes tengan antecedentes satisfactorios en materia aduanera y que utilicen un sistema eficaz para el manejo de registros comerciales, la Aduana implementará:

- el retiro de mercancías contra presentación de la mínima información necesaria para identificar las mercancías y completar posteriormente la declaración de mercancías definitiva;
- el desaduanamiento de las mercancías en las instalaciones del declarante o en otro lugar habilitado por la Aduana;
- y además en la medida que sea posible se considerará la implementación de otros procedimientos especiales como:
 - la presentación de una sola declaración de mercancías para todas las importaciones o exportaciones dentro de un plazo determinado, cuando las operaciones mencionadas sean realizadas frecuentemente por la misma persona;
 - la posibilidad para personas autorizadas de liquidar ellas mismas sus derechos e impuestos utilizando sus propios registros comerciales, en los cuales se basará la Aduana, cuando corresponda, para verificar la aplicación de otros reglamentos.
- presentación de la declaración de mercancías por medio de una mención en los registros de la persona autorizada, a completar posteriormente con una declaración de mercancías complementaria”.

Estos supuestos se encuentran regulados en el procedimiento de revisión en origen, previsto en los Artículos 98 a 100 de la Ley Aduanera; así como en la regla 2.8.3. de las RCGMCE para empresas certificadas y empresas que cuentan con un sistema electrónico de control de inventarios para importaciones temporales (SECIIT), este último implementado a partir de 2006 en tres empresas miembros del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME).

Plazo para el reconocimiento de mercancías

“3.33 Norma. Cuando la Aduana decida que las mercancías declaradas deberán ser reconocidas, el mencionado reconocimiento se llevará a cabo tan pronto como sea posible luego que la declaración de mercancías haya sido admitida”.

“3.34 Norma. Cuando se programe los reconocimientos de mercancías, se dará prioridad al reconocimiento de animales vivos y mercancías perecederas y de otras mercancías cuyo carácter de urgencia hubiera sido aceptado por la Aduana”.

A las Normas 3.33 y 3.34 también se le aplican el comentario vertido para la Norma 3.30, pero además se debe precisar aquí que el MOA establece que el reconocimiento aduanero se realizará en dos etapas: revisión documental y revisión física de la mercancía (examen de la mercancía) y que podrá efectuarse en un tiempo considerado de tres horas, contadas a partir del momento en que se haya dado inicio al mismo, salvo que se detecten irregularidades que ameriten la verificación total de la mercancía.

En el caso de que la autoridad aduanera presuma que se está cometiendo alguna infracción que requiera de una investigación previa por parte de la autoridad aduanera para determinarla, deberá enviar en el mismo día la solicitud correspondiente a la Administración Central que se encargará de llevar a cabo la investigación. En este caso, el personal autorizado deberá marcar en el SAAI, la opción “pendiente por investigación”, a efecto de que el verificador continúe con los reconocimientos que le haya asignado el SAAI. En tales casos, el reconocimiento aduanero deberá concluirse en un plazo no mayor a dos días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya dado inicio al mismo.

“3.35 Norma transitoria. En caso que las mercancías deban ser sometidas al control de otras autoridades competentes y que la Aduana también programe un reconocimiento, la Aduana se asegurará que el reconocimiento y los controles sean coordinados, y en lo posible, que sean realizados al mismo tiempo”.

Este supuesto se encuentra previsto en los Artículos 36, fracción I, inciso c) y 104, fracción II de Ley Aduanera; 4, fracción III, 5, fracción III, 16 fracción VI, 17, 20 y 21 de la Ley de Comercio Exterior. Un ejemplo que se puede señalar al respecto son las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, previstas en el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Presencia del declarante en el reconocimiento de las mercancías

“3.36 Norma. La Aduana tendrá en cuenta las peticiones del declarante de estar presente o estar representado durante el reconocimiento de las mercancías. Estas peticiones se autorizarán excepto en circunstancias excepcionales”.

Esta disposición se contempla en los Artículos 36, 40, 41, 159 y 168 de Ley Aduanera, sin embargo limita a que las actuaciones ante la aduana se efectúen únicamente a través de agentes y apoderados aduanales y sus mandatarios o dependientes.

“3.37 Norma. La Aduana solicitará al declarante o su representante que asista al reconocimiento de las mercancías, cuando lo estime útil, a fin de proporcionarle la asistencia necesaria para facilitar el reconocimiento”.

La Norma Trigésima octava del MOA establece al respecto que: “... cuando el dependiente del AA o Ap. Ad. (sic) no se presente dentro de los treinta minutos siguientes a partir del momento en que el verificador designado para efectuar la práctica del reconocimiento aduanero, haya recibido la documentación correspondiente, incluso tratándose de empresas certificadas, se podrá utilizar la opción pendiente por ausencia del tramitador. Cuando el dependiente se presente dentro de las dos horas siguientes a la determinada por el SAAI para la práctica del reconocimiento, éste se llevará a cabo, una vez que el verificador concluya los

reconocimientos que el SAAI le hubiera determinado hasta ese momento. Si el dependiente se presenta después de transcurridas dos horas a la determinada por el SAAI para la práctica del reconocimiento, éste se llevará a cabo al final del turno del verificador al que le haya sido asignado el reconocimiento”.

Extracción de muestras

“3.38 Norma. Se tomará muestras únicamente cuando la Aduana lo considere necesario a fin de establecer la descripción arancelaria y/o el valor de las mercancías declaradas o para asegurar la aplicación de otras disposiciones de la legislación nacional. Las muestras tomadas serán tan pequeñas como sea posible”.

Los Artículos 45 de Ley Aduanera, 61 a 67 de su Reglamento y las reglas 2.6.11 y 2.6.13 de las RCGMCE prevén este supuesto, así como en el Capítulo Tercero del MOA.

Errores leves detectados en el reconocimiento

“3.39 Norma. La Aduana no impondrá multas excesivas por errores cuando considere que los mismos fueron involuntarios sin intención fraudulenta o grave negligencia. Cuando considere necesario evitar la reincidencia de tales errores, podrá imponer una multa, pero la misma no será mayor que lo necesario a tales efectos”.

Este supuesto se encuentra contenido en los Artículos 196 y 197 del Reglamento de la Ley Aduanera y en la regla 2.12.2 de las RCGMCE y su Anexo 19 para datos “Datos que alteran la información estadística”. En este caso no se considerará cometida la infracción a que se refiere el artículo 184, fracción III de la Ley Aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero se detecten discrepancias en los datos relativos a la cantidad declarada por concepto de contribuciones y ésta derive de errores aritméticos o mecanográficos, siempre que no cause perjuicio al interés fiscal o cuando se trate de datos que no varíen la información estadística.

Retiro de mercancías

“3.40 Norma. Las mercancías declaradas serán retiradas tan pronto como la Aduana las haya reconocido o haya decidido no reconocerlas dadas las siguientes condiciones:

- que no se hubiera cometido infracciones;
- que las licencias de importación o de exportación o cualquier otro documento solicitado haya sido adquirido;

- que todos los permisos relativos al régimen considerado hayan sido adquiridos; y
- que los derechos e impuestos hayan sido pagados o que se hayan tomado las medidas necesarias a fin de asegurar su cobro”.

De conformidad con el Artículo 43, cuarto párrafo de Ley Aduanera, si la autoridad no detecta irregularidades que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, permitirá la salida inmediata de las mercancías del recinto fiscal.

“3.42 Norma. Cuando la Aduana decida que es preciso un análisis de laboratorio de las muestras, un documento técnico detallado o el asesoramiento de un experto, se autorizará el retiro de las mercancías antes que estén prontos los resultados del examen mencionado, a condición que se haya suministrado toda garantía solicitada y a condición que las mercancías no sean objeto de prohibiciones o restricciones”.

Esta norma se encuentra prevista en los Artículos 44 y 45 de Ley Aduanera y 61 a 67 de su Reglamento, las reglas 2.6.11 y 2.6.13 de las RCGMCE, así como en la Quinta y Sexta Unidades del MOA.

“3.43 Norma. Cuando se constate una infracción la Aduana no esperará a que se complete el curso de acción judicial o proceso administrativo antes de permitir el retiro de las mercancías, a condición que las mercancías no se encuentren sujetas a intervención o decomiso o vayan a necesitarse como pruebas en una fase posterior y que el declarante pague los derechos e impuestos y que suministre una garantía que asegure el cobro de todo otro derecho o impuesto adicional y de toda multa que resultara exigible”.

Los Artículos 150, 151 y 154 de Ley Aduanera, prevén los casos en que la autoridad aduanera puede proceder al embargo precautorio de las mercancías y liberar las mercancías previo otorgamiento de la garantía correspondiente (sustitución de mercancía por garantía), salvo en aquellas situaciones en que las mercancías están en supuesto de pasar a propiedad del Fisco Federal en términos del numeral 183-A de la misma Ley.

Abandono o destrucción de mercancías

“3.44 Norma. Cuando las mercancías aún no hayan sido despachadas para su consumo o cuando hayan sido colocadas bajo otro régimen aduanero, y a condición que no se haya constatado ninguna infracción, no se le solicitará a la persona interesada que pague derechos ni impuestos, o tendrá derecho a la devolución de los mismos cuando:

- a solicitud y a criterio de la Aduana, las mercancías mencionadas sean abandonadas para beneficio del Tesoro Público o destruidas o calificadas sin valor comercial bajo el control de la Aduana. Todos los gastos correspondientes serán a cargo de la persona interesada.

- las mercancías mencionadas sean destruidas o perdidas irrecuperablemente por causa de un accidente o fuerza mayor, a condición que dicha destrucción o pérdida fuera debidamente probada a satisfacción de la Aduana.

- en mermas debidas a la propia naturaleza de las mercancías, cuando dichas mermas resulten debidamente probadas a satisfacción de la Aduana (sic).

Todo desperdicio o sobrante resultante de la destrucción que sea empleado para el consumo o que sea exportado se encontrará sujeto a los derechos e impuestos que le habrían sido aplicados si dicho deshecho o sobrante hubiera sido importado o exportado en ese estado”.

Los supuestos señalados en la citada Norma se encuentran previstos en los Artículos 94, 109, último párrafo y 135, último párrafo de Ley Aduanera, 124 y 125 de su Reglamento, así como en las reglas 2.12.10 y 2.12.19 de las RCGMCE. Otro ejemplo ilustrativo de la implementación de esta Norma en la legislación nacional es la regla 3.3.28 de dicha Resolución, la cual señala que: “Para los efectos de los artículos 109 y 118 de la Ley, los desperdicios que se vayan a destinar al mercado nacional causarán los impuestos a la importación, conforme a la clasificación arancelaria que les corresponda en el estado en que se encuentren al momento de efectuar el cambio de régimen. Para ello, se tomará como base al valor de transacción en territorio nacional. En este caso, las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, regulaciones y restricciones no arancelarias y prohibiciones aplicables serán las que rijan en la fecha de pago”.

“3.45 Norma transitoria. Cuando la Aduana venda las mercancías que no hayan sido declaradas dentro del plazo establecido o que no hayan podido ser retiradas aunque no se haya constatado alguna infracción, el producto de la venta luego de la deducción de cualquier derecho e impuesto y de cualquier otro recargo o gasto en que se haya incurrido, se entregará a aquellas personas con derecho a recibirlo, o cuando esto no sea posible, se mantendrá a su disposición por un período de tiempo determinado”.

Disposición similar se encuentra incorporada en la regla 2.5.4 de las RCGMCE la cual señala: “Para los efectos del Artículo 32 de la Ley, los propietarios o consignatarios de mercancías en depósito ante la aduana a quienes se les hubiera notificado el abandono de las mismas, podrán importarlas en definitiva aún cuando hubiera transcurrido el plazo para retirarlas, siempre que obtengan autorización de la Administración Central de Destino de Bienes de la AGA y no exista ningún adeudo con el recinto fiscal o fiscalizado, se acredite el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como el pago de las contribuciones y, en su caso, de las cuotas compensatorias que correspondan. Lo anterior no será aplicable tratándose de mercancía que se clasifique en las fracciones arancelarias comprendidas en los Anexos 10, 28 y 29 de la presente Resolución, así como de los capítulos 50 al 64 de la TIGIE”. Adicionalmente, se deberá estar a lo dispuesto por la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en el DOF

el 19 de diciembre 2002 y reformada el 23 de febrero de 2005, así como en sus disposiciones reglamentarias.

Liquidación, cobro y pago de derechos e impuestos

“4.1 Norma. La legislación nacional definirá bajo qué condiciones los derechos y los impuestos serán exigibles”.

Dependiendo del régimen aduanero que se asigne, será obligatorio el pago de contribuciones y cuotas compensatorias, en términos de los Artículos 51, 52, 83, 90, 91 y 95 de Ley Aduanera.

“4.2 Norma. El plazo acordado para la liquidación de los derechos y los impuestos exigibles será determinado por la legislación nacional. La liquidación se realizará a continuación, tan pronto como sea posible, luego de la presentación de la declaración de mercancías o a partir del momento en que los derechos sean exigibles”.

El pago de las contribuciones y cuotas compensatorias, se efectúa antes de presentar el pedimento ante el SAAI en el caso de importación definitiva, y en el caso programas de diferimiento de aranceles, se puede efectuar al momento del cambio de régimen de importación temporal a definitiva o al momento de la operación tratándose de operaciones al amparo del Artículo 303 del TLCAN o bien, 60 días después de efectuado el retorno, conforme a los numerales 63-A y 83 de Ley Aduanera, Regla 8 de la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la regla 3.3.28 de las RCGMCE.

“4.3 Norma. Los elementos en que se basa la liquidación de derechos e impuestos, así como las condiciones bajo las cuales se determinarán serán especificados en la legislación nacional”.

En este caso, para la determinación de la base gravable de las contribuciones que se causan con motivo de la importación de mercancías, se debe aplicar el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT/1994) y el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Código de Valoración Aduanera), incorporados en los Artículos 64 a 78 de la Ley Aduanera.

“4.4 Norma. Los tipos de derechos y de impuestos exigibles aparecerán en publicaciones oficiales”.

Esta Norma se encuentra implementada *de facto* en la legislación nacional, toda vez que los tributos aplicables a las operaciones de comercio exterior se encuentran señalados en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de

Exportación, en Ley del Impuesto al Valor Agregado, en Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, en la Ley Federal de Derechos, así como en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal respectiva. Igualmente, por lo que hace a la aplicación de cuotas compensatorias, éstas también se publican en el DOF, en términos de la Ley de Comercio Exterior.

“4.5 Norma. La legislación nacional especificará el momento que se tomará en consideración a los efectos de determinar los tipos de derechos y de impuestos”.

En el caso del impuesto general de importación, éste se causa en el momento de la introducción de mercancías al territorio nacional, de conformidad con los Artículos 51, 52 y 56 de la Ley Aduanera y 6º del CFF. En el caso del IVA, en los supuestos dados en el Artículo 25 de la Ley del IVA; en cuanto al IEPS, en los casos señalados en el Artículo 12 de la Ley del IEPS; en importación definitiva de vehículos se determina el ISAN conforme lo prevé el Artículo 7 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos; en el supuesto de pago de derechos, se causa el derecho de trámite aduanero conforme al Artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, etcétera.

“4.6 Norma. La legislación nacional determinará las modalidades de pago que se podrá emplear para pagar derechos e impuestos”.

Se refiere a la obligación de pago, consistente en dar el dinero causado por la importación o exportación definitiva de una mercadería, misma que recae en el sujeto pasivo, quien debe enterar al Estado por concepto de impuesto al comercio exterior por la introducción de mercancías al país o por su extracción del mismo.

Para los efectos de los artículos 83, primer párrafo de la Ley Aduanera y 117, fracción II de su Reglamento, las contribuciones y las cuotas compensatorias se pagarán por los importadores y exportadores mediante efectivo, cheque de caja, cheque certificado de la cuenta del importador, del exportador, del agente aduanal o, en su caso, de la sociedad creada por los agentes aduanales en los módulos bancarios o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas o mediante el servicio de “Pago Electrónico” que brindan dichas instituciones de crédito. Esto se encuentra en la regla 1.3.1 de las RCGMCE.

“4.7 Norma. La legislación nacional precisará la(s) persona(s) responsable(s) del pago de los derechos e impuestos”.

En términos de los Artículos 53 y 54 de la Ley Aduanera, conforme a la legislación nacional, son responsables quienes efectúen los hechos generadores de las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen.

“4.8 Norma. La legislación nacional determinará la fecha de vencimiento así como el lugar donde se efectuará el pago mencionado”.

De conformidad con los Artículos 63-A y 83 de Ley Aduanera, las contribuciones en materia de comercio exterior, así como de las cuotas compensatorias se deberán pagar en las oficinas autorizadas, por ejemplo: tratándose de pedimentos y declaraciones respecto de IVA, IEPS, DTA, ISAN y cuotas compensatorias, causados por la importación o exportación de mercancías, que se tengan que pagar conjuntamente con el impuesto general de importación o de exportación, inclusive cuando estos últimos no se causen, o cuando se trate de declaraciones cuya presentación haya sido requerida, en los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior, cuando dichas contribuciones y, en su caso, cuotas compensatorias, se paguen antes de que se active el mecanismo de selección automatizado, así como cuando se trate de rectificaciones, en términos de la regla 1.3.4. de las RCGMCE.

“4.9 Norma. Cuando la legislación nacional determine que la fecha de vencimiento de pago pueda ser fijada luego del retiro de mercancías, esa fecha será por lo menos de diez días después del retiro. No se cobrarán intereses por el período transcurrido entre la fecha del retiro y la fecha de vencimiento”.

El Artículo 83 segundo párrafo de la Ley Aduanera establece que se deberá presentar el pedimento a más tardar en el mes siguiente a aquel en que se hayan depositado ante la aduana, y en el caso de tráfico marítimo, en los dos meses siguientes. Por otra parte, el momento de pago del impuesto, no obstante el cumplimiento del hecho generador, se puede diferir de acuerdo al régimen aduanero al que se someten las mercancías, así por ejemplo, por regla general los regímenes de importación temporal; depósito fiscal; y de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado de mercancías, constituyen regímenes de diferimiento en el pago de aranceles. Aquí la obligación de pago ocurre en el momento en que las mercancías se destinan definitivamente al mercado nacional mediante el régimen respectivo, debiéndose actualizar las contribuciones desde el momento en que se dio el hecho generador y el momento de pago. También tratándose de pedimentos consolidados, el pago se realiza al momento de cerrar el mismo una semana o un mes después de que se realizó la importación del primer embarque acompañado de la factura respectiva.

“4.10 Norma. La legislación nacional determinará el plazo dentro del cual la Aduana podrá iniciar acciones legales para el cobro de derechos e impuestos que no hayan sido pagados a la fecha de vencimiento”.

Este supuesto se asemeja a las figuras jurídicas de la caducidad y de la prescripción. La figura de la prescripción tributaria la encontramos en los

numerales 4º, 22, 100 y 146 del CFF.⁴⁷ La prescripción tiene como propósito dar seguridad jurídica al contribuyente respecto al ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales para ejercer un derecho, una obligación o una acción en contra del gobernado, de tal suerte que los derechos que tiene la autoridad como titular en contra de éste, no permanezcan vivos por tiempo ilimitado, quedando en total estado de indefensión el gobernado en la relación tributaria. Es por esto, que la prescripción opera, por la inactividad de la autoridad para hacer efectivos sus derechos y que éstos no permanezcan vivos por tiempo indefinido, pudiendo los particulares solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción correspondiente.

Por otro lado, no obstante que la legislación fiscal vigente no menciona expresamente la palabra “caducidad”, se reconoce a dicha figura en el artículo 67 del CFF. En este sentido, tenemos que la *caducidad fiscal* consiste en la extinción de las facultades de las autoridades para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a los contribuyentes o gobernados, determinarles contribuciones o aprovechamientos omitidos (cuotas compensatorias) y sus accesorios, e imponerles sanciones por infracción a dichas disposiciones en el plazo que la ley concede para tal efecto.

“4.11 Norma. La legislación nacional determinará la tasa de interés acumulado así como las condiciones de aplicación del mencionado interés, cuando los derechos e impuestos impondibles no hayan sido pagados a la fecha de vencimiento”.

En este caso, aplican los Artículos 83 segundo párrafo de la Ley Aduanera, 17-A (actualización de contribuciones, aprovechamientos o devoluciones) y 21 (actualización y recargos de contribuciones y aprovechamientos no cubiertos) del CFF.

“4.12 Norma. Cuando los derechos y los impuestos hayan sido pagados, se entregará al autor del pago un recibo que constituirá la prueba de pago, a menos que el pago sea probado de otro modo”.

Este supuesto se encuentra previsto en el Artículo 36 de Ley Aduanera, con relación con el capítulo “1.3. Del Pago y Compensación de Contribuciones y Aprovechamientos”, los Anexos 1 y 22 de las RCGMCE.

“4.13 Norma transitoria. La legislación nacional determinará un valor o un monto mínimo de derechos e impuestos por debajo del cual no se cobrará derechos o impuestos”.

Esta hipótesis se encuentra prevista en el Artículo 61 de la Ley Aduanera, el cual precisa cuáles son las mercancías que pueden ser importadas al amparo de alguna exención o con franquicia, por ejemplo: las mercancías con un valor

⁴⁷ Recordemos que el Artículo 1 de Ley Aduanera establece que el CFF se aplica en forma supletoria a la misma.

inferior a 50 y 300 dólares para pasajeros internacionales que arriben respectivamente por vía terrestre o área y marítima; las importadas por residentes en la región o franja fronteriza y discapacitados; donaciones de residentes en el extranjero, etcétera.⁴⁸

“4.14 Norma. En caso que la Aduana constate errores cometidos en la declaración de mercancías o en la liquidación de derechos e impuestos, que ocasionen que el cobro o la devolución del monto de derechos e impuestos sea inferior a los legalmente imponibles, ella corregirá los errores y cobrará el monto impago (no pagado). No obstante, si el monto mencionado fuera inferior al monto mínimo especificado en la legislación nacional, la Aduana no cobrará ni reembolsará dicho monto”.

Este supuesto se encuentra previsto en los procedimientos establecidos en los Artículos 46 y 152 de Ley Aduanera, aplicados como consecuencia de una facultad de comprobación de la autoridad aduanera.

Por otra parte, de conformidad con el numeral 16 de la Ley de Ingresos de la Federación, se faculta a las autoridades fiscales para que lleven a cabo la cancelación de los créditos fiscales cuyo cobro les corresponda efectuar, en los casos en que exista imposibilidad práctica de cobro (conocidas también como multas incosteables). En este tenor, se considera que existe imposibilidad práctica de cobro, entre otras, cuando los deudores no tengan bienes embargables, el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre o cuando por sentencia firme hubiera sido declarado en quiebra por falta de activo. Asimismo, el SAT por conducto de su Junta de Gobierno, podrá celebrar convenios con los contribuyentes con la finalidad de condonar total o parcialmente multas y recargos respecto de créditos fiscales derivados de contribuciones federales y acordará, en su caso, las condiciones de plazo para el pago y amortización de tales créditos fiscales.

Por otro lado, conforme al precepto 146-A del CFF, el SAT también podrá condonar créditos fiscales, incluyendo a las multas y recargos. En ambos casos, las autoridades fiscales y aduaneras deberán observar los lineamientos emitidos por el SAT.

Pago diferido de derechos e impuestos

“4.15 Norma. Cuando la legislación nacional autorice el pago diferido de derechos e impuestos, la misma determinará bajo qué condiciones se concederá la facilidad mencionada”.

⁴⁸ Para mayores referencias véase el capítulo “2.9. De las Mercancías Exentas” de las RCGMCE.

Este supuesto se encuentra previsto en la Ley Aduanera, la cual considera como “programas de diferimiento” de aranceles los señalados en los Artículos 2, fracción X, 63-A, 108 a 112 (empresas IMMEX, antes maquila y pitex), 121 (depósito fiscal para la industria automotriz), fracción IV y 135 (elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado) de la propia Ley. Asimismo, en resoluciones de carácter general se complementan dichas disposiciones estableciendo las facilidades administrativas para realizar el pago diferido de contribuciones relacionadas con las operaciones de comercio exterior.

“4.16 Norma. El pago diferido será acordado sin el cobro de intereses en la medida que sea posible”.

El Artículo 63-A de la Ley Aduanera establece que la fecha de pago la fijará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de reglas de carácter general.

“4.17 Norma. El plazo para el pago diferido de derechos e impuestos será por lo menos de catorce días”.

En el caso de “programas de diferimiento de aranceles”, se da un plazo de 60 días posteriores a la exportación de las mercancías, en términos de la Regla 3.3.28 de las RCGMCE.

Devolución de derechos e impuestos

“4.18 Norma. Se procederá a la devolución de los derechos e impuestos cuando se compruebe que se han exigido por importe superior al previsto como consecuencia de un error en la liquidación”.

Este supuesto se encuentra previsto en los Artículos 89 segundo párrafo de Ley Aduanera y 22 del CFF.

“4.19 Norma. Se procederá a la devolución de los derechos y los impuestos respecto a mercancías importadas o exportadas que se hayan encontrado defectuosas o que de otro modo no se encontraran conformes a las especificaciones convenidas al momento de importación o de exportación, y que sean devueltas al abastecedor o a otra persona designada por el abastecedor, a condición que:

- que no hayan sido elaboradas, reparadas o usadas en el país de importación, y sean reexportadas dentro de un plazo razonable;
- que no hayan sido elaboradas, reparadas o usadas en el país de exportación, y sean reimportadas dentro de un plazo razonable;

No obstante, la utilización de las mercancías no impedirá la devolución en caso que dicha utilización haya sido indispensable para constatar sus defectos u otras circunstancias que hayan motivado su reexportación o reimportación.

Como una alternativa a la reexportación o reimportación, a criterio de la Aduana, las mercancías podrán ser abandonadas a beneficio del Tesoro Público o destruidas o consideradas sin valor comercial bajo el control de la Aduana. El abandono o la destrucción mencionados no deberán ocasionar gastos al Tesoro Público”.

Las hipótesis previstas en esta Norma, se prevén en los Artículos 97 y 103 de la Ley Aduanera. Sin embargo, en el primer caso relativo a las importaciones definitivas, no se exenta del pago del impuesto general de importación, solamente del pago del impuesto general de exportación en el supuesto de que éste se cause. Por lo que hace al segundo caso, tratándose de exportaciones definitivas, también se permite el retorno de las mercancías por no haber cumplido con las condiciones pactadas debiéndose reintegrar al Fisco Federal los beneficios fiscales que se hubieran recibido con motivo de la exportación.

Por otro lado, en la legislación nacional también encontramos relacionados con esta Norma los “programas de devolución de aranceles” reglamentados en el Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores (*Draw Back*), el cual tiene por objeto establecer el mecanismo mediante el cual opera la devolución del impuesto general de importación pagado por la importación de mercancías o insumos incorporados a mercancías de exportación, o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

Por último, por lo que hace al último párrafo de la Norma en comento, éste no está previsto en la Ley Aduanera, no obstante el interesado puede solicitar la devolución de las contribuciones por pago de lo indebido conforme al Artículo 22 del CFF.

“4.20 Norma transitoria. Cuando la Aduana autorice que las mercancías originalmente declaradas para un régimen aduanero con pago de derechos e impuestos sean colocadas bajo otro régimen aduanero, se devolverá los derechos e impuestos cobrados por encima del monto a pagar bajo el nuevo régimen”.

Un ejemplo de este supuesto lo encontramos en el Artículo 86 de la Ley Aduanera tratándose de importaciones con cuentas aduaneras de garantía.

“4.21 Norma. La resolución respecto al reclamo de devolución deberá hacerse efectiva y notificarse por escrito a la persona interesada, sin demora innecesaria, y la devolución de los montos cobrados en exceso se efectuará tan pronto como sea posible luego de verificar los reclamos.

4.22 Norma. Cuando la Aduana establezca que el exceso de cobro es el resultado de un error por parte de la Aduana en la liquidación de derechos e impuestos, la devolución será un asunto prioritario.

4.23 Norma. Cuando se fije plazos por fuera de los cuales no se aceptarán reclamos por devolución, los plazos mencionados tendrán la suficiente duración como para tomar en cuenta las circunstancias particulares de los diferentes casos en los que la devolución es susceptible de ser concedida.

4.24 Norma. La Aduana no devolverá derechos e impuestos si el monto en cuestión es menor al monto mínimo previsto por la legislación nacional”.

Los supuestos previstos en las Normas 4.21, 4.22, 4.23 y 4.24 los encontramos en el Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores (*Draw Back*) y así como en los Artículos 22 y 22-A del CFF.

Garantías

“5.1 Norma. La legislación nacional enumerará los casos en que se exige una garantía y especificará las formas en que ésta debe presentarse”.

En la legislación aduanera nacional encontramos diversos supuestos relacionados con este Norma: por ejemplo, la Ley Aduanera en sus Artículos 84-A y 86-A establecen la obligación de otorgar garantías para mercancías con precios estimados y para el régimen de tránsito; asimismo, en el supuesto de un embargo precautorio en términos de los Artículos 150, 151 y 153 de la propia Ley, ésta en su Artículo 154 permite la presentación de una garantía para sustituir el embargo, siempre que no se trate de causales que puedan derivar en que las mercancías pasen a propiedad del fisco federal de conformidad con el Artículo 183-A de la misma Ley. De igual forma, tenemos la Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el numeral 141 del CFF.

“5.2 Norma. La Aduana determinará el monto de la garantía”.

El monto de la garantía en el caso del Artículo 86-A fracción I, es determinado por la diferencia entre el valor en aduana declarado y el precio estimado establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso del Artículo 86-A fracción II, el monto de la garantía se determina con base en el valor de mercancías idénticas o similares de conformidad con los Artículos 72 y 73 de la propia Ley.

“5.3 Norma. Toda persona que deba constituir una garantía podrá elegir cualquier forma de garantía a condición que sea aceptable para la Aduana”.

Las formas de garantía están limitadas a cuentas aduaneras de garantía, fianza, hipoteca y prenda de títulos valor, de conformidad con los Artículos 86-A de la Ley Aduanera y 141 fracciones II y VI del CFF.

Por otro lado en la legislación nacional se va más allá, pues en el orden judicial, vale la pena señalar la modificación realizada al Artículo 135 de la Ley de Amparo, publicada en el DOF el 24 de febrero de 2006, la cual establece: “Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos”.⁴⁹

Esta modificación se realizó con el propósito de proteger la economía nacional al poner freno a abusos de contrabando y fraude aduanero, así como a la dolosa utilización del juicio de amparo que a través de la suspensión del acto reclamado permite introducir mercancías sin pagar los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias o el cumplimiento de los permisos o cupos que establece la autoridad competente para la protección de la economía nacional. Sobre el particular, el dictamen respectivo señala el propósito por el cual se concretizó dicha reforma: “... impedir que el Juicio de Amparo se utilice como un medio legal para evadir, en diversas situaciones, el pago de las contribuciones y aprovechamientos o el cumplimiento de diversas normas relacionadas con regulaciones y restricciones no arancelarias, como efecto de la suspensión.

La reforma que se dictamina, tiene por objeto negar la suspensión que consagra el Artículo 124 de la Ley de Amparo, para evitar que bajo el amparo y protección de la justicia los particulares sigan causando daños graves e irreversibles al medio ambiente por el uso de diversas sustancias químicas o actos que ocasionen un daño grave o irreparable al medio ambiente o al equilibrio ecológico”.⁵⁰

“5.4 Norma. Cuando la legislación nacional lo prevea, la Aduana no exigirá una garantía cuando se encuentre convencida que el interesado cumplirá todas sus obligaciones ante ella”.

El Artículo 141 penúltimo párrafo del CFF prohíbe a la autoridad a eximir de la obligación de presentar garantías. No obstante, en los demás casos no previstos en la legislación nacional la Aduana no exigirá garantía.

⁴⁹ Senado de la Republica, *Boletín de Prensa 2006/0290*, 9 de marzo de 2006. www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2006/b09marzo.php.

⁵⁰ Senado de la Republica; *Op. cit.*

“5.5 Norma. Cuando se exija una garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de un régimen aduanero, la Aduana aceptará una garantía general, especialmente de los declarantes que regularmente declaran mercancías en las distintas oficinas del territorio aduanero”.

La garantía general a que se refiere este párrafo podría ser la garantía global a que se refiere el Artículo Sexto de la Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el caso de importaciones definitivas que se encuentren en los supuestos de los Artículos 84-A y 86-A fracción I de la Ley Aduanera.

“5.6 Norma. Cuando se exija una garantía, el monto de la misma será tan bajo como sea posible y, respecto al pago de los derechos e impuestos, no excederá al monto eventualmente exigible”.

Esta norma se encuentra prevista en el Artículo 141 segundo párrafo del CFF y 154 de Ley Aduanera.

“5.7 Norma. Cuando se haya presentado una garantía, la misma será liberada tan pronto como sea posible luego que la Aduana estime que las obligaciones por las que se exigió han sido debidamente cumplidas”.

La Norma en comento se prevé en los Artículos 86-A y 154 de la Ley Aduanera y 141 del CFF.

Control aduanero

“6.1 Norma. Todas las mercancías, e incluso los medios de transporte que entren o salgan del territorio aduanero, se encuentren o no sujetos a derechos e impuestos, serán sometidos al control aduanero”.

Este supuesto se adecua a lo establecido en los Artículos 1 y 60 de Ley Aduanera.

“6.2 Norma. El control aduanero se limitará al mínimo necesario a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera”.

Esta disposición no existe en la legislación aduanera pero en la práctica generalmente se aplica, toda vez que el Servicio Aduanero de México sólo realiza el reconocimiento aduanero aproximadamente al 10% de los embarques y tratándose de empresas certificadas la revisión es del 2%.

“6.3 Norma. En la aplicación del control aduanero, la Aduana utilizará gestión de riesgo.

6.4 Norma. La Aduana empleará análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento”.

Por lo que hace a la Norma 6.3, ésta disposición no se encuentra expresa en la legislación aduanera, sin embargo en la práctica se realiza el análisis de riesgo principalmente a través de las áreas de Investigación Aduanera, de Fiscalización Aduanera y de la Unidad del Segundo Reconocimiento, dependientes de la Administración General de Aduanas, ejecutando el control aduanero en el punto de entrada al país o de salida del mismo de las mercancías a través del SAAI, de conformidad con los Artículos 2, fracción VIII y 43 de Ley Aduanera.

En cuando a la Norma 6.4, si bien en la legislación nacional tampoco existe alguna disposición jurídica que reconozca en forma expresa este supuesto, lo cierto es que la Aduana México aplica el análisis de gestión de riesgo mediante medidas de monitoreo o “parametrización” (llamadas también “rojo operativo”) dependiendo del tipo de contribuyentes, agentes aduanales, origen de los embarques, claves de pedimento o el tipo de mercancías, durante el despacho aduanero. Esto lo reconoció el Administrador General de Aduanas, Juan José Bravo Moisés, quien señaló: “México ha puesto en marcha un programa integral para combatir el contrabando a través de acciones de ‘inteligencia tributaria’ para detectar empresas fantasma y verificar el comportamiento de cada uno de los importadores y exportadores ... ‘Se realizará un análisis de quienes son los importadores, los consultores en comercio exterior, agentes aduanales, transportistas, navieros, para cruzar información y ser más precisos en las acciones de fiscalización ... vamos armar la historia de cada uno de los importadores y exportadores ... (pues es) imposible revisar físicamente los 70 mil camiones que pasan diariamente por las aduanas...”.⁵¹

Pero abundando sobre la gestión de riesgo, debo indicar que el aumento de operaciones a nivel internacional provocadas por el efecto de globalización, ha obligado a las autoridades aduaneras a idear programas que permitan llevar a cabo las revisiones de las mercancías manteniendo un nivel de riesgo aceptable. Ello también debido a que a nivel internacional las administraciones aduaneras están muy limitadas en recursos humanos y financieros para llevar a cabo la revisión de todos los embarques con mercancías de importación y exportación (como es el caso de México). Por todo eso es que el Convenio de Kyoto ha establecido la aplicación de la gestión de riesgo para todas las administraciones aduaneras de los países Miembros, e incluso ha elaborado una Guía de Administración de Riesgos.⁵²

⁵¹ López, Mario. “Utilizan la inteligencia contra el contrabando”; Sección Negocios. *Reforma*, 9 de mayo de 2007.

⁵² Véase en el capítulo 4 de este estudio el apartado “4.1.2. Guía de Administración de Riesgos” de la OMA.

Así, el sistema de análisis de riesgos aplicado a las operaciones aduaneras debe de contar con los siguientes elementos:⁵³

- Definición del concepto;
- Identificación de riesgos;
- Análisis de riesgos;
- Evaluación y priorización de riesgos;
- Manejo de riesgos;

Estos elementos deben de estar en todo momento ligados a un proceso de supervisión y control que permita realizar ajustes rápidamente y obtener así los mejores resultados.

Para que esta herramienta sea realmente eficaz, es importante que los perfiles de selección sean perfectamente diseñados a partir de un análisis dinámico y periódico, en el que se tome en cuenta a los actores directos de su aplicación, ya que en la medida que los perfiles contengan elementos objetivos, reales y confiables se obtendrán los mejores resultados.

El principal objetivo de la aduana es implementar controles aduaneros eficaces a efectos de evitar la evasión fiscal, los fraudes y el contrabando, lo anterior en un entorno de equilibrio respecto del tiempo y cantidad de revisiones que se pueden llevar a cabo con los recursos humanos existentes, y debido a que resulta imposible examinar todos los envíos que ingresan al país, la Aduana debe seleccionar perfectamente los embarques a revisar, para ello requiere instrumentar un procedimiento metodológico que permita canalizar sus recursos y obtener de ellos el mejor provecho.

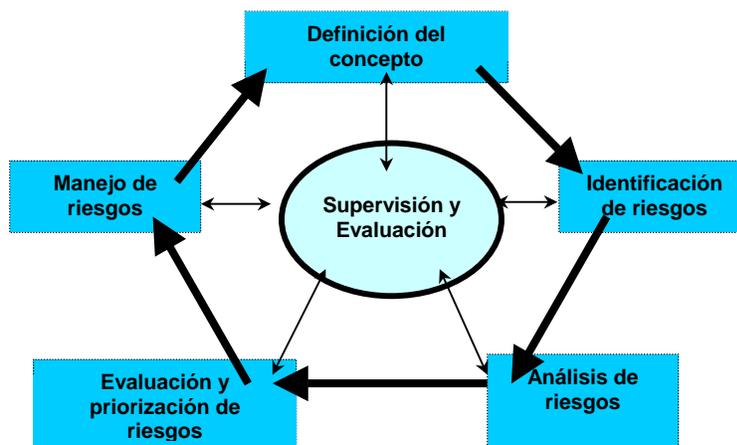
El empleo de sistemas informáticos en la aduana cada vez de mejor calidad ayudará a acelerar el despacho de las mercancías, con una mayor cantidad de elementos verificados con antelación (validación de los campos del pedimento), información más precisa y a tiempo, una mejor capacidad para luchar contra el fraude, reducir el congestionamiento de mercancías en almacenes y puertos, entre otros. Es importante destacar que mucha de la información declarada en los pedimentos sirve como base para informes y tomas de decisión del gobierno, razón por la cual en la medida que esta información sea validada y se transmita a los operadores que la requieren en tiempos cada vez menores, la Aduana cumplirá con esta importante responsabilidad. Permite también el análisis de datos de manera más eficaz, asimismo, es una fuente de información estadística de comercio exterior para las empresas que operan a nivel internacional.

De igual forma, mediante el uso de la tecnología de la información podemos definir y retroalimentar nuestros criterios de selección para determinar que

⁵³ Agradezco esta aportación a Fernando Antonio Mejía Mares, "La Tecnología de la Información aplicada al despacho aduanero", Diplomado de operación aduanera y comercio exterior, UNAM, octubre de 2003.

embarques van a ser revisados físicamente en la Aduana, y los que serán revisados mediante visita domiciliaria. Una vez determinados estos criterios de selección pueden ser aplicados de manera automática por el SAAI.

CICLO DE LA GESTION DE RIESGOS



De esta manera, los parámetros importantes para determinar los criterios de selección de las mercancías deben ser determinados por la administración aduanera con base en las infracciones y delitos que se pretenda atacar, tales como el contrabando. Algunos criterios propuestos para el análisis de riesgo son los siguientes:

- Antecedentes del importador / exportador.
- Antecedentes del transportista.
- Antecedentes del agente aduanal.
- País de origen.
- País de procedencia.
- Países por los que fue transportada la mercancía (ruta de la mercancía).
- Mercancías prohibidas.
- Mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, así como a precios estimados.
- Mercancías cuyo nivel de contrabando sea alto.
- Mercancías que se comercializan en mayor volumen en el mercado informal.

En México el tema de gestión de riesgos todavía es un tema muy delicado, ya que es común que quienes se ven afectados por esta actividad aduanera utilicen artimañas jurídicas abusando del juicio de amparo para verse impunes e inmunes a los medios de control de las autoridades aduaneras, por lo que el Servicio de Aduanas de México requiere del uso de estrategias sigilosas más integrales para combatir el fraude aduanero.

Administración de Riesgos en Materia de Comercio Exterior⁵⁴

1).

“Toda vez que los requerimientos actuales del comercio internacional exigen un servicio expedito en los puntos de entrada, los porcentajes de revisión no exceden del 10%.

Lo anterior ha llevado a la necesidad de desarrollar un modelo de administración de riesgos que permita eliminar la discrecionalidad e incrementar la asertividad de la planeación y programación de los actos de fiscalización, a través del conocimiento del perfil de los contribuyentes y cruces de información“.

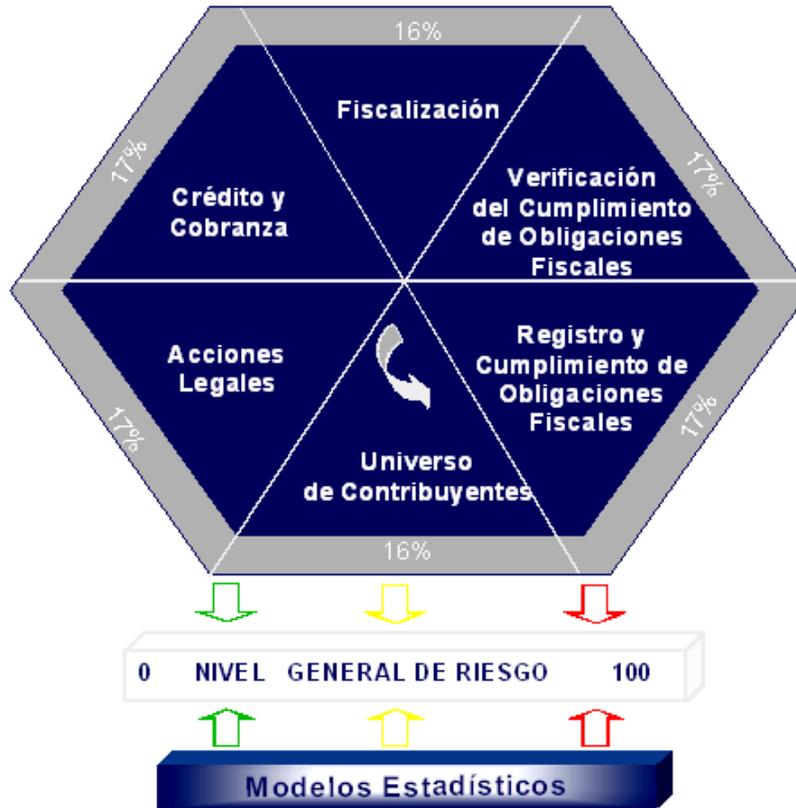
2).

“El Modelo de Administración de Riesgo forma una red de información de los perfiles de riesgo del contribuyente que conduce de manera integrada al reconocimiento sistemático y objetivo de los evasores”.



⁵⁴ Fuente: Administración General de Auditoría Fiscal Federal, SAT, 2004.

3).



4).



5).



0 - PERFIL DE RIESGO DE CRUCES FISCAL CONTABLE-100

•Seguimiento •Carta Invitación •Visita Domiciliaria o Gabinete

6).

Adicionalmente en relación con el Modelo de Administración de Riesgos, se están desarrollando las siguientes variables de fiscalización:

-
-
-
-

Lo anterior, con el objeto de lanzar programas de fiscalización con base en cruces automatizados de información que disminuyan la discrecionalidad y aumenten el grado de asertividad.

Sobre el análisis o gestión de riesgo se abundará más adelante en el apartado de “Aplicación de la tecnología de la información” (Normas 7.1. a 7.4) y de “Control aduanero apoyado en sistemas integrales de gestión de riesgo” (Normas 6.5, 6.6 y 8.3).

“6.7 Norma. La Aduana buscará la cooperación con otras administraciones aduaneras, así como la celebración de acuerdos de Asistencia Administrativa Mutua a fin de facilitar el control aduanero”.

El Servicio de Aduanas de México ha celebrado numerosos acuerdos de cooperación en este sentido con la aduana de diversos países, con fundamento en

la Ley Sobre la Celebración de Tratados. Estos convenios tienen el carácter de “Acuerdos Interinstitucionales” conforme al Artículo 2º de la LSCT. En esencia, tienen como fin promover la cooperación y asistencia mutua entre la Administración General de Aduanas de México y las diferentes Direcciones Generales de Aduanas de países con quien se han celebrado.⁵⁵

“6.8 Norma. La Aduana buscará la cooperación con el sector empresarial así como la celebración de Protocolos de Entendimiento a fin de facilitar el control aduanero”.

En la práctica mexicana se observa que existe una estrecha colaboración entre la Administración General de Aduanas y los sectores productivos del país mediante los programas de control aduanero y fiscalización por sectores industriales, mismos que iniciaron en 1994 y que apoyan las funciones de la Aduana México, fundamentados en el Artículo 144, fracción XXVI de la Ley Aduanera y la regla 2.12.8 de las RCGMCE.

“6.9 Norma transitoria. La Aduana empleará tecnología de la información y comercio electrónico tan ampliamente como sea posible a fin de facilitar el control aduanero”.

Esta Norma se aplica en México según se puede observar en los Artículos 2, fracción VIII, 15, fracción III, 16, 16-A, 16-B, 36, 38, último párrafo, 59, fracción III, 119, fracción II, y 160, fracciones VII y VIII de Ley Aduanera. De esta forma, el despacho de las mercancías debe efectuarse mediante el empleo de un complejo sistema electrónico conocido como “Sistema Automatizado Aduanero Integral” (SAAI), con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que señale el SAT en reglas de carácter general. Asimismo, en las operaciones con el SAAI se utiliza la firma electrónica avanzada (Fiel) y el certificado digital emitido por el SAT; esta firma equivale a la firma autógrafa de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales, en los documentos digitales. La FEA es un conjunto de datos asociados a un mensaje que permite asegurar la identidad del firmante y la integridad (no permite modificación posterior) del mensaje original, para todos los trámites ante la AGA; requiere de una llave privada conocida sólo por el usuario y de una llave pública, compartida con aquellos que quieren comunicarse de forma segura con el propietario de la primera. El certificado digital es el medio por el cual se puede identificar al agente o apoderado aduanal y mandatario en forma electrónica y de esta manera intercambiar documentos y pedimentos de manera fácil y segura.⁵⁶

⁵⁵ Cfr. Trejo Vargas, Pedro; *Op.cit*, pp. 277-280.

⁵⁶ Los supuestos en materia aduanera se prevén en los Artículos 17-D del CFF, 38 de la Ley Aduanera y la regla 2.1.11 de las RCGMCE.

“6.10 Norma. La Aduana evaluará los sistemas comerciales de las empresas en el caso en que los mencionados sistemas tengan incidencia en las operaciones aduaneras, a fin de asegurar el cumplimiento de las prescripciones aduaneras”.

De conformidad con el Artículo 59 fracción I de la Ley Aduanera, los importadores deben llevar un control de inventarios automatizado y actualizado con los datos de control de las mercancías de comercio exterior, mismos que deben estar a disposición de la autoridad aduanera. Por su parte, el Anexo 24 de las RCGMCE establece Información mínima que deberá contener el sistema informático de control de inventarios a que se refiere la regla 3.3.3 de las RCGMCE.⁵⁷

Aplicación de la tecnología de la información

“7.1 Norma. La Aduana empleará la tecnología de la información a fin de respaldar las operaciones aduaneras, cuando su aplicación resulte rentable y eficaz tanto para la Aduana como para el comercio. La Aduana fijará las condiciones de su aplicación.

7.2 Norma. Cuando la Aduana adopte sistemas o aplicaciones informáticas, los mismos deberán ser internacionalmente aceptables.

7.3 Norma. La adopción de tecnología de la información se realizará luego de concertar, en la medida de lo posible, con todas las partes directamente afectadas.

7.4 Norma. Toda legislación nacional nueva o revisada deberá considerar:

- métodos de comercio electrónico como solución alternativa de documentos emitidos en papel;
- métodos de autenticación tanto electrónicos como en papel.
- el derecho de la Aduana de retener información para su propio uso y, cuando corresponda, intercambiar la información mencionada con otras administraciones aduaneras, así como con otras partes legalmente autorizadas, mediante técnicas de comercio electrónico”.

Las Normas 7.1 a 7.4 relativas a la aplicación de la tecnología de la información, se encuentran incorporadas en la legislación nacional vigente, algunos ejemplos que podemos mencionar son las siguientes disposiciones jurídicas: Artículos 2 fracción VIII, 15 fracción III, 16, 16-A, 16-B, 36, 38 último

⁵⁷ Esta regla establece que para efectos de los artículos 59, fracción I, 108, 109 y 112 de la Ley Aduanera, las empresas IMMEX que importen temporalmente mercancías al amparo de su respectivo programa y las empresas de comercio exterior (Ecex), deberán utilizar un sistema de control de inventarios en forma automatizada, utilizando el método “Primeras Entradas Primeras Salidas” (PEPS), pudiendo las empresas optar por seguir los lineamientos establecidos en el Anexo 24 de la citada Resolución.

párrafo, 43, 59 fracción III, 119 fracción II, 160 fracciones VII y VIII de Ley Aduanera, así como las Reglas 1.3.7, 1.3.5, 13.8, 1.5.1, 1.5.2, 2.1.4, 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7, 2.3.5, 2.4.5, 2.4.6, 2.5.2, 2.10.1, 2.13.9, 2.13.10, 3.2.1, 3.6.4, 3.6.5, 3.6.6, 3.6.10, 3.6.11, 3.7.7, 5.2.4, 5.2.5 y 5.2.8 de las RCGMCE.

Otro aspecto de la aplicación de la tecnología de la información, es que el sistema puede ser alimentado con información generada por los propios exportadores y compartida con administraciones de aduanas de otros países, así como el conocer con anticipación el tipo, clase, naturaleza, descripción, cantidad, valor, país de origen y procedencia de las mercancías que se pretendan introducir al país, estos elementos son de gran valor cuando se aplica el análisis de riesgo en la aduana. De esta forma, vemos que las citadas Normas se complementan con las Normas 6.2, 6.3, 6.4. y 6.10 referidas con anterioridad, toda vez que confirman la tendencia de manejar registros electrónicos mediante los cuales se puede tener un mejor sistema de control con seguridad, certeza y precisión en la información manejada, así como contar con un volumen mayor de información organizada de manera tal, que permite efectuar revisiones más rápidas y eficientes encaminadas a detectar posibles fraudes aduaneros aplicando la gestión de riesgos.

Relaciones entre la aduana y terceros

“8.2 Norma. La legislación nacional determinará bajo qué condiciones una persona podrá actuar por y en nombre de otra persona con respecto a la Aduana y determinará las responsabilidades de los terceros respecto a la Aduana en lo que se refiere a derechos e impuestos y a eventuales irregularidades.

...

8.4 Norma. Toda persona que sea designada como tercero, tendrá los mismos derechos que la persona que le designó en aquellos asuntos relacionados con las operaciones aduaneras”.

Los supuestos de las Normas 8.2 y 8.4 se encuentran reguladas en los Artículos 40, 41, 53, 54, 159, 168 y 195 de Ley Aduanera, en donde también se otorgan al agente aduanal los mismos derechos y obligaciones que el importador o exportador que representen en las operaciones aduaneras. Sin embargo, esta representación de los importadores y exportadores se encuentra limitada para los agentes y apoderados aduanales en los siguientes casos: a) tratándose de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal; b) tratándose de las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías; c) cuando se trate del inicio de procedimientos aduaneros. Por otro lado, los importadores y exportadores; asimismo, podrán manifestar por escrito a las autoridades aduaneras que ha cesado dicha representación, siempre que la misma se presente una vez notificadas el acta o el escrito correspondiente.

“8.5 Norma. La Aduana preverá la participación de terceros en las consultas oficiales que realice con el sector comercial”.

Este supuesto tiene relación con la Norma 6.8 ya comentada, en donde encontramos correspondencia con el Artículo 144 fracción XXVI de la Ley Aduanera y regla 2.12.8 de las RCGMCE.

“8.6 Norma. La Aduana determinará las circunstancias en las cuales no se encontrará dispuesta a tratar con terceros”.

Esta disposición se prevé en la legislación aduanera nacional y se relaciona con los supuestos de cancelación, suspensión o inhabilitación de agentes o apoderados aduanales.

Información, resoluciones y fallos comunicados por la aduana

“9.1 Norma. La Aduana tomará todas las medidas pertinentes para que toda la información importante de alcance general relativa a la legislación aduanera se encuentre fácilmente disponible para toda persona interesada.

...

9.3 Norma transitoria. La Aduana utilizará la tecnología de la información a fin de facilitar el suministro de información”.

Las Normas 9.1 y 9.3 se cumplen en la práctica nacional ya que en el Diario Oficial de la Federación, así como en las siguientes páginas de Internet se puede acceder a la legislación aduanera nacional, sin embargo la misma se encuentra muy dispersa: www.aduanas.gob.mx; www.economia.gob.mx; www.shcp.gob.mx; www.sat.gob.mx; www.gobernacion.gob.mx/dof/pop.php; etc.



“9.4 Norma. A solicitud de la persona interesada, la Aduana proporcionará tan pronto y exactamente como sea posible, toda información relativa a los asuntos específicos planteados por la persona interesada y relativos a la legislación aduanera.

9.5 Norma. La Aduana no solamente proporcionará la información especialmente solicitada sino también toda otra información pertinente que considere de utilidad para la persona interesada.

9.6 Norma. Cuando la Aduana proporcione información, se asegurará de no divulgar detalles de carácter privado o confidencial que afecten la Aduana o terceros, excepto que la divulgación mencionada se encuentre contemplada o autorizada por la legislación nacional”.

Las Normas 9.4, 9.5 y 9.6 se observan parcialmente en la práctica aduanera nacional, pues sólo aplican en determinados casos, por ejemplo: tratándose de consultas sobre clasificación arancelaria (Artículos 47 y 48 de Ley Aduanera); valoración aduanera (Artículo 78-B de Ley Aduanera); y tratándose de consultas reales y concretas previstas en los Artículos 34 y 36 del CFF. Por otro lado, tenemos que en la Ley Aduanera no existen disposiciones idénticas a la Normas 9.5 y 9.6, pero en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el DOF el 11 de junio de 2002 y con las reservas de los Artículos 78-C de la Ley Aduanera y 69 del CFF que hacen referencia al “Secreto Fiscal”, la Administración General de Aduanas proporciona información de sus operaciones.

“9.7 Norma. Cuando la Aduana no pueda proporcionar información gratuitamente, la remuneración exigida se limitará al costo aproximado de los servicios prestados”.

Un ejemplo de esta Norma la encontramos en el caso de toma de muestras en términos de los Artículos 45 (toma de muestras) y 47 (consulta sobre clasificación arancelaria) de Ley Aduanera, supuestos en el cual el Artículo 52 de la Ley Federal de Derechos establece un pago de derechos a cargo del interesado.

“9.8 Norma. Previa solicitud por escrito por parte de la persona interesada, la Aduana notificará su resolución por escrito dentro del plazo determinado por la legislación nacional. Cuando la resolución sea desfavorable a la persona interesada, la Aduana informará sobre los motivos de la resolución y sobre la posibilidad de interponer un recurso”.

La hipótesis de esta Norma se encuentra prevista en los Artículos 203 de Ley Aduanera, 18, 36, 37, 38 y 117 del CFF.

“9.9 Norma. La Aduana emitirá fallos obligatorios a solicitud de la persona interesada, a condición que la Aduana disponga de toda la información que considere necesaria”.

Esta disposición no existe en la Ley Aduanera tal cual, sin embargo de conformidad con los Artículos 34, 35, 37 y 38 del CFF, prevén que las autoridades aduaneras sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente. De igual forma, se puede interpretar en aquellos casos en los cuales los importadores o exportadores realicen consultas a la autoridad aduanera, por ejemplo en materia de clasificación arancelaria, sobre el método de valoración o los elementos para determinar el valor en aduana de las mercancías, autenticación de pedimentos, etcétera.

Recursos en materia aduanera

“10.1 Norma. La legislación nacional preverá el derecho de interponer un recurso en materia aduanera.

10.2 Norma. Toda persona que se encuentre directamente afectada por una resolución u omisión de la Aduana, dispondrá del derecho de interponer un recurso”.

Ambas Normas 10.1 y 10.2 se prevén en el Artículo 203 de Ley Aduanera, así como en los numerales 94 a 98 de la Ley de Comercio Exterior.

“10.3 Norma. La persona directamente afectada por una resolución u omisión de la Aduana será informada sobre las razones que motivaron la mencionada resolución u omisión, dentro de un plazo determinado en la legislación nacional, y luego de haber efectuado la solicitud ante la Aduana. La persona luego decidirá si desea interponer el recurso o no”.

Esta hipótesis se contempla en los Artículos 38 y 117 del CFF y 203 de Ley Aduanera.

“10.4 Norma. La legislación nacional preverá el derecho de interponer un primer recurso ante la Aduana”.

La Norma se reconoce en la legislación nacional básicamente en los Artículos 144-A, 150 a 153 de Ley Aduanera, así como en las reglas 2.2.4, 2.2.5 y 2.2.11 de las RCGMCE para el caso del Padrón de Importadores.

“10.5 Norma. Cuando sea rechazado un recurso ante la Aduana, el demandante tendrá derecho a presentar un nuevo recurso ante una autoridad independiente de la administración aduanera”.

Se refiere a los medios de impugnación tales como el recurso de revocación o al juicio contencioso administrativo (juicio de nulidad) señalados en el Artículo 203 de Ley Aduanera, el cual preceptúa que en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán dichos medios de impugnación, siendo el recurso de revocación optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“10.6 Norma. En la instancia final, el demandante tendrá el derecho de recurrir ante una autoridad judicial”.

Este supuesto se encuentra consagrado en la Ley de Amparo, caso en el cual procede el juicio de amparo directo conforme a su Artículo 158.

Forma y fundamentos del recurso

“10.7 Norma. Un recurso será presentado por escrito y determinará las causas por las cuales se realiza”.

Los requisitos de procedencia de los recursos se encuentran regulados respectivamente en cada medio de impugnación.

“10.8 Norma. Se determinará un plazo para la presentación de un recurso contra una resolución de la Aduana y el mismo será suficiente como para permitir al demandante estudiar la resolución impugnada y para preparar un recurso”.

En el caso de procedimientos administrativos ante la aduana, se cuenta con un plazo de 10 días hábiles para presentar escrito de pruebas y alegatos de conformidad con los Artículos 150 a 153 de Ley Aduanera; para el recurso de revocación se cuentan con 45 días hábiles de conformidad con el Artículo 203 de Ley Aduanera y 121 del CFF; para el juicio contencioso administrativo se cuenta con 45 días de conformidad con los Artículos 203 de Ley Aduanera y 207 del CFF y 15 días para el juicio de amparo directo, de conformidad con el Artículo 21 de la Ley de Amparo.

“10.9 Norma. Cuando se interponga un recurso ante la Aduana, no será necesario de oficio presentar los elementos de prueba junto con el escrito del recurso, pero si fuera necesario, se otorgará un tiempo razonable para la presentación de la prueba mencionada.

10.10 Norma. La Aduana decidirá sobre un recurso y notificará su resolución al demandante por escrito tan pronto como sea posible”.

El contenido de las Norma 10.9 y 10.10 se prevén en los Artículos 144-A, 150 a 153 de Ley Aduanera.

“10.11 Norma. Cuando un recurso ante la Aduana sea rechazado, la Aduana establecerá las razones que sustenten el rechazo mencionado y notificará al demandante con respecto a su derecho de introducir un nuevo recurso ante una autoridad administrativa o independiente y con referencia a los plazos para la presentación del recurso mencionado”.

Esta disposición se encuentra prevista en los respectivos medios de impugnación aduaneros establecidos en la legislación nacional.

“10.12 Norma. Cuando se pronuncie un fallo favorable respecto a un recurso, la Aduana aplicará su resolución o la de la autoridad independiente o judicial lo antes posible, excepto en los casos en que la Aduana presente ella misma un recurso contra la resolución mencionada”.

La legislación nacional establece plazos máximos para el cumplimiento de las resoluciones por parte de las autoridades aduaneras respectivas, así como el llamado “recurso de lesividad” que puede interponer la propia autoridad aduanera en contra de sus resoluciones.

Sobre este último punto, se debe abundar señalando que Gustavo A. Esquivel, en su libro “El juicio de lesividad y otros estudios”, señala que debemos entender como tal, el intentado por una autoridad administrativa con el propósito de anular una resolución favorable otorgada a un gobernado, por haber sido emitida de manera ilegal.⁵⁸ En juicio de lesividad en nuestro sistema tributario (entiéndase también aduanero), se encuentra regulado en el artículo 36 del CFF, mismo que es iniciado por la autoridad administrativa en contra de una resolución emitida por la misma y que debe tramitarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de solicitar la declaración de nulidad de las resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan de alguna manera a la administración pública.

5.5. Disposiciones del Anexo General del Convenio Revisado que faltan incorporar en la legislación aduanera mexicana

Toda vez que ya analizamos las disposiciones del Anexo General que se encuentran en la legislación aduanera de México —que como ya ilustramos se hallan de manera dispersa en la Ley Aduanera, en el CFF, en la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en reglas de carácter general, reglamentos, decretos, acuerdos e incluso en manuales, etcétera—, ahora continuaremos con las disposiciones “amarillas” del citado Anexo que reglamentan supuestos o hipótesis mismos que no se encuentran incorporadas en la legislación aduanera nacional, sin embargo su factible adopción no representa alguna transformación sustancial para la

⁵⁸ Esquivel, Gustavo; “El juicio de lesividad y otros estudios”; Editorial Porrúa, México, 2002, p. 67.

legislación aduanera mexicana, en virtud de que México podrá aplicarlas cuando sus políticas aduaneras así lo requieran, lo permitan o lo recomienden, no obstante el carácter “obligatorio” del Anexo General.

5.5.1. Controles conjuntos y aduanas yuxtapuestas

“3.4 Norma transitoria. En cruces de frontera comunes, las administraciones aduaneras involucradas, cuando sea posible, efectuarán los controles en forma conjunta.

3.5 Norma transitoria. Cuando la Aduana desee establecer una nueva oficina aduanera o convertir una ya existente ubicada en un cruce de frontera común, siempre que sea posible, cooperará con la Aduana vecina para establecer una oficina aduanera yuxtapuesta a fin de facilitar controles conjuntos”.

Las Normas 3.4 y 3.5 se refieren a la posibilidad de que dos Partes Contratantes establezcan una sola oficina aduanera o cada Parte una oficina en un mismo punto o área de entrada o de salida, pudiendo realizar una revisión conjunta de las mercancías que se exportan o importan.

El supuesto de la creación de aduanas yuxtapuestas parcialmente se refleja en el numeral 143 fracción III de la Ley Aduanera vigente, el cual faculta al Ejecutivo Federal exclusivamente para autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos, es decir, es atribución única del Presidente de la República autorizar que el servicio de aduanas de México pueda realizar la revisión conjunta de mercancías con otros servicios aduaneros de países tales como Estados Unidos, Guatemala o Belice.

En México estas aduanas se le ha denominado “Aduanas TLCAN”; con todo, no se han puesto en práctica en virtud de que la reglamentación nacional, como ya dimos cuenta, no detalla con precisión el alcance de este tipo de aduanas.⁵⁹ No obstante, la legislación nacional podría ampliarse y modificarse para dar cabida a este tipo de aduanas, siempre y cuando se supere el concepto tradicional de “soberanía” sostenido por numerosos grupos políticos y legisladores que mantienen un exacerbado nacionalismo, olvidando los efectos positivos de los “nuevos paradigmas del comercio mundial” a los que hemos hecho referencia en el capítulo uno (apartado 1.2.6) del presente estudio.

Así las cosas, las aduanas yuxtapuestas implican la cooperación bilateral entre dos países o territorios aduaneros respecto del establecimiento común de oficinas, horarios de servicio, así como de controles conjuntos que pueden incluso llegar hasta la presentación de una sola declaración aduanera con el respectivo

⁵⁹ Véase el apartado “3.3.4. Privatización de las aduanas” del capítulo 3 de este estudio.

intercambio de información, beneficiando de esta manera a los usuarios de las aduanas en la reducción de tiempos y trámites aduanales.

Estas Normas suponen que las administraciones aduaneras nacionales — como es el caso de México con sus países vecinos—, deben trabajar coordinadamente respetando la legislación de sus contrapartes, a fin de encontrar controles únicos que pueden contener aspectos relacionados con regulaciones y restricciones no arancelarias, tales en materia de agricultura, salud, medio ambiente, seguridad nacional, etcétera. No obstante, para que esto sea un éxito los gobiernos deben aplicar políticas aduaneras similares y formas de trabajar parecidas a efecto de garantizar el trabajo conjunto.

Por último, debemos señalar que analizar las implicaciones del establecimiento de revisiones conjuntas de mercancías y de la documentación que ampara las operaciones de comercios exteriores, así como de personas en los casos en que las aduanas tengan competencia en asuntos migratorios, requiere de todo un examen profundo que se podrá realizar en otro momento.

5.5.2. Prórroga en la declaración de mercancías

“3.24. Norma. A solicitud del declarante y por razones que la Aduana considere válidas, esta última prorrogará el plazo fijado para la presentación de la declaración de mercancías”.

La Ley Aduanera no prevé esta situación tal como lo señala la citada Norma 3.24, pues existe el riesgo de que las mercancías pasen a propiedad del fisco federal, en términos de los Artículos 29 y 83, segundo párrafo de la Ley Aduanera. La aplicación de esta Norma podría apoyar en la solución del problema de mercancía abandonada en los recintos fiscales o fiscalizados, ya que por ejemplo, si el importador no tiene en el plazo concedido para presentar la mercancía a despacho por carecer de cierta información, la aduana puede otorgar una prórroga adicional a petición del interesado a efecto de que la mercancía no caiga en abandono.

Una disposición que pudiera asimilarse a esta Norma es la regla 2.5.4 de las RCGMCE, la cual establece que para efectos del Artículo 32 de la Ley Aduanera (notificación de abandono de mercancías), los propietarios o consignatarios de mercancías en depósito ante la aduana a quienes se les hubiera notificado el abandono de las mismas, podrán importarlas en definitiva aún cuando hubiera transcurrido el plazo para retirarlas, siempre que obtengan autorización de la Administración Central de Destino de Bienes de la AGA y no exista ningún adeudo con el recinto fiscal o fiscalizado, se acredite el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como el pago de las contribuciones y, en su caso, de las cuotas compensatorias que correspondan.

5.5.3. Control aduanero apoyado en sistemas integrales de gestión de riesgo

“6.5 Norma. La Aduana adoptará como apoyo a la gestión de riesgo, una estrategia consistente en medir el grado de aplicación de la ley.

6.6 Norma. Los sistemas de control aduanero incluirán controles basados en auditorías”.

Estas Normas tienen como objetivo el establecimiento de estrategias basadas en la gestión o evaluación de riesgos y cooperación con los usuarios de las aduanas, reconocidas en una ley nacional, a fin de facilitar el comercio de mercancías, pero concentrándose en el establecimiento de controles aduaneros basados en auditorías que permiten conocer el cumplimiento en los trámites aduanales. Un ejemplo de este tipo de medidas es el aplicado por el Servicio de Aduanas de Estados Unidos adoptado a sus necesidades, mismo que se analiza en el Capítulo dos de esta investigación: “2.4.4. Responsabilidades de la aduana y de los importadores” y “2.4.5. Estrategia de la aduana: evaluación de riesgos y cooperación”.

En la legislación aduanera mexicana las Normas 6.5 y 6.6 no existen como tales expresadas en la misma. Empero tampoco existe ningún impedimento para incorporálas jurídicamente en la legislación nacional lo cuál sería de gran beneficio para las operaciones de comercio exterior, pues en la práctica el Servicio de Aduanas de México a pesar del gran esfuerzo realizado sobre en esta materia continua aplicando la gestión de riesgos con escasa o sin ninguna estrategia integral bien definida, limitándose el análisis de riesgo sólo para designar a personas o empresas, mercancías y medios de transporte y del cual depende la eficacia del reconocimiento aduanero y de las prácticas de visitas domiciliarias de comercio exterior.⁶⁰

Relación entre la aduana y terceros

“8.3 Norma. Las operaciones aduaneras que la persona interesada elija realizar por su propia cuenta no serán objeto de un tratamiento menos favorable, ni serán sometidas a condiciones más rigurosas que aquellas operaciones aduaneras que sean manejadas por un tercero a nombre de la persona interesada”.

Esta pauta se relaciona con la Norma 6.5 que obliga a la Aduana a adoptar como apoyo a la gestión de riesgo mediante una estrategia consistente en medir el grado de aplicación de la ley. Establece un principio fundamental en las operaciones aduaneras, consistente en que ningún declarante, importador o

⁶⁰ Sobre este punto véase con detalle los comentarios realizados a las Norma 6.2, 6.3, 6.4 y 7.4 del Anexo General, vertidos en el apartado: “5.4.2. Disposiciones del Anexo General contemplados en la legislación nacional o que se aplican en la práctica aduanera mexicana” de esta investigación.

exportador, podrá ser discriminado en el trámite de sus operaciones de comercio exterior. Esto resulta relevante para la operación de las aduanas en México en virtud de que hoy en día, si bien las mismas se realizan bajo el principio de “primeras entradas, primeras salidas”, lo cierto es que en la práctica se da el fenómeno de que ciertas operaciones aduaneras de productos sensibles para la economía nacional son revisados con mayor detenimiento o retenidos e incluso sometidos a los llamados “monitoreos” o “rojos operativos” en base al análisis de riesgo, como ya se indicó, poco rigurosos o con base en información obtenida sin metodologías estructuradas científicamente, pues en ocasiones es suficiente la sospecha de la Aduana de que por ejemplo una empresa o un agente aduanal realizan prácticas ilícitas para someterles a “parametrización” con la consecuente revisión en el despacho aduanero o de revisiones posteriores incluso al momento de salir los embarques del recinto fiscal, aplicando *a posteriori* las facultades de comprobación establecidas en la legislación nacional.

“8.7 Norma. La Aduana notificará por escrito a terceros sobre cualquier resolución contraria a la celebración de transacciones comerciales”.

Esta Norma hace referencia a la suspensión temporal o definitiva de las operaciones que realice o pudiera realizar un tercero (por ejemplo, un agente aduanal) ante la Aduana, la cual se tiene que notificar por escrito y dentro de un periodo de tiempo razonable para que el tercero pueda concluir las operaciones pendientes, de ser el caso; y no afectar los intereses de la persona que encomendó el despacho o la que le está prestando un servicio. Si se da el caso de que el tercero cometió algún ilícito de carácter penal, la suspensión será inmediata.

La negativa de la Aduana para permitir nuevamente las operaciones de un tercero sancionado debe de reconsiderarse después de transcurrido cierto tiempo a partir de la causa de suspensión realizando un análisis previo de la situación del afectado.

5.5.4. Información de alcance general

“9.2 Norma. Cuando la información facilitada deba ser enmendada debido a modificaciones introducidas en la legislación aduanera, o respecto a disposiciones o requisitos administrativos, la Aduana pondrá a disposición de las personas interesadas la información revisada, con suficiente anterioridad a que las modificaciones entren en vigencia para que éstas puedan tenerlas en cuenta, excepto que sea imposible publicarlas por adelantado”.

Esta Norma no existe en la legislación aduanera nacional; no obstante es práctica frecuente que el Servicio de Aduanas Mexicano comente y enriquezca con los sectores industriales interesados y otras autoridades competentes, las propuestas de modificación a la legislación nacional, sobre todo las de carácter administrativo, por ejemplo las RCGMCE. Sin embargo, esto no se da en todos los

casos y de manera oficial ya que el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, así como a las legislaturas de los Estados, en términos del artículo 71 de la Constitución Federal.

Un caso real de la aplicación de esta Norma 9.2 la podemos ver en la Ley de Modernización de Aduanas de 1993 (*Mod Act*)⁶¹ de Estados Unidos, la cual establece dos principios muy importantes que caracterizan la modernización de las operaciones aduaneras de ese país: La “Diseminación de Información” (*Informed Compliance*) y “Cuidado Razonable” (*Shared Responsibility*), mismos que se establecieron con el propósito de maximizar el cumplimiento voluntario de las “Leyes y Regulaciones Aduanales de los Estados Unidos”, así como la obligación por parte del gobierno norteamericano de mantener informada a la comunidad importadora y exportadora respecto de sus obligaciones legales en materia de comercio exterior.

5.6. Los grandes pendientes de México previstos en el Anexo General del Convenio Revisado: áreas de oportunidad para su adhesión

Partiendo de nuestra clasificación que para fines didácticos hemos elaborado de las disposiciones del Anexo General, ahora toca hacer referencia a las “disposiciones rojas”, las cuales prevén, como ya se comentó, aspectos que no se encuentran incorporados o espejados en la legislación aduanera nacional y que debido al carácter obligatorio del Anexo representan potencialmente una transformación sustancial para la legislación aduanera mexicana en el caso de adherirse México al Convenio Revisado de Kyoto, puesto que deberá implementarlas conforme a los plazos establecidos en el Convenio para ese efecto.

5.6.1. Retiro de mercancías a condición de que el declarante presente información a la aduana, con garantía

“3.41 Norma. En caso que la Aduana tenga la certeza que el declarante cumplirá con todas las formalidades respecto al desaduanamiento, la misma autorizará el retiro de las mercancías a condición que el declarante presente un documento comercial u oficial con los datos principales relativos al envío y que sea aceptado por la Aduana, así como una garantía, si correspondiera, que asegure el cobro de los derechos e impuestos exigibles”.

Por regla general las aduanas exigen a los importadores o exportadores que cumplan con todas las formalidades exigidas para el desaduanamiento de las mercancías, a fin de que la aduana le libere su embarque y permita la salida del

⁶¹ Véase el apartado “2.4.3. La Ley de Modernización de Aduanas de 1993 (*Mod Act*)” de este estudio.

mismo del recinto fiscal o fiscalizado. Sin embargo, existen casos en los cuales el declarante no tiene en el momento del despacho toda la información o documentación requerida para cumplir con desaduanamiento de las mercaderías. En este sentido, la Norma 3.41 instruye a las Partes Contratantes para que autorice al declarante el retiro de las mercancías de la Aduana sin cumplir con todas las formalidades del despacho, siempre y cuando éste presente un documento oficial o comercial (por ejemplo, facturas comerciales) con los principales datos relacionados con el embarque, a condición de que posteriormente presente a la Aduana la información o documentación faltante y de esta manera quede concluida la operación del despacho aduanero.

Evidentemente que la legislación nacional deberá señalar con claridad la naturaleza de los documentos que la Aduana podrá aceptar en estos casos, por ejemplo un pedimento simplificado o una factura comercial con determinados datos, así como el plazo para que se presente la información faltante y el pago de las contribuciones respectivas. Adicionalmente, el declarante deberá presentar una garantía a la aduana.⁶² Igualmente, la Aduana podrá realizar la revisión documental y física de las mercancías pudiendo exigir el cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias, relacionadas por ejemplo con la salud, el medio ambiente, la seguridad nacional, medidas fitosanitarias, etcétera.

Un ejemplo aislado de intento de aplicación de la Norma 3.41 en la legislación nacional de México —sin saberlo las propias autoridades aduaneras mexicanas— es la incorporación en el año 2005 de la regla 2.8.3 en las RCGMCE, la cual permite, incluso sin el otorgamiento de garantía alguna, a ciertas empresas certificadas transmitir al sistema informático de la Aduana un “Aviso electrónico de Importación y de Exportación de mercancías” y presentando las mercancías ante la misma, para que posteriormente, a más tardar el día martes de cada semana o dentro de los primeros 10 días hábiles de cada mes, según la opción ejercida, se presenten los pedimentos consolidados semanales o mensuales, según corresponda, que amparen todas las operaciones realizadas durante la semana o el mes inmediato anterior en la que se utilizaron dicho Aviso electrónico.⁶³

Por otra parte, es importante exponer que las “Directivas” del Convenio de Kyoto señalan que el contenido de la Norma 3.41 en comento es diferente al de la Norma 3.13 del Anexo General, por lo que no se deben confundir, ya que ambas persiguen fines distintos, pues como ya se dijo anteriormente esta última se refiere a la revisión en origen de las mercancías. Esto es, la Norma 3.41 va más allá (de la Norma 3.13), ya que no exige la presentación de una declaración formal completa, si no la presentación de cualquier documento autorizado por la Aduana a fin de liberar el embarque con el propósito de que con posterioridad se presente la declaración formal ante el Servicio de Aduanas. De igual forma la Norma 3.41 difiere de la Norma 3.32 del Anexo General donde se autoriza a la Aduana para

⁶² Un esquema similar al presentado por la Norma que nos ocupa es la establecida en el Capítulo 2 de este análisis, en el rubro “2.4.6.3. Fianzas de importación” de la Aduana Americana.

⁶³ Registradas conforme al rubro H de la regla 2.8.1. de las citadas RCGMCE.

dar ciertas facilidades a importadores que cuentan con registros comerciales y que le permiten la revisión en origen de las mercancías.

5.6.2. Opción de utilizar los servicios de agente aduanal ante la aduana

“3.7 Norma. Toda persona con derecho a disponer de las mercancías tendrá derecho a actuar como declarante”.

Esta Norma consagra que toda persona física o moral que tenga la facultad de disponer de sus mercancías puede por sí solo ser el declarante ante la aduana y realizar por sí el despacho aduanero de las mercancías sin apoyo o intervención de cualquier tercero. Esta Norma se complementa con la 8.1 del Anexo General, analizada más adelante (“5.6.3. Relaciones entre la aduana y terceros”).

En la legislación aduanera actual, la Norma 3.7 se encuentra limitada ya que ni siquiera los legítimos propietarios de las mercancías pueden realizar el despacho aduanero de las mercaderías, pues por regla general únicamente se autoriza a los agentes o apoderados aduanales como los únicos facultados para presentar la declaración aduanera de las mercancías mediante un pedimento autorizado, representando a los importadores y exportadores ante la Aduana, en términos de los numerales 36⁶⁴, 37⁶⁵, 38⁶⁶, 40⁶⁷, 159⁶⁸ y 168⁶⁹ de la propia Ley Aduanera.

⁶⁴ “Artículo 36.- Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones...”.

⁶⁵ “Artículo 37.- Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominará pedimento consolidado”.

⁶⁶ “Artículo 38. El despacho de las mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en los términos que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas. Las operaciones grabadas en los medios magnéticos en los que aparezca la firma electrónica avanzada y el código de validación generado por la aduana, se considerará que fueron efectuados por el agente aduanal, por el mandatario autorizado o por el apoderado aduanal a quien corresponda dicha firma, salvo prueba en contrario.

El empleo de la firma electrónica avanzada que corresponda a cada uno de los agentes aduanales, mandatarios autorizados y apoderados aduanales, equivaldrá a la firma autógrafa de éstos.

Los agentes o apoderados aduanales deberán validar previamente los pedimentos que presenten al sistema electrónico a que se refiere el primer párrafo de este artículo, con las personas autorizadas conforme al artículo 16-A de esta Ley”.

⁶⁷ “Artículo 40.- Únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías de dicho importador o exportador. No será necesaria la intervención de agentes o apoderados aduanales en los casos que esta Ley lo señale expresamente”.

No obstante lo anterior, cabe indicar que la legislación aduanera mexicana —especialmente las RCGMCE— también prevé supuestos en los cuales no se requiere utilizar los servicios de agentes o apoderados aduanales, por ejemplo: en operaciones realizadas con Cuadernos ATA⁷⁰; en operaciones en el área de carga de mercancías de la aduana cuyo valor no exceda de una cantidad equivalente en moneda nacional o extranjera a \$1,000 dólares; en importaciones temporales de vehículos mediante formatos emitidos por Banjército; en importaciones con franquicia de pasajeros internacionales; en operaciones en los cuales no se presentan pedimentos, sino otros formatos como “avisos”, “formularios” o “boletas”, etcétera, debiéndose en estos casos utilizarse los formatos previstos en el Anexo 1 de las RCGMCE, diferentes al “Pedimento Único”.

Por otro lado, cabe señalar que los agentes aduanales en México, son responsables de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados a la autoridad aduanera, así como de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuente con los documentos que acrediten el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, de conformidad con lo previsto en las disposiciones aplicables y con las excepciones establecidas para dicha responsabilidad, en términos de los artículos 53 fracción II y 54 de la Ley Aduanera.

Por lo que con el fin de dar paso a nuevos esquemas de declaración aduanera en México, esta Norma 3.7 es ideal para matizar el monopolio que tienen los agentes aduanales de ser los únicos representantes de los importadores y exportadores en el despacho aduanero de las mercancías, —el Código Aduanero de 1951 establecía ya en su Artículo 33 la utilización de los agentes aduanales como una figura de utilización opcional en el despacho—, así como disminuir el costo que representan sus servicios, máxime si nuestro país en materia aduanera representa ser un líder para América Latina y algunos otros países de economías emergentes.

Abundando sobre este último punto, se ha observado en la práctica que los monopolios generan conductas irregulares y abusos olvidando el fin para el cual el

⁶⁸ “Artículo 159.- Agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley”.

⁶⁹ “Artículo 168.- Tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél”.

⁷⁰ El Cuaderno ATA, es el documento aduanero para la importación temporal de mercancías, en los términos del Convenio Aduanero sobre Cuadernos ATA para la Admisión Temporal de Mercancías. Véase el Capítulo “3.5. De las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA” de las RCGMCE. Sin embargo, este mecanismo manual nunca ha operado en la práctica por las razones de falta de control aduanero que este mecanismo implica.

Estado les otorgó la patente aduanal a los agentes aduanales. Pues a decir de Jorge Enrique Loera, México no se adhirió en su momento al Convenio de Kyoto, ya que ha establecido como obligatorio, como se ha señalado, la utilización opcional del agente aduanal por parte de los importadores y exportadores, lo que implicaría reestructurar los procedimientos para el aforo de las mercancías de comercio exterior, pero sobre todo porque el despacho aduanero se encuentra completamente supeditado a la utilización del SAAI y éste a su vez con los agentes aduanales, quienes actúan como intermediarios responsables solidarios ante la autoridad aduanera,⁷¹ lo cual sirve también para tener un control más rígido de las operaciones de comercio exterior controlando algunos cuantos individuos como es el caso de los agentes aduanales en nuestro país.

Al respecto, sobre los servicios de los agentes aduanales se ha dicho lo siguiente:

“Aunque en los últimos 6 años el comercio internacional del País creció 28 por ciento, para llegar a 436 mil millones de dólares en el 2005, en el mismo lapso se han cancelado 150 patentes aduanales.

La única licencia concedida en el actual sexenio, en el 2002, fue a raíz de un juicio de amparo, pero no se han abierto nuevas convocatorias.

Los agentes aduanales son los encargados de intermediar en las operaciones de comercio exterior y por sus manos pasa el 44 por ciento del IVA recaudado, equivalente a 13.2 mil millones de dólares el año pasado.

Analistas consideran que los permisos para las funciones de mediador en comercio exterior han estado restringidos en el presente sexenio para controlar prácticas de contrabando detectadas en algunos agentes.

Al respecto, José Guzmán Montalvo, Administrador General de Aduanas, señaló que no se han otorgado más patentes porque así es más fácil controlar al número de agentes que ya existen y que todos tengan trabajo

...

Gilda Lorenzo, tesorera de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (Caaarem), señaló que de los 887 agentes que tienen registrados únicamente nueve operan con los agentes sustitutos, por fallecimiento o retiro voluntario del titular...

Fernando Barbosa, director general de la Caaarem ... Consideró que cuando la Administración General de Aduanas vea que la demanda aumente y ya no sea suficiente el número de agentes aduanales para cubrirla, podrá comenzar a otorgar nuevas patentes.

Marisa Cervera, especialista en comercio exterior de la consultora Proconsult, lamentó que no todos los agentes aduanales sean realmente profesionales, con una visión de servicio al cliente. ‘En operaciones de empresas importantes, dado su volumen, los precios suelen ser competitivos’. ‘Pero para los pequeños o medianos son muy altos, sobre todo cuando los honorarios están atados al valor de las mercancías’, manifestó la experta ...

⁷¹ Al menos este era el argumento que se establecía no hace más de 10 años por el Servicio de Aduanas de México.

Por las aduanas mexicanas se moverán este año (2006) productos con un valor cercano a los 500 mil millones de dólares ... Todas las operaciones que se realizan en comercio exterior necesariamente tienen que pasar por las manos de agentes aduanales”.⁷²

De conformidad con la Administración General de Aduanas en el 2003 el 67% del PIB se encontraba directa e indirectamente relacionado con las importaciones y exportaciones de mercancías y actualmente representa casi el 70% del PIB de México,⁷³ de tal suerte que casi ocho millones de pedimentos que se presentan anualmente ante las aduanas se realizan por los agentes aduanales. Diariamente “se mueven por las aduanas mercancías por un valor de 13 mil 922 millones de pesos, en alrededor de dos mil 418 contenedores que cruzan por las aduanas; asimismo pasan por estas zonas 70 mil camiones de carga llenos y vacíos ... el comercio exterior ha crecido considerablemente, el valor de la mercancía importada y exportada en 2005 fue de 434 mil 980 millones de dólares, 13.03% más que en 2004”.⁷⁴

TOTAL DE OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

AÑO	IMP	EXP	TOTAL
2000	20,061,830	4,660,647	24,722,477
2001	21,461,928	5,115,425	26,577,353
2002	24,056,244	5,623,488	29,679,732
2003	24,522,853	6,056,172	30,579,025
2004	26,372,022	6,476,048	32,848,070
2005	28,748,894	7,008,956	35,757,850
2006	20,695,123	4,836,469	25,531,592
TOTAL PERIODO	165,918,894	39,777,205	205,696,099
PROM. ANUAL	23,702,699	5,682,458	29,385,157

Fuente: Administración General de Aduanas.

⁷²Galán, Verónica; “Congelan patentes de agente aduanal”, *Reforma*, 22 de agosto de 2006, México, p. 1.

⁷³ Expresado también conforme al valor de las mercancías importadas y exportadas: 35% en importación (2,424,618,424 pesos) y 32% en exportación (2,210,081,289 pesos). El PIB representó en 2003 6,896,464,752 pesos.

⁷⁴ Euran Graham, Fanny; Administradora Central de Operación Aduanera de la AGA; *Énfasis logística.com*, 4 de octubre de 2006, México.

TOTAL DE PEDIMENTOS PAGADOS EN EL PERIODO ENE-DIC 2000 - 2005 Y ENE-AGO 2006							
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ENE-AGO
TOTAL PEDIMENTOS IMPORTACIÓN	6,078,597	5,465,221	5,526,205	5,251,487	5,395,442	5,808,477	4,526,388
TOTAL PEDIMENTOS EXPORTACIÓN	2,267,305	2,197,849	2,016,152	1,848,941	1,890,541	1,920,399	1,288,824
TOTAL PEDIMENTOS IMP-EXP	8,345,902	7,663,070	7,542,357	7,100,428	7,285,983	7,728,876	5,815,212
PROM. MENSUAL IMP-EXP	695,492	638,589	628,530	591,702	607,165	644,073	726,902
PROM. ANUAL IMP-EXP 2000-2005	7,611,103						

Fuente: Administración General de Aduanas, 2006.

Como vemos, la magnitud de estas cifras delata que el comercio exterior de mercancías en el país se encuentra bajo el control y monopolio de un pequeño grupo de agentes aduanales que en octubre de 2006⁷⁵ alcanzaba la suma de 809 agentes aduanales activos. Ello demuestra el fabuloso poder económico y político, así como la enorme influencia que tiene dicho gremio en el comercio exterior del país.

Sin embargo, lo anterior no resulta del todo negativo, pues con dicho gremio, particularmente con la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), el Servicio de Aduanas ha podido obtener importantes beneficios para el Sistema Aduanero de México, además del control de las mercancías, pues la cooperación mutua con la CAAAREM ha permitido en los últimos años consolidar diversos mecanismos normativos y operativos que fortalecen la transparencia y la mejora regulatoria, así como el combate a la corrupción, el abuso y el uso indebido de las patentes de agentes aduanales, tal como lo ha reconocido el propio Secretario de Hacienda:

“Reconociendo el importante papel que juega el agente aduanal en el comercio exterior, se ha buscado privilegiar su participación para asegurar esa función de coadyuvancia con la autoridad aduanera, mediante la adopción de medidas encaminadas a simplificar procedimientos aduaneros, prever esquemas de autocorrección cada vez más amplios, disminuciones de sanciones y responsabilidades, procurando contar con esquemas que permitan que los agentes aduanales enfoquen sus servicios al uso de su conocimiento especializado para agilizar y abaratar la operación aduanera transparente, seria y confiable por un lado y, por otro, para detectar y prevenir prácticas ilícitas que laceran a la industria y comercio nacional, con énfasis en su alto sentido de

⁷⁵ Al 3 de octubre de 2006. Fuente: Administración General de Aduanas.

responsabilidad dirigido a los clientes, a las autoridades gubernamentales y a la sociedad en general".⁷⁶

Por otra parte, los apoderados aduanales como figura complementaria al agente aduanal en la representación ante la aduana de los importadores y exportadores, también restringe la actuación de los "dueños" de las mercancías, ya que en todo caso, éstos sólo pueden hacer uso de los apoderados aduanales en supuestos muy limitados autorizados por la misma Ley Aduanera, no obstante que se trata de personas físicas autorizadas por el servicio aduanero y designadas por un importador o exportador para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías con la condición de que estos tengan relación laboral con el poderdante (importador o exportador), de conformidad con el artículo 168 de la Ley Aduanera.

De esta manera, volviendo a la Norma 3.7, al permitir ésta que cualquier persona que tenga derecho a disponer de las mercancías pueda actuar ante la aduana como declarante, si así lo desea o como un servicio *outsourcing*; ello tiene como consecuencia el otorgar mayores beneficios y facilidades para que el dueño de las mercancías (o quien tenga los derechos de disposición de la misma), pueda presentar él mismo su declaración ante la aduana, ya sea que se trate incluso del propio transportista, consignatario, vendedor o bien un agente aduanal.

Un ejemplo de la aplicación de esta Norma, lo vemos en la legislación aduanera de Estados Unidos, particularmente en la Ley de Modernización de Aduanas de 1993, la cual instruye a los usuarios de las aduanas estadounidenses, especialmente a los importadores, para que en sus operaciones de comercio exterior sean los únicos responsables de las operaciones de importación ante el CBP (*U.S. Customs and Border Protection*), excluyendo por lo tanto a los *brokers*, quienes puede ser utilizados por los importadores de manera opcional,⁷⁷ generalmente como un servicio de *outsourcing*, pero sin ninguna responsabilidad para ellos ante el CBP.

De esta manera, es el importador en todo caso, quien deberá proporcionar a la Aduana Americana todos los elementos necesarios de las mercancías, tales como, origen, valor en aduana, clasificación arancelaria, aranceles aplicables, derechos, así como cualquiera otra información requerida y documentación que le permita al CBP verificar el pago de los impuestos correspondientes, así como el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades del despacho aduanero de las mercancías.⁷⁸

⁷⁶ Discurso del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público; *Congreso de la CAAAREM*, 2005.

⁷⁷ Al respecto véase en el Capítulo 2 de esta investigación el rubro "2.4.7. El agente aduanal (*customs broker*) opcional".

⁷⁸ Para mayor ejemplificación véase los apartados "2.4.4. Responsabilidad de la aduana (Americana) y de los importadores" y "2.4.6.2. Requerimientos principales de importación" del Capítulo 2 de este estudio.

Igualmente, analizando este tema desde otro punto de vista, el servicio de los agentes aduanales analizado como un *outsourcing*, sin duda representa también una enorme ventaja para dicho gremio, ya que de esta manera podrán asesorar y apoyar en el despacho aduanero de las mercancías sin ninguna responsabilidad para ellos en términos del Convenio de Kyoto Revisado, manteniendo sus actividades sin riesgo de cancelaciones o suspensiones, así como del establecimiento de multas o penas corporales. Pues sin duda, muchas empresas seguirán utilizando sus servicios debido a estrategias comerciales, financieras, operativas, etcétera, por lo cual no significa que por el hecho que pudieran ser optativos los servicios de los agentes aduanales por este simple hecho van a desaparecer; si no por el contrario, ya que se verán beneficiados por otro lado, al no tener ninguna responsabilidad fiscal en el aforo de las mercancías y continuar prestando sus servicios ante la aduana y los demás servicios periféricos al despacho aduanero, donde verdaderamente tienen sus ganancias y que representan ser áreas de oportunidad para el nacimiento y desarrollo de sus empresas. Desde luego, que la autoridad aduanera deberá continuar controlando sus actividades mediante el otorgamiento de autorizaciones o certificaciones (por ejemplo, similares a los de los contadores públicos certificados).

Cabe indicar que la Norma 3.7, tiene estrecha relación con el capítulo 8. “Relaciones Entre la Aduana y Terceros” del Anexo General en comento, por lo que se sugiere complementar la lectura de esta norma con dicho capítulo, espacialmente con la Norma 8.1 la cual dispone lo siguiente:

“8.1 Norma. Las personas interesadas podrán elegir entre llevar a cabo sus negocios con la Aduana directamente o mediante la designación de un tercero que actúe en su nombre”.

En el caso de México, como ya se ha dicho, los terceros autorizados referidos en esta Norma son los agentes o apoderados aduanales, con la característica de que sus servicios son siempre obligatorios para realizar el despacho de las mercancías, y por lo tanto sus servicios no resultan optativos, situación contraria a lo preceptuado la citada Norma 8.1.

La Norma 8.1 tiene estrecha relación con la 3.7, en virtud de que instruye que las personas interesadas, esto es, los importadores o exportadores, vendedores, compradores, consignatarios y demás personas que tengan la disposición de las mercancías, podrán directamente realizar los trámites del despacho o designar a un tercero para que actúe en su representación ante la misma. Esta Norma 8.1. no existe en la legislación nacional vigente como se ha explicado, ya que la Ley Aduanera solo permite a los importadores o exportadores actuar ante la aduana a través de agentes o apoderados aduanales, de conformidad con sus Artículos 36, 40, 159 y 168 de la Ley Aduanera antes citados.

Finalmente, toda vez que ya analizamos las disposiciones del Anexo General del Convenio comparadas con la legislación nacional mexicana, no está

por demás insistir que para efectos de nuestro estudio destacan las normas “amarillas” y “rojas”, mismas que en resumen se refieren a lo siguiente:

Disposiciones amarillas:

- “Despacho aduanero y otras formalidades”: *Controles conjuntos y aduanas yuxtapuestas, *prórroga en la declaración de mercancías.
- “Control aduanero”: *Control aduanero apoyado en sistemas integrales de gestión de riesgos.
- “Relaciones entre la aduana y terceros”: *Trato igualitario en operaciones aduaneras, suspensión temporal o definitiva para aceptar operaciones aduaneras de un particular o un tercero.
- “Información de alcance general”: *Cuando la información facilitada deba ser enmendada por cambios en la legislación, la aduana pondrá a disposición de los interesados la información revisada con suficiente anterioridad a la vigencia de las modificaciones, salvo cuando no se pueda.

Disposiciones rojas:

- *Declarantes: *Toda persona con derecho a disponer de las mercancías tendrá derecho a actuar como declarante.
- *Retiro de las mercancías: *La aduana podrá autorizar el retiro de las mercancías a condición que el declarante presente un documento con los datos principales relativos al envío, así como una garantía, si correspondiera, que asegure el cobro de los derechos e impuestos exigibles.
- “Relaciones entre la aduana y terceros”: *Las personas interesadas podrán realizar sus negocios ante la aduana directamente o mediante la designación de un tercero que lo represente.

De esta forma, tener presentes dichos elementos nos permite pasar al siguiente capítulo donde con detenimiento se revisarán los Anexos Específicos del Convenio y la legislación aduanera nacional.

CAPÍTULO 6

↓ Clasificadas para efectos de este estudio en

DISPOSICIONES (Nivel de incorporación en México):

Verdes (D-V)= Aspectos espejados de *facto* en la legislación nacional o se aplican en las actividades y prácticas aduaneras, si México se adhiere no modifican la legislación y prácticas.
Amarillas (D-A)= Aspectos no incorporados o espejados en la legislación y su adopción no representan transformación sustancial para la legislación aduanera mexicana.
Rojas (D-R)= Supuestos no incorporados o espejados en la legislación nacional, potencialmente representan una transformación sustancial, por lo México podrá implementarlos conforme a los plazos establecidos en el Convenio.

LOS ANEXOS ESPECÍFICOS Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Anexo A Llegada de las mercancías a un territorio aduanero

Capítulo 1 Formalidades previas a la presentación de la declaración de mercancías D-V, D-A
 Capítulo 2 Depósito temporal de mercancías D-V, D-A

Anexo B Importación

Capítulo 1 Despacho a consumo D-V
 Capítulo 2 Reimportación en el mismo estado D-V, D-A
 Capítulo 3 Franquicia de derechos e impuestos a la importación D-V, D-A

Anexo C Exportación

Capítulo 1 Exportación definitiva D-V

Anexo D Depósitos aduaneros y zonas francas

Capítulo 1 Depósitos aduaneros D-V, D-A
 Capítulo 2 Zonas francas **D-R**

Anexo E Tránsito

Capítulo 1 Tránsito aduanero D-V, D-A
 Capítulo 2 Trasbordo D-V, D-A
 Capítulo 3 Tráfico de cabotaje D-V, D-A

Anexo F Perfeccionamiento

Capítulo 1 Perfeccionamiento activo D-V, D-A
 Capítulo 2 Perfeccionamiento pasivo D-V, D-A
 Capítulo 3 Drawback D-V, D-A
 Capítulo 4 Transformación para despacho a consumo D-V, D-A

Anexo G Importación temporal

Capítulo 1 Importación temporal D-V, D-A

Anexo H Infracciones

Capítulo 1 Infracciones aduaneras D-V, D-A, **D-R**

Anexo J Procedimientos especiales

Capítulo 1 Viajeros D-V, D-A
 Capítulo 2 Tráfico postal D-V, D-A
 Capítulo 3 Medios de transporte de uso comercial D-V
 Capítulo 4 Provisiones D-V, D-A
 Capítulo 5 Envíos de socorro D-V

Anexo K Origen

Capítulo 1 Reglas de origen D-V
 Capítulo 2 Pruebas documentales de origen D-V
 Capítulo 3 Control de las pruebas documentales de origen D-V, D-A

LOS ANEXOS ESPECÍFICOS Y LA LEGISLACIÓN ADUANERA

Comprende ↓

Apéndice III del Protocolo de Enmienda contiene 10 Anexos Específicos que a su vez contienen uno o más capítulos (25 en total).

Regula una "Disposición-Roja" que tendría un alto impacto en el comercio exterior mexicano ↓

ZONAS FRANCAS (Versión Revisada del Convenio de Kyoto)

- Es un espacio del territorio nacional de un Estado, donde la legislación aduanera no es plenamente aplicable o se establece un tratamiento diferencial.
- Las mercaderías de origen extranjero pueden ingresar y permanecer, transformándose o no en otros bienes, sin estar sujetas al régimen tributario normal de ese Estado. Tanto la introducción como la salida de mercadería en la zona franca se considerarán como importación o exportación. La permanencia de las mismas puede ser indefinida, pues no existe plazo para su extracción o retiro.

*Existen más de 1,070 zonas francas en el mundo que generan más de 45 millones de empleos.

EL RECINTO FISCALIZADO ESTRATÉGICO

- Existe sólo en México. Es "una opción" para promover la inversión extranjera directa en el país y que a su vez funcione como una especie sin serlo de "zona franca" o "zona libre".
- Este régimen nace el 1º de enero de 2003 con las adiciones de los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C y 135-D de la Ley Aduanera y las RCGMCE.
- Pretende dar mayor competitividad a las empresas bajo los principios de simplificación administrativa, mejoras de procesos logísticos y de control aduanero eficiente.
- Las mercancías pueden ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración transformación o reparación y sin estar sujetas al pago de impuestos al comercio exterior ni al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias.

*En la práctica aduanera (casi) no opera.

Algunos ordenamientos nacionales relacionados →

CPEUM, LA, CFF, LIGIE, RISAT, Acuerdo p/ determinación de país de origen, Decreto *draw back*, Decreto IMMEX, LAM, LCE, LFD, LFDC, LFPCA, LGOAAC, LGTOC, LIF, LISR, LIVA, LN, LSAT, MOA, RCCMCE, RCFF, RCGMCE, RLA, RLCE, RMF, TLC's.
 = "Legislación Kyotizada".

La Ley Aduanera regula los regímenes aduaneros ↓

"Son las diferentes formas de destinación bajo control aduanero que los importadores o exportadores les pueden dar a las mercaderías que se introduzcan al territorio nacional o salgan del mismo y que se encuentran reconocidos y reglamentados en la legislación aduanera e identificados con una clave de pedimento".

Antecedentes ↓

- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 31-dic-1951, en vigor 1-abr-1952.
- Ley Aduanera, DOF 30-dic-1981, en vigor el 1-jul-1982.
- Ley Aduanera, DOF 15-dic-1995, en vigor 1º abril 1996 y modificaciones posteriores.

Clasificación de la Ley Aduanera ↓

REGÍMENES ADUANEROS

1. Definitivos:

- De importación definitiva.
- De exportación definitiva.

2. Temporales de importación:

- De importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.
- De importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

3. Temporales de exportación:

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

4. Depósito fiscal.

5. Tránsito de mercancías:

- Tránsito interno.
- Tránsito internacional.

6. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

7. Recinto fiscalizado estratégico (REFE).

México debe homologar el REFE a las zonas francas →

6. LOS ANEXOS ESPECÍFICOS Y LA LEGISLACIÓN ADUANERA NACIONAL

6.1. Presentación del capítulo

Hasta el momento, en la presente investigación hemos sostenido la hipótesis de que la legislación aduanera mexicana incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional en virtud de que: a) las funciones de las aduanas en México, a partir de 1994, han sufrido una vertiginosa transformación a raíz del nuevo entorno del comercio exterior; b) y de que la carencia de una legislación aduanera innovadora, articulada y completa no satisface los nuevos retos de las aduanas de México. Estas afirmaciones las he mantenido con independencia del enorme esfuerzo que ha realizado el Ejecutivo Federal en el periodo 2000-2006 para modernizar y dotar de equipos a las aduanas, así como para desregular una importante cantidad de trámites aduaneros y del otorgamiento de numerosas e importantes facilidades administrativas, de lo cual ya dimos cuenta en los capítulos anteriores; pero que ahora señalaré brevemente como recordatorio:

En el primer capítulo de esta investigación analizamos el entorno mundial del comercio, donde revisamos su contexto actual y los nuevos paradigmas que le rodean, destacando la “competitividad” en la dinámica del comercio exterior y la participación que tienen los servicios aduaneros en la administración aduanera integral.

El segundo capítulo, relacionado con las aduanas en el mundo y el panorama general de la aduana de Estados Unidos, ha sido útil para contrastar el funcionamiento de las principales aduanas en el orbe con la Aduana México; especialmente con el Servicio de Aduanas de Estados Unidos (CBP) quien por ser nuestro principal socio comercial (adherido al Convenio de Kyoto Revisado) y con quien México comparte una frontera común de 3,152 kilómetros de largo, ha funcionado como parámetro para medir el desarrollo legislativo y operacional de las aduanas de nuestro país en un marco de globalización e integración económica regional.

De esta forma, en el tercer capítulo analizamos a la aduana mexicana contemporánea y su transformación reciente, donde circunscribimos: el modelo comercial actual del país, el marco jurídico general de las aduanas nacionales, el concepto y los elementos de la aduana moderna y su desarrollo en México, así como el avance de las aduanas nacionales en la facilitación del comercio exterior y como instrumento de éste, no obstante la carencia de una legislación aduanera articulada y completa.

Esto último, se confirma en el capítulo 5 en donde precisamente al comparar y contrastar la legislación aduanera de México con el Anexo General de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto,¹ encontramos que, si bien es cierto, prácticamente todas las disposiciones del Anexo General de *facto* se encuentran incorporadas en la legislación aduanera mexicana, también lo es que las mismas se encuentran dispersas en numerosos instrumentos jurídicos, como ejemplo: en la Ley Aduanera y su Reglamento, en el CFF y su Reglamento, en el Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria, en la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, etcétera, así como en diversos decretos, acuerdos y en reglas de carácter general, entre otros instrumentos jurídicos que llegan al nivel de “Manuales” y oficios circulares. De igual manera, dicha afirmación se presenta como una constante con respecto a los Anexos Específicos del Convenio de Kyoto Revisado como se demostrará más adelante.

Así las cosas, es por tanto que consideramos que la legislación aduanera nacional no satisface los retos y requerimientos del intercambio comercial ágil y eficiente, por lo que estamos ciertos de que “la legislación aduanera mexicana incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional”. Por tal motivo, sugerimos a la Administración General de Aduanas y al Poder Ejecutivo Federal una posición firme en el sentido de que se revise y perfeccione la política aduanera existente, con el propósito de promover y consolidar la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional, teniendo como base de partida la adhesión a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto y su implementación para dar lugar al nacimiento de una nueva legislación aduanera nacional integrada, ordenada, consolidada y más eficiente.

Por otro lado, a pesar de que la hipótesis de nuestra investigación ha quedado demostrada, en el presente capítulo continuaremos con el análisis del Convenio de Kyoto Revisado, pero ahora con los Anexos Específicos (Apéndice III) adjuntos al Protocolo de Enmienda, pues en dicho análisis verificaremos de nueva cuenta la apreciada hipótesis que ha guiado este trabajo.

De esta manera, si bien los Anexos Específicos son elementos secundarios para esta investigación, particularmente por admitir reservas, resulta interesante abordarlos por lo menos de manera genérica, ya que ello contribuirá a un mejor conocimiento del Convenio de Kyoto Revisado en su totalidad.

Así, explicamos que el Convenio de Kyoto Revisado, —específicamente el Anexo General y los Anexos Específicos—, contienen disposiciones que se encuentran en su mayoría incorporadas “de facto” o “de hecho” en la legislación aduanera nacional; esto es, que ya se prevén en la legislación nacional

¹ Cabe indicar que el capítulo 4, “La Versión Revisada del Convenio de Kyoto” para efectos de esta investigación, tiene como principal función ubicarnos en sus antecedentes, principios, estructura general, aplicación, procedimientos de aceptación y reservas, implementación del mismo, así como los principales programas de facilitación de la OMA dentro del cual se encuentra este Convenio.

disposiciones jurídicas similares a las contenidas en el Convenio de Kyoto Enmendado, no obstante que México no se ha adherido al mismo. Esta aseveración se puntualizó en el capítulo 5 para el Anexo General; ahora corresponde señalarlo pero de forma más general en este capítulo para los Anexos Específicos.

Para tal efecto, volveremos a utilizar la clasificación utilizada en el capítulo anterior, agrupando las disposiciones contenidas en los capítulos de los Anexos Específicos en tres niveles: 1) “verdes”, 2) “amarillas” y 3) “rojas”. De esta forma, tenemos que dichas disposiciones contenidas de los Anexos Específicos se pueden clasificar con las siguientes características particulares en relación con el grado de incorporación en la legislación mexicana:²

- 1) Las **Disposiciones verdes (D-V)** prevén aspectos que ya se encuentran incorporadas de *facto* en la legislación aduanera nacional o que se aplican en las actividades y prácticas aduaneras del país y que si México se adhiere a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto no modificarán sustantivamente el contenido de la legislación nacional y las prácticas aduaneras.
- 2) Las **Disposiciones amarillas (D-A)** reglamentan aspectos que no se encuentran incorporados o espejados en la legislación aduanera nacional y su adopción no representan alguna transformación sustancial para la legislación aduanera mexicana, en virtud de que México podrá aplicarlas cuando sus políticas aduaneras así lo requieran, lo permitan o lo recomienden.
- 3) Las **Disposiciones rojas (D-R)** prevén supuestos que no se encuentran incorporados o espejados en la legislación aduanera nacional y potencialmente pueden representar una transformación sustancial para la legislación aduanera mexicana, por lo México podrá implementarlos conforme a los plazos establecidos en el Convenio para ese efecto.

Sin embargo, debemos señalar primero la estructura del Apéndice III adjunto al Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto Revisado, mismo que contiene los Anexos Específicos para pasar posteriormente al estudio comparativo con la legislación nacional; este estudio para efectos prácticos lo presentaremos en un cuadro sinóptico con el propósito de facilitar la visualización comparativa entre los Anexos Específicos y la legislación aduanera nacional.

² Debemos recordar que tratándose de los Anexos Específicos, cualquier Parte Contratante puede aceptar uno o más de ellos, o uno o más capítulos de los mismos, por lo que esta Parte Contratante quedará obligada por todas las Normas establecidas en los mismos, salvo que se trate de Prácticas Recomendadas que, a diferencia de las Normas, admiten la posibilidad de recibir reservas. Véase en el capítulo 4, el rubro “4.5.4. Aceptación de los anexos y reservas” de esta investigación.

6.1.1. Estructura del Apéndice III (Anexos Específicos) adjunto al Protocolo de Enmienda del Convenio de Kyoto Revisado

El Apéndice III del Protocolo de Enmienda contiene diez Anexos denominados “Específicos” que a su vez contienen uno o más capítulos cada uno, los cuales reglamentan aspectos que van desde la llegada de mercancías a un territorio aduanero y hasta el control de las pruebas documentales del origen de las mercancías, pasando por la devolución de impuestos al comercio exterior (*draw back*). Sin embargo, el objetivo principal del Apéndice III del Convenio Revisado es lograr que las Administraciones Aduaneras establezcan el más alto nivel de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros,³ situación que se puede apreciar en la mayoría de los Anexos Específicos que regulan estos supuestos o formas de dar destino a las mercancías que se introducen o salen de los territorios aduaneros. Los Anexos Específicos son los siguientes:

Anexos Específicos	
Anexo A	Llegada de las mercancías a un territorio aduanero
Capítulo 1	Formalidades previas a la presentación de la declaración de mercancías
Capítulo 2	Depósito temporal de mercancías
Anexo B	Importación
Capítulo 1	Despacho a consumo
Capítulo 2	Reimportación en el mismo estado
Capítulo 3	Franquicia de derechos e impuestos a la importación
Anexo C	Exportación
Capítulo 1	Exportación definitiva
Anexo D	Depósitos aduaneros y zonas francas
Capítulo 1	Depósitos aduaneros
Capítulo 2	Zonas francas
Anexo E	Tránsito
Capítulo 1	Tránsito aduanero
Capítulo 2	Transbordo
Capítulo 3	Tráfico de cabotaje
Anexo F	Perfeccionamiento
Capítulo 1	Perfeccionamiento activo
Capítulo 2	Perfeccionamiento pasivo
Capítulo 3	<i>Drawback</i>
Capítulo 4	Transformación para despacho a consumo
Anexo G	Importación temporal
Capítulo 1	Importación temporal
Anexo H	Infracciones
Capítulo 1	Infracciones aduaneras
Anexo J	Procedimientos especiales
Capítulo 1	Viajeros
Capítulo 2	Tráfico postal

³ “Convenio de Kyoto. Directivas del Anexo General”; *Op. cit.*, p.4.

Capítulo 3	Medios de transporte de uso comercial
Capítulo 4	Provisiones
Capítulo 5	Envíos de socorro
Anexo K	Origen
Capítulo 1	Reglas de origen
Capítulo 2	Pruebas documentales de origen
Capítulo 3	Control de las pruebas documentales de origen

6.2. Los Anexos Específicos y la legislación aduanera mexicana

A continuación, tomando la estructura del Apéndice III del Convenio Enmendado presentamos el siguiente cuadro sinóptico con el propósito de facilitar la visualización comparativa entre los Anexos Específicos y la legislación aduanera nacional, para tal efecto se establecen cinco columnas: 1. La primera (de izquierda a derecha) identifica los Anexos Específicos y sus respectivos capítulos que se analizan en la fila correspondiente; 2. La segunda columna designa la denominación del Anexo Específico y su(s) capítulo(s); 3. La tercera columna hace referencia a la figura jurídica prevista en la legislación aduanera nacional que se caracteriza por ser igual, similar o muy parecida a la prevista en el capítulo correspondiente, o bien indica que dicha figura del Anexo no existe en la legislación nacional; 4. La cuarta columna identifica los principales ordenamientos jurídicos nacionales en donde se ven reflejadas disposiciones iguales, similares o parecidas, previstas en los capítulos respectivos de los Anexos Específicos; 5. En la quinta columna se clasifica el nivel o niveles de incorporación en la legislación aduanera, de las disposiciones contenidas en los capítulos de los Anexos Específicos de acuerdo al grado de incorporación de las mismas (“disposiciones verdes”, D-V; “disposiciones amarillas”, D-A; y “disposiciones rojas” **D-R**) en el orden jurídico mexicano:

LOS ANEXOS ESPECÍFICOS Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA				
ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS	NIVEL DE INCORPORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES
Anexo A	Llegada de las mercancías a un territorio aduanero			
Capítulo 1	Formalidades previas a la presentación de la declaración de mercancías	La legislación nacional no define este supuesto pero encontramos disposiciones similares en los Títulos Primero y Segundo de la LA y Primero y Segundo del RLA, así como en las Unidades Segunda y Tercera del MOA.	LA, RLA, CFF, LCE, LFD, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 2	Depósito temporal de mercancías	Depósito ante la aduana.	LA, RLA, CFF, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Anexo B	Importación			
Capítulo 1	Despacho a consumo	*Régimen de importación definitiva.	LA, LIGIE, LFD, RLA, RCGMCE, MOA	D-V
Capítulo 2	Reimportación en el mismo estado	*Régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado.	LA, LFD, RLA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 3	Franquicia de derechos e impuestos a la importación	Exenciones.	LA, RLA, CFF, TIGIE, LIVA, RCGMCE, RMF MOA	D-V, D-A

Anexo C	Exportación			
Capítulo 1	Exportación definitiva	*Régimen de exportación definitiva.	LA, LIGIE, LIVA, LFD, RLA, RCGMCE, RCCMCE, MOA	D-V
Anexo D	Depósitos aduaneros y zonas francas			
Capítulo 1	Depósitos aduaneros.	*Régimen de depósito fiscal. Adicionalmente, este régimen tiene las siguiente modalidades: -Duty free. -Para exposiciones internacionales de mercancías. -Para industria automotriz terminal.	LA, LIGIE, CFF, LFD, RLA, LGOAAC, LGTOC, TLC's, RCGMCE, RCCMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 2	Zonas francas.	No existe esta figura en la legislación nacional, lo que más se aproxima a las características de ésta es el régimen de recinto fiscalizado estratégico —el cual no se prevé en el Convenio de Kyoto—, que fue instituido en la LA con el propósito de sustituir a las zonas libres o francas.	No existe.	D-R
Anexo E	Tránsito			
Capítulo 1	Tránsito aduanero.	*Régimen de tránsito de mercancías (interno e internacional).	LA, LFD, RLA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 2	Transbordo.	Transbordo.	LA, RLA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 3	Tráfico de cabotaje.	Tráfico de cabotaje.	LN, RLA, MOA	D-V, D-A

Anexo F	Perfeccionamiento			
Capítulo 1	Perfeccionamiento activo.	<p>Este régimen se asemeja con tres modalidades previstas en la legislación aduanera nacional:</p> <p>*Régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.</p> <p>*Régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.</p> <p>*Régimen de recinto fiscalizado estratégico.</p>	LA, LIGIE, RLA, CFF, LFD, LCE, RCGMCE, RCCMCE, MOA, TLC's, LIVA, LISR, Decreto IMMEX	D-V, D-A
Capítulo 2	Perfeccionamiento pasivo.	*Régimen de exportación temporal para elaboración, transformación o reparación.	LA, LIGIE, LFD, RLA, CFF, RCGMCE, RCCMCE, MOA, LIVA	D-V, D-A
Capítulo 3	<i>Drawback.</i>	Devolución de impuestos de importación.	CFF, LCE, Decreto <i>draw-back</i> , TLC's, RCGMCE, RCCMCE,	D-V, D-A
Capítulo 4	Transformación para despacho a consumo.	No existe este régimen como tal en la legislación nacional, lo que más se aproxima a las características de éste es el régimen de recinto fiscalizado estratégico el cual no se prevé en el Convenio de Kyoto.	No existe	D-V, D-A

Anexo G	Importación temporal			
Capítulo 1	Importación temporal.	*Régimen de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.	LA, LFD, RLA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Anexo H	Infracciones			
Capítulo 1	Infracciones aduaneras.	Infracciones y sanciones.	CPEUM, LA, RLA, CFF, LCE, LSAT, LIF, RISAT, LFDC, LAM, LFPCA, RCFF, RCGMCE, MOA	D-V, D-A, D-R
Anexo J	Procedimientos especiales			
Capítulo 1	Viajeros.	Pasajeros.	LA, LIGIE, CFF, RLA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 2	Tráfico postal.	Vía postal.	LA, LIGIE, CFF, RLA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 3	Medios de transporte de uso comercial.	Las disposiciones contenidas en este capítulo se incorporan en la legislación aduanera en la parte del régimen de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.	LA, CFF, RLA, RCGMCE, MOA	D-V
Capítulo 4	Provisiones.	Abastecimiento de mercancías de rancho o uso económico y <i>duty free</i> . (Las disposiciones contenidas en este capítulo se incorporan en la parte de exenciones y depósito fiscal de la legislación aduanera).	LA, CFF, RLA, LIVA, RCGMCE, MOA	D-V, D-A
Capítulo 5	Envíos de socorro.	La legislación nacional no establece alguna definición en este sentido, sin embargo las disposiciones contenidas en este capítulo se reflejan en la parte de exenciones.	LA, CFF, RLA, LIVA, RCGMCE, RMF MOA	D-V

Anexo K	Origen			
Capítulo 1	Reglas de origen.	Reglas de origen.	LCE, RLCE, LA, RLA, LIGIE, CFF, TLC's, RCCMCE, Reglas de TLC's, Acuerdo p/determinación de país de origen.	D-V
Capítulo 2	Pruebas documentales de origen.	Pruebas documentales de origen.	LCE, RLCE, LA, RLA, LIGIE, CFF, TLC's, RCCMCE, Reglas de TLC's, Acuerdo p/determinación de país de origen.	D-V
Capítulo 3	Control de las pruebas documentales de origen.	Procedimientos para verificar el origen.	LCE, RLCE, LA, RLA, LIGIE, CFF, TLC's, Reglas de RCCMCE, TLC's, Acuerdo p/determinación de país de origen.	D-V, D-A

Abreviaturas (ordenamientos jurídicos):

Acuerdo p/ determinación de país de origen=	Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias ⁴
CFF=	Código Fiscal de la Federación
CPEUM=	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Decreto draw back=	Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores ⁵
Decreto IMMEX=	Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación
LA=	Ley Aduanera
LAM=	Ley de Amparo
LCE=	Ley de Comercio Exterior
LFD=	Ley Federal de Derechos
LFDC=	Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
LFPCA=	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LGOAAC=	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
LGTOC=	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LIF=	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006
LIGIE=	Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y sus Notas Explicativas.
LISR=	Ley del Impuesto sobre la Renta
LIVA=	Ley del Impuesto al Valor Agregado

⁴ Publicadas en el DOF el 30 de agosto de 1994; la última modificación registrada al Acuerdo fue publicado en el DOF el 19 de mayo de 2005.

⁵ Publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995; el último cambio registrado al Decreto fue publicado en el DOF el 29 de diciembre de 2000.

LN=	Ley de Navegación
LSAT=	Ley del Servicio de Administración Tributaria
MOA=	Manual de Operación Aduanera
RCCMCE=	Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior, y sus Anexos ⁶
RCFF=	Reglamento del Código Fiscal de la Federación
RCGMCE=	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
RISAT=	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
RLA=	Reglamento de la Ley Aduanera
RLCE=	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
RMF=	Resolución Miscelánea Fiscal
TLC's=	Tratados o acuerdos de libre comercio

Del análisis comparativo de los Anexos Específicos del Convenio de Kyoto y la legislación aduanera nacional, se puede aducir lo siguiente:

A) Como se puede observar en el cuadro anterior, al igual que el Anexo General, los diez Anexos Específicos del Convenio de Kyoto Revisado (con un total de 25 capítulos) —salvo el capítulo 2 “Zonas francas” del Anexo D— contienen disposiciones (“verdes”) que ya se encuentran incorporadas o de *facto* en la legislación aduanera nacional o que se aplican en las actividades y prácticas aduaneras del país, de tal modo que si México se adhiere a la Versión Revisada del Convenio no se modificaría sustantivamente el contenido (aspecto de fondo) de la legislación y las prácticas aduaneras.

B) También percibimos que la mayoría de los capítulos de los Anexos Específicos (18 de 25 capítulos), —con excepción de 7 capítulos: 1 “Despacho a consumo” del Anexo B; 1 “Exportación definitiva” del Anexo C; 3 “Medios de transporte de uso comercial y 5 “Envíos de socorro” del Anexo J; 1 “Reglas de origen” y 2 “Pruebas documentales de origen” del Anexo K; y el 2 “Zonas francas” del Anexo D—, contienen disposiciones (“amarillas”) que no se encuentran incorporadas en la legislación aduanera nacional, sin embargo, consideramos que su adopción no representan una transformación sustancial para la legislación aduanera mexicana, en virtud de que México podrá aplicarlas cuando sus políticas aduaneras así lo requieran, lo permitan o lo recomienden.

C) Por otro lado, vemos que sólo dos capítulos de los Anexos: 2 “Zonas francas” del Anexo D y 1 “Infracciones aduaneras” del Anexo H prevén disposiciones (“rojas”) que no se encuentran incorporadas o espejadas en la legislación aduanera nacional:

Por lo que respecta al capítulo de “Infracciones aduaneras”, éste contiene muy pocas “disposiciones rojas”, por ejemplo las relacionadas con: la “cancelación administrativa de una infracción aduanera” por la cual se habilita a las aduanas a cancelar una infracción aduanera, ya sea emitiendo una resolución sobre la misma

⁶ Publicado en el DOF el 6 de julio de 2007, véase también sus Anexos. Este Acuerdo abrogó al publicado en el DOF el 21 de julio de 2006.

o por medio de una “cancelación por acuerdo de voluntades”; las “inspecciones corporales” en la investigación y determinación de infracciones aduaneras, las cuales se llevarán a cabo únicamente cuando existan razones fundadas para sospechar que se está realizando contrabando u otras infracciones; y el “arresto preventivo” de personas. Respecto de este tema no abundaremos toda vez que el enfoque de la presente investigación está dirigido hacia la facilitación de las operaciones aduaneras, tomando como punto de partida que “legislación aduanera mexicana incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional”.

Sin embargo, no debemos pasar por alto que en México las infracciones, delitos y sanciones aduaneras también requieren de una revisión integral, ya que éstas son excesivas y los principios para su aplicación se encuentran también dispersos en diversos ordenamientos jurídicos, como lo son principalmente: la Ley Aduanera, el Código Fiscal de la Federación, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y las RCGMCE.⁷

Por otro lado, con respecto al capítulo de “Zonas francas”, cabe señalar que la particularidad del mismo es que en su totalidad no se contempla —ni como figura o régimen— en la legislación nacional, pues este régimen denominado también como “zonas libres” desapareció en México en 1994; así mismo, lo que más se aproxima a las características de esta figura es el régimen de recinto fiscalizado estratégico (o REFE), el cual fue instituido en 2003⁸ en los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C y 135-D de la Ley Aduanera con el propósito de llenar el vacío que implicaba la falta de zonas francas en México.

Sobre el tema de zonas francas y el régimen de recinto fiscalizado estratégico se abundará en las siguientes páginas con el propósito de presentar una visión más amplia de estos esquemas que tienen como objetivo facilitar las operaciones de comercio exterior. Por tanto, empezaremos definiendo qué se entiende por regímenes aduaneros.

6.3. Los regímenes aduaneros en México

Los *regímenes aduaneros* son las diferentes formas de destinación bajo control aduanero que los importadores o exportadores les pueden dar a las mercaderías que se introduzcan al territorio nacional o salgan del mismo y que se encuentran reconocidos y reglamentados en la legislación aduanera e identificados con una clave⁹ de pedimento. También se define el *régimen*

⁷ Véase como ejemplo: el Título Octavo “Infracciones y Sanciones” de la Ley Aduanera, Capítulo II “De los delitos fiscales” del Título IV del Código Fiscal de la Federación, así como el Capítulo 2.12 “De las Facultades de la Autoridad y de las Infracciones y Sanciones” de las RCGMCE.

⁸ De hecho se crea un Capítulo VII denominado “Recinto Fiscalizado estratégico” en el Título Cuarto “Regímenes Aduaneros” de la Ley Aduanera.

⁹ Véase el Anexo 22 Apéndice 2 de las RCGMCE.

aduanero como “el estado fiscal-aduanero que guardan las mercancías al ingresar al territorio aduanero, estado que determinará las formalidades y requisitos a que deban sujetarse las mercancías internadas y que podrá ser asignado dependiendo del sujeto que las introduzca al territorio nacional”.¹⁰

La importancia de estudiar muy bien los regímenes aduaneros radica que en la medida en la que los conozcamos, en esta medida podremos saber y decidir cuál tipo de régimen aduanero y su modalidad conviene utilizar más como importadores o exportadores, o bien, para asesorar adecuadamente a éstos.

Bajo esta advertencia, debemos empezar diciendo que la Ley Aduanera vigente en México reconoce los siguientes regímenes aduaneros, mismos que ya se habían anotado en el cuadro contenido en el rubro 6.2 (“Los Anexos Específicos y la legislación aduanera mexicana”):¹¹

1. Definitivos:
 - a) De importación definitiva.
 - b) De exportación definitiva.
2. Temporales de importación:
 - a) De importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.
 - b) De importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.
3. Temporales de exportación:
 - a) De exportación temporal para retornar al país en el mismo estado.
 - b) De exportación temporal para elaboración, transformación o reparación.
4. Depósito fiscal.
5. Tránsito de mercancías:
 - a) Tránsito interno.
 - b) Tránsito internacional.
6. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
7. Recinto fiscalizado estratégico.

¹⁰ Zepeda Salinas, Erick. “Nuevos Regímenes Aduaneros 2002”. 2da. Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p. 23.

¹¹ Véase el Título Cuarto de la Ley Aduanera (Artículos 90 a 135-D).

6.3.1. Antecedentes inmediatos

Los antecedentes más inmediatos de los regímenes aduaneros del *Sistema Aduanero de México*, los encontramos en: A) El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos,¹² publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1951 y con entrada en vigor el 1º de abril de 1952. B) La Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, en vigor el 1o. de julio de 1982. Y C) la Ley Aduanera publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1º de abril de 1996.

A) El Código Aduanero de 1952

El *Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos* se caracteriza por comprender en un solo instrumento jurídico toda una reglamentación completa de la legislación aduanal de México vigente en su momento, de tal manera que se le denominó “Código”.

Este ordenamiento, con 727 artículos, reguló por espacio de treinta años el comercio exterior mexicano y la actividad aduanera del país. Contenía disposiciones relacionadas con: el despacho aduanal; derechos y obligaciones; almacenamiento de mercancías; abandono de mercancías; remates y adjudicaciones; postores; accidentes de mercancías de comercio exterior; faltantes; aclaraciones y rectificaciones; reglas para la aplicación de las fracciones y sanciones; multas; cobros; destinatarios; patentes y agentes aduanales; distribución de multas; agentes navieros; empresas porteadoras; capitanes de buques; consignatarios; representación, mandantes y mandatarios; pedimentos y otros documentos aduanales; reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento; funciones del resguardo y de los interventores; registros; boletas de recaudación; tráficos; carga y descarga de mercancías y equipajes; cateos; certificación consular; certificados de solvencia; notificaciones y citatorios; clasificación arancelaria; diplomáticos y cónsules; cuotas; declaración de las mercancías; denunciadores y descubridores; deportados; depósito fiscal; derechos; desistimientos; tráficos; devolución por cobros indebidos y devolución de impuestos; remitentes; transeúntes; turistas; repatriados; facultades de las autoridades aduaneras; donaciones; ejecución de resoluciones; autorizaciones; empleados y funcionarios aduanales; endosos; envíos a aduanas interiores; internación; exenciones y franquicias; exhortos; explosivos; extravío de mercancías almacenadas; fondo de gastos de aprehensiones y gratificaciones; responsabilidades; garantías; créditos y prestaciones fiscales; indemnizaciones; incapaces; inmigrantes; instrumentos de contrabando; juicios administrativos;

¹² Este Código abrogó la Ley Aduanal de 19 de agosto de 1935 y su Reglamento del 13 de diciembre del mismo año, el Decreto de 10 de octubre de 1944, entre otras disposiciones conexas con dichos ordenamientos.

menajes; muestras; glosa; oficinas postales; operaciones especiales; pequeñas importaciones y exportaciones; zonas libres y zonas de vigilancia; lugares autorizados; impuestos; sujeto, objeto, cuotas y solidaridad en el pago de las prestaciones fiscales; persecución de mercancías; precintos, sellos y engomados; prescripción; peritos; prórrogas de plazos; pruebas; requerimientos; secciones aduaneras; tránsitos; rutas; tarifa de honorarios; servicios extraordinarios; tarifas; transbordos; vehículos; visitas; etcétera.

No obstante lo anterior, en el Código Aduanero no encontramos ninguna disposición que se refiriera a los “regímenes aduaneros” como tales, pues lo cierto es que hacía alusión únicamente a “operaciones aduaneras” y establecía las definiciones de cada una en sus artículos 7º y 8º, así como sus características, mismos que citamos a continuación:

“Artículo 7º.- Pueden practicarse con las mercancías, las siguientes operaciones aduaneras:

I.- *Importación*: definitiva, temporal y especial;

II.- *Exportación*: definitiva, temporal y especial;

III.- *Tránsito internacional*: por territorio nacional y por el extranjero; y

IV.- *Transbordo*.

Artículo 8º.- Para los efectos de este Código se entiende por:

I.- *Importación definitiva*: el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país; (Título VII).

II.- *Importación temporal*: la introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por tiempo limitado; (Título VIII).

III.- *Importación especial*: el retorno al país de las mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren exportado en definitiva; (Título IX).

IV.- *Exportación definitiva*: el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el exterior; (Título VII).

V.- *Exportación temporal*: la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas que vayan a permanecer en el exterior por tiempo limitado; (Título VIII).

VI.- *Exportación especial*: el retorno al exterior de mercancías extranjeras que, habiéndose importado, no estén nacionalizadas; (Título IX).

VII.- *Tránsito por territorio nacional*: el uso de mercancías extranjeras a través del país; (Título X).

VIII.- *Tránsito por territorio extranjero*: la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero; y (Título X).

IX.- *Transbordo*: el traslado de mercancías de un vehículo de transporte a otro, o al mismo vehículo en distinto viaje. (Artículos 98 al 104 y 186 al 188).¹³

¹³ La cursiva y referencias son mías.

Cada una de estas operaciones aduaneras, se reglamentaron en los títulos respectivos del Código Aduanero.

B) La Ley Aduanera de 1981

Con anterioridad dijimos que el Convenio de Kyoto en vigor a partir de 1974 sirvió de base para la elaboración de la Ley Aduanera de 1981 y en consecuencia también para la Ley Aduanera de 1995 (en vigor desde 1996 a la fecha). En efecto, si analizamos la Ley Aduanera de 1981 podemos ver ya maneja un lenguaje más a fin con el Convenio en vigor a partir de 1974. De esta manera, en esta Ley se estableció un Título Cuarto, denominado “Regímenes Aduaneros”, y aunque no definió la figura de los “Regímenes Aduaneros”, estos términos aparecieron en el *Sistema Aduanero de México* gracias a la referida Ley, señalando en su artículo 63 que:

“Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

I.- Definitivos.

A.- De importación.

B.- De Exportación.

II.- Temporales.

A.- De importación.

a).- Para retornar al extranjero en el mismo estado.

b).- Para elaboración, transformación o reparación, y

c).- Para depósito industrial.

B.- De Exportación.

a).- Para retornar al país en el mismo estado, y

b).- Para elaboración, transformación o reparación.

III.- Importación para Reposición de Existencias.

IV.- Depósito Fiscal.

V.- Tránsito de Mercancías”.

De estos regímenes, posteriormente, se elimina en la Ley el régimen “De importación para reposición de existencias”, y se adicionan los regímenes: “De las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes”, y “Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado”.¹⁴

De la misma forma, en el mencionado Título Cuarto, se establecían las características y requisitos de dichos regímenes aduaneros y las disposiciones comunes aplicables, preceptuando la obligación del interesado de señalar en el pedimento el régimen aduanero solicitado para las mercancías, y los casos en los que se requería de autorización del régimen, así como los supuestos de retorno al

¹⁴ Véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Confronta de Leyes Fiscales 1995-1996”, Tomo II, Administración General Jurídica de Ingresos, México, 1995, pp.114-115.

extranjero de mercancías en depósito ante la aduana y de desistimiento del régimen, entre otros aspectos. La reglamentación de los regímenes aduaneros en la Ley de 1981, se encontraban menos regulados que la Ley Aduanera en vigor a partir de 1996, que abrogó aquella.

6.3.2. La Ley Aduanera de 1996

Esta Ley entró en vigor el 1º de abril de 1996, tuvo como propósito, entre otros, incorporar en su texto como base gravable del impuesto general de importación el valor en aduana de las mercancías conforme al Acuerdo sobre Valoración del GATT, sustituyendo la Definición del Valor de Bruselas (DVB) que venía adoptando nuestro país.

Actualmente, dicha Ley está vigente y ha tenido diversas modificaciones, siendo la más importante para efectos de los regímenes aduaneros las realizadas mediante: 1) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, publicado en el DOF del 31 de diciembre de 2000 y en vigor a partir del 1º de enero de 2001; y 2) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley Aduanera, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2002 y en vigor a partir del 1º de enero de 2003.

1) Por el primer Decreto señalado, se cambia todo el concepto que se tenía en la Ley Aduanera de ciertos regímenes, especialmente: de las importaciones temporales para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado; y de depósito fiscal (para la industria terminal automotriz).

La citada modificación se efectuó en virtud de que los Artículos 303 y 304 del TLCAN establecieron cambios importantes al tratamiento de las importaciones temporales de insumos, partes, componentes, maquinaria y demás materiales importados temporalmente con posterioridad al 20 de noviembre del 2000 y que se exporten a los Estados Unidos o Canadá (Partes del TLCAN) a partir del 1º de enero de 2001, pues quedan afectados con el pago del impuesto correspondiente. Señalando que a partir del 1º de enero de 2001 los gobiernos de dichos países no podrán:¹⁵

- a) Exentar el pago de aranceles a la importación de bienes, cuando se destinen directa o indirectamente al territorio de alguno de esos países (Parte), en una proporción que exceda a los aranceles pagados en tal territorio. Por ejemplo, si un bien paga un arancel de \$12 al importarse a México y el mismo bien se reexporta (retorna) a EUA pagando un arancel de \$0, México no puede eximir el arancel de \$12.

¹⁵ Véase Trejo Vargas, Pedro y Jorge Moreno *et al*; *Op. cit.*, pp. 275-277.

- b) Exentar aranceles a la importación de bienes cuando la exención se condicione de manera explícita al cumplimiento de un requisito de desempeño, por ejemplo, condicionarlo a la exportación.
- c) Eximir las cuotas compensatorias (derechos *antidumping*) a las importaciones de bienes de un país miembro del TLCAN y que son exportados a otro país del TLCAN.

El propósito es evitar que los países de la zona del TLCAN se conviertan en una especie de “trampolín” para que países distintos aprovechen las ventajas arancelarias del TLCAN y empresas exporten indirectamente de un país parte a otro país parte del TLCAN, evadiendo el pago de los impuestos respectivos causados en una operación normal.

Los Artículos 303 y 304 del TLCAN y demás disposiciones jurídicas relativas, no tienen aplicación cuando las importaciones y exportaciones o retorno de mercancías tengan como origen, procedencia o destino a Canadá o Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de un bien que se importa a México originario de Argentina y que posteriormente se retorna al mismo país o a cualquier otro diferente de los mencionados.

Las operaciones aduaneras que se vieron afectadas por la aplicación del Artículo 303 del TLCAN son las siguientes:

- a) Los programas de diferimiento de aranceles:
 - De la industria maquiladora de exportación;
 - De las empresas Pitex;
 - El depósito fiscal para la industria terminal automotriz; y
 - El régimen de elaboración, transformación en recinto fiscalizado.
- b) Las importaciones temporales de maquinaria y equipo (activo fijo) utilizado en la producción de bienes de exportación.
- c) Y la importación definitiva en cuenta aduanera.

Las importaciones temporales ahora se sujetan al pago de cuotas compensatorias; y el programa de devolución de aranceles (impuesto general de importación), conocido como *draw back*, también se vio afectado.

Los casos en los cuales el Artículo 303 del TLCAN aplica con la consecuente obligación del pago de aranceles de importación y de cuotas compensatorias, son los siguientes:¹⁶

¹⁶ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. “El Impacto del 303 del TLCAN”. Bufete Internacional. México, 2001, pp. 1-3.

- a) Cuando se trate de insumos, partes, componentes, material auxiliar, material de empaque y consumibles, excepto las etiquetas y folletos;
- b) Que dichos productos no sean originarios de la región del TLCAN o no se pueda demostrar que son originarios de la misma, por no contar con un certificado de origen válido y/o porque las mercancías provengan de países distintos a Estados Unidos o Canadá;
- c) Que se sometan a procesos productivos o de transformación, excepto los procesos de reparación o procesos simples que no los transformen en otros productos; y
- d) Que se exporten directa o indirectamente de México a los Estados Unidos o Canadá.

Este esquema del Artículo 303 del TLCAN es muy similar para el caso de operaciones aduaneras realizadas con países miembros de la Comunidad Europea (artículo 14 del TLCUE), así como por los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (artículo 15 del TLCAELC).

2) En virtud del segundo Decreto se establece el régimen de “Recinto fiscalizado estratégico”, del cual haremos referencia más adelante, no sin antes precisar con exactitud las disposiciones comunes de los regímenes aduaneros con el propósito de entender de mejor forma el REFE, así como el tratamiento jurídico de las zonas francas.

A) Disposiciones comunes de los regímenes aduaneros

La Ley Aduanera de 1996 establece un Título Cuarto, denominado “Regímenes Aduaneros”, y cuyo Capítulo I, se refiere a las “Disposiciones Comunes” para dicho Título; en este Capítulo se establece la obligación de los agentes y apoderados aduanales de señalar en el pedimento aduanero el régimen aduanero que solicitan para las mercancías, de manifestar bajo protesta de decir verdad el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al despacho aduanero, incluyendo el pago de las cuotas compensatorias, en su caso.

Igualmente, prevé las reglas para el “desistimiento de un régimen aduanero”¹⁷, el cual procederá hasta antes de que se active el mecanismo de selección automatizado, para el efecto de que se retornen las mercancías de procedencia extranjera o se retiren de la aduana las de origen nacional, incluyendo el retorno o reincorporación de mercancías en depósito fiscal. Tratándose de exportaciones que se realicen en aduanas de tráfico aéreo o

¹⁷ No debe confundirse esta figura con el “desistimiento electrónico” de los pedimentos.

marítimo, el desistimiento, procederá inclusive después de que se haya activado el mecanismo de selección automatizado.

También prevé la limitante para el “cambio de régimen aduanero”, consistente en que éste sólo procederá en los casos en que la propia Ley Aduanera lo permita, siempre que se cumplan las obligaciones en materia de cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias y precios estimados exigibles para el nuevo régimen solicitado en la fecha de cambio de régimen.

De la misma forma prevé casos de excepción en el pago de los impuestos al comercio exterior y de las cuotas compensatorias, cuando por accidente se destruyan mercancías sometidas a alguno de los regímenes temporales de importación o de exportación, depósito fiscal o tránsito; sin embargo, los restos de las mercancías seguirán destinados al régimen inicial, salvo que las autoridades aduaneras autoricen su destrucción o cambio de régimen. Asimismo, las personas que hubieran importado temporalmente mercancías que no puedan retornar al extranjero por haber sufrido algún daño, podrán considerar como retornadas dichas mercancías, siempre que cumplan con los requisitos de control que establezca la SHCP.

6.4. El régimen de recinto fiscalizado estratégico

La creación del régimen de recinto fiscalizado estratégico se ideó con el fin de dar mayor competitividad a las empresas bajo los principios de simplificación administrativa, mejoras de procesos logísticos y de control aduanero eficiente, permitiendo la introducción a dichos recintos en el país de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas hasta por el plazo de dos años o por el plazo de la autorización tratándose de activos fijos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y sin estar sujetas al pago de impuestos al comercio exterior ni al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias.¹⁸

El régimen de recinto fiscalizado estratégico surge como una opción viable para promover la inversión extranjera directa en el país y que a su vez funcione como una especie sin serlo de “zona franca” o “zona libre” de impuestos, así como para el establecimiento de centros de almacenaje y distribución de mercancías de comercio exterior. El régimen de REFE surge en México el 1º de enero de 2003¹⁹

¹⁸ Véase información adicional en el rubro 3.4.5. “Recintos fiscalizados estratégicos” de este análisis.

¹⁹ El esquema del REFE fue adicionado en la Ley Aduanera de acuerdo con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera publicado en el DOF del 30 de diciembre de 2002 y en vigor a partir del 1o. de enero de 2003. De igual manera, el 9 de octubre de 2003 se publicó en el DOF la Cuarta Resolución de modificaciones a las anteriores RCGMCE para 2003, adicionando el Capítulo 3.9, denominado “Del Recinto Fiscalizado Estratégico”.

con las adiciones de los artículos 14-D, 135-A, 135-B, 135-C y 135-D de la Ley Aduanera.

Una ventaja importante de este régimen es la posibilidad de introducir las mercancías sin la presentación de un pedimento, para lo cual se efectuará el registro a través de medios electrónicos que señale el SAT mediante reglas, para lo cual se deberán determinar las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

Además de los beneficios antes mencionados, este régimen no requiere de opinión por parte de la Secretaría de Economía, ni del cumplimiento de los informes y reportes que se exigen a las maquiladoras y empresas con programas de fomento a la exportación autorizados.

Las mercancías importadas al amparo de este régimen podrán, al igual que en el régimen de depósito fiscal, ser extraídos para su importación definitiva o temporal bajo un programa de fomento o maquila o ser retornadas al extranjero, o incluso ser importadas al régimen de depósito fiscal. Asimismo, los bienes nacionales o nacionalizados que se introduzcan al recinto fiscalizado estratégico se entenderán exportados definitivamente, en tanto que las mercancías extranjeras podrán permanecer en dichos recintos hasta por dos años en el caso de materias primas, o el plazo de depreciación en los demás casos.

Se aclara que bajo este nuevo régimen, los responsables directos del destino de las mercancías serán quienes hayan obtenido la autorización para operar estos recintos. De igual forma, se establece la posibilidad de realizar transferencias entre este tipo de recintos, cumpliendo con los requisitos que se señalen mediante reglas de carácter general.

6.4.1. Sujetos que podrán autorizarse

Al amparo de esta figura, surgen dos tipos de sujetos que podrán solicitar la autorización respectiva: 1) el primero es el administrador del recinto al cual se le podrá otorgar la habilitación y administración de un inmueble como recinto fiscalizado estratégico; deberá administrar, supervisar y controlar el recinto fiscalizado estratégico; 2) el segundo es el operador, al cual se le dará la operación del régimen de recinto fiscalizado estratégico; deberá proveer instalaciones aduaneras, equipos y sistemas automatizados, así como sufragar gastos de mantenimiento de las instalaciones; y 3) la autoridad aduanera, que autorizará respectivamente a los dos anteriores.

Así, las personas que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al SAT la habilitación y administración de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de REFE y la

autorización para su administración. La autorización se podrá otorgar hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos dos años de la autorización y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento, así como de las obligaciones derivadas de la misma.

Las personas autorizadas para administrar un recinto fiscalizado estratégico, son responsables de administrar, supervisar y controlar dicho recinto fiscalizado, cumpliendo con los lineamientos que determine el SAT, para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior, sin perjuicio del ejercicio de facultades de la autoridad aduanera; poner a disposición de las autoridades aduaneras las instalaciones previamente aprobadas por dichas autoridades para las funciones propias del despacho de mercancías, y las demás que deriven de la Ley Aduanera, así como cubrir los gastos que implique el mantenimiento de dichas instalaciones; adquirir, instalar y poner a disposición de las autoridades aduaneras el equipo que se requiera para agilizar el despacho aduanero y los sistemas automatizados para el control de las mercancías, personas y vehículos que ingresen o se retiren del recinto fiscalizado. Dichas personas autorizadas no estarán sujetas al pago de aprovechamientos.

Por último, el SAT cancelará la autorización respectiva conforme al procedimiento previsto en el artículo 144-A de la Ley Aduanera, tomando las medidas necesarias en relación con la operación de los particulares, a quienes: a) dejen de cumplir los requisitos previstos para el otorgamiento de la autorización; b) incumplan con las obligaciones exigidas; o c) incurran en alguna causal de cancelación establecida en la misma Ley o en la autorización.

6.4.2. Características del recinto fiscalizado estratégico

Así, dentro de las principales características del REFE podemos destacar las siguientes:

- Se trata de un régimen hasta ahora exclusivo del *Sistema Aduanero de México*, ya que se trata de un invento mexicano.
- Se requiere: a) una autorización de habilitación y administración del recinto fiscalizado estratégico, y b) una autorización para operar el régimen de recinto fiscalizado estratégico, para que funcione el régimen.
- Las mercaderías podrán retirarse del recinto fiscalizado estratégico para: a) importarse definitivamente, b) exportarse definitivamente, c) retornarse al extranjero, d) reincorporarse al mercado nacional, e) importarse temporalmente por maquiladoras o empresas con programa de exportación, o f) para destinarse al régimen de depósito fiscal.

- Se faculta al SAT para autorizar a los recintos fiscalizados para destinar mercancías a dicho régimen.
- Para su operación y funcionamiento se establecen en la Ley Aduanera requisitos, obligaciones, responsabilidades y términos para la autorización correspondiente.
- Se puede introducir mercancía de procedencia extranjera o nacional al REFE para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación.
- Las mercancías podrán destinarse al régimen mediante registros automatizados (avisos electrónicos) o el pedimento respectivo.
- No se sujeta al pago de los impuestos al comercio exterior o de cuotas compensatorias (diferimiento) aunque si hay causación, ni al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y NOM's, salvo en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.
- La mercancía nacional o nacionalizada se considerará exportada desde que ingrese a este régimen.
- La mercancía podrá permanecer hasta por dos años o por el plazo de la autorización, tratándose de maquinaria y equipo.
- Las mermas resultantes de los procesos de transformación no causarán contribución alguna, al igual que los desperdicios siempre que en estos últimos se demuestre que han sido destruidos.
- La transferencia de mercancías al amparo del régimen de REFE entre empresas IMMEX²⁰ u otros REFE's y su retorno al extranjero se hará en términos de las RCGMCE, utilizando en su caso pedimentos o avisos electrónicos.²¹

Igualmente, en el capítulo 3.9 denominado "Del Recinto Fiscalizado Estratégico" de las RCGMCE se establecen reglas adicionales para su operación que detallan las características aquí señaladas.

Sin embargo, como ya se comentó en el capítulo 3 de este estudio (3.4.5. Recintos fiscalizados estratégicos), los REFE's no han funcionado en México a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno federal para que esta figura sea atractiva a los inversionistas, pues desde su creación el 30 de diciembre de 2002 hasta diciembre de 2007 sólo se autorizaron cinco REFE's. Por lo que como un esfuerzo más para hacer más atractiva esta figura, el Presidente Vicente Fox expidió en el DOF del 30 de noviembre de 2006 el Decreto por el que se otorgan

²⁰ Empresas de comercio exterior que operan al amparo del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación.

²¹ Véase por ejemplo, las reglas 2.11.5., 3.3.7., 3.3.8., 3.3.27., 3.9.5., 3.9.9., 5.2.1., 5.2.2. y 5.2.6., 2.5.7., 5.2.8. y 5.2.9. de las RCGMCE.

diversos beneficios al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, en vigor el 1º de diciembre del mismo año, el cual otorga diversas facilidades administrativas y estímulos fiscales adicionales para promover la operación de los REFE's.

Finalmente, consideramos que las facilidades administrativas y fiscales otorgadas mediante el REFE aún son insuficientes para hacerlo más atractivo, lo cual implica la necesidad de revisar dicho régimen a fin de que alcance el éxito para el cual se creó, o en su caso, revalorar el mismo, a efecto de pasar a otros esquemas más completos como lo pudieran ser las "zonas francas" previstas en la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, pues éstas se presentan como una opción y área de oportunidad para desarrollar verdaderos centros nacionales de distribución, comercialización, elaboración, transformación o reparación de mercancías e incluso de servicios, y atraer mediante esquemas aduaneros inversión extranjera a México y de esta manera hacer más competitivas las operaciones aduaneras, a las empresas y al propio país, aprovechando simultáneamente otros esquemas e instrumentos de fomento a las exportaciones, realizando operaciones en condiciones provechosas en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y financieros y ventajas arancelarias.

REFE's AUTORIZADOS POR LA AGA

- **Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León, en el Estado de Nuevo León.**
- **Fideicomiso Recinto Fiscalizado Estratégico, Zona Franca del Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, en el Estado de Michoacán.**
- **Fideicomiso para la Habilitación y Administración del Recinto Fiscalizado Estratégico Puerto Chiapas, en el Estado de Chiapas.**
- **Société Généralé de Surveillance de México, S.A. de C.V.**
- **Recinto Fiscalizado Estratégico de San Luis, S.A. de C.V., ubicados en el Estado de San Luis Potosí.**

Fuente: Administración General de Aduanas, enero de 2007.

6.5. Las zonas francas

El Convenio de Kyoto Revisado define a las zonas francas como: "... una parte del territorio de una Parte Contratante en el que las mercancías ahí introducidas se consideran generalmente como sino estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los derechos a la importación".

La zona franca "... es un espacio del territorio nacional de un Estado, donde la legislación aduanera no es plenamente aplicable o se establece un tratamiento aduanero diferencial, es decir, donde las mercaderías de origen extranjero pueden ingresar y permanecer, transformándose o no en otros bienes, sin estar sujetas al

régimen tributario normal de ese Estado. Tanto la introducción como la salida de mercadería en la Zona Franca se considerarán como importación y exportación, respectivamente. La permanencia de las mismas puede ser indefinida, pues no existe plazo para su extracción o retiro”.²²

Las zonas francas se pueden identificar de acuerdo con la siguiente clasificación:

A) *Zona franca de almacenamiento*: Es el área de terreno delimitada donde se recibe la mercancía para darle un destino posterior. En ésta la mercancía puede ser objeto de acciones de conservación y manipulación para mejorar su presentación, en calidad comercial o acondicionamiento para el transporte.

B) *Zona franca comercial*: Es el área de terreno delimitada en la cual la mercancía además se puede comercializar, utilizar o consumir.

C) *Zona franca industrial*: El área de terreno delimitada que tiene por objetivo la creación de complejos industriales de transformación de materias primas de importación.

Generalmente, las zonas francas contemplan entre sus franquicias lo siguiente:

- a) “Exención de impuestos nacionales, provinciales y municipales o departamentales.
- b) Exención de derechos, tasas, contribuciones e impuestos a la exportación.
- c) Libertad cambiaria y derechos de repatriación de fondos en moneda extranjera provenientes de operaciones en la zona.
- d) Otorgamiento de líneas de crédito a tasas preferenciales para prefinanciar y financiar exportaciones.
- e) Obtención de créditos blandos de la banca oficial, sujetos o no a la compra de bienes nacionales, para la financiación del capital activo de las empresas industriales
- f) Exención de derechos aduaneros y de tasas y contribuciones a la importación de materia prima, insumos, productos para envases y embalajes, partes y piezas, máquinas y equipos, repuestos, muestras, moldes y todo otro elemento necesario para la producción.
- g) Exención impositiva sobre el capital activo neto y/o ganancias y dividendos”.²³

²²

Página red: www.info-just.com/enciclopedia/zonas_franca.htm?bcsi_scan_D90DB3ADAF6F29C4=0&bcsi_scan_filename=zonas_franca.htm.

²³ *Ibidem*.

De esta forma, vemos que las llamadas “zonas francas” son áreas de terreno delimitadas físicamente sujetas a un régimen fiscal especial donde las mercancías pueden ingresar y permanecer en ellas con suspensión o exentas del pago de impuestos internos y de comercio exterior, o incluso sin su causación, no estando además sujetas al cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias y al habitual control aduanero.

6.5.1. Las zonas francas en el mundo

Algunas de las principales zonas francas identificadas en el mundo son las siguientes:²⁴

PRINCIPALES ZONAS FRANCAS EN EL MUNDO		
Nombre	País	Tipo de Zona Franca
AFRICA		
Dakar	Senegal	Industrial
Khartoum	Sudán	Comercial
Tánger	Marruecos	Comercial / Industrial
Monrovia	Liberia	Industrial
Aleandría	Egipto	Comercial / Industrial
Suez	Egipto	Comercial
Said	Egipto	Comercial
Zarzis	Túnez	http://www.zfzarzis.com.tn Comercial / Industrial
Camerún	Camerún	Comercial
AMERICA CENTRAL		
Colón	Panamá	http://www.colonfreezone.com / Comercial / Industrial (la mayor de Occidente)
Puerto Cortés	Honduras	Comercial / Industrial
Santo Tomás de Castilla	Guatemala	Comercial / Industrial
Ponce	Puerto Rico	Comercial
Metro Free Zone	Costa Rica	http://www.metrofz.co.cr / Comercial
Gran Bahama	Bahamas	Comercial
Guadalupe	Guadalupe (Francia)	Comercial
Martinica	Martinica (Francia)	Comercial
Cul-De-Sac Bay	Santa Lucía	Comercial / Industrial
Santiago de los Caballeros	República Dominicana	Comercial
Santo Domingo	República Dominicana	Comercial
Romana	República Dominicana	Industrial
San Pedro Marcoris	República Dominicana	Industrial

²⁴ *Ibidem.*

Puerto Plata	República Dominicana	Industrial
Kingston	Jamaica	Comercial / Industrial
Bridgetown	Barbados	Comercial / Industrial
Aruba	Aruba (Holanda)	Comercial / Industrial
Curacao	Curacao (Holanda)	Comercial / Industrial
AMERICA DEL NORTE		
New York City	U.S.A.	Comercial / Industrial
New Orleans	U.S.A.	Comercial / Industrial
San Francisco	U.S.A.	Industrial
Seattle (Washington)	U.S.A.	Comercial
Mayaguez (Puerto Rico)	Puerto Rico - Estado libre asociado a U.S.A.	Industrial
Toledo (Ohio)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Honolulu (Hawaii)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Bay County (Michigan)	U.S.A.	Comercial
Mc Allen (Texas)	U.S.A.	Industrial
Little Road (Arkansas)	U.S.A.	Industrial
Kansas City	U.S.A.	Comercial / Industrial
Sault Ste. Marie (Michigan)	U.S.A.	Industrial
San José (California)	U.S.A.	Industrial
Omaha (Nebraska)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Portsmouth (Virginia)	U.S.A.	Comercial
Dorchester County (South Carolina)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Chicago	U.S.A.	Comercial / Industrial
Buffalo (New York)	U.S.A.	Industrial
Pittson (Pennsylvania)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Shenandoah (Georgia)	U.S.A.	Industrial
Boston	U.S.A.	Comercial / Industrial
New Bedford (Massachusetts)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Louisville (Kentucky)	U.S.A.	Industrial
Salt Lake City (Utah)	U.S.A.	Comercial
Granite City (Illinois)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Miami	U.S.A.	Comercial
Pittsburgh (Pennsylvania)	U.S.A.	Industrial
Niagara County (New York)	U.S.A.	Industrial
Philadelphia	U.S.A.	Comercial / Industrial
Galvestone (Texas)	U.S.A.	Industrial
Orange County (New York)	U.S.A.	Industrial
Spartanburg (South Carolina)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Dallas (Texas)	U.S.A.	Industrial
Cleveland (Ohio)	U.S.A.	Comercial
Milwakee (Wisconsin)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Orlando (Florida)	U.S.A.	Industrial
Battle Creek (Michigan)	U.S.A.	Industrial
Morris County (New Jersey)	U.S.A.	Industrial
Portland (Oregon)	U.S.A.	Industrial
Cincinatti (Ohio)	U.S.A.	Industrial
Campbell County (Kentucky)	U.S.A.	Industrial
Tucson (Arizona)	U.S.A.	Industrial
Newark (New Jersey)	U.S.A.	Comercial / Industrial

Long Beach (California)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Duluth (Minnesota)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Suffolk County (New York)	U.S.A.	Comercial
Rogers County (Oklahoma)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Clinton County (New York)	U.S.A.	Comercial / Industrial
Burlington (Vermont)	U.S.A.	Industrial
Oakland (California)	U.S.A.	Comercial
Acklenburg (North Carolina)	U.S.A.	Comercial
Lincoln (Nebraska)	U.S.A.	Industrial
Bangor (Maine)	U.S.A.	Comercial / Industrial
AMERICA DEL SUR		
La Plata	Argentina	http://www.gba.gov.ar/zf/tapazf.htm / Comercial
Córdoba	Argentina	Comercial / Industrial
Mendoza	Argentina	Comercial / Industrial
Tucumán	Argentina	Comercial / Industrial
Villa Constitución - Santa Fe	Argentina	http://www.zfs.org.ar / En etapa de construcción
Comodoro Rivadavia	Argentina	http://www.zonafranca.com.ar / En etapa de inicio de obras
San Luis	Argentina	Comercial / Industrial
Colonia del Sacramento	Uruguay	http://www.rainbow.com.uy / Industrial
Nueva Palmira	Uruguay	Industrial
Montevideo	Uruguay	http://www.zfm.com / Comercial / Industrial
Esmeraldas	Ecuador	Comercial
Manaos	Brasil	Comercial
Iquique	Chile	http://www.zofri.cl / Industrial
Punta Arenas	Chile	http://www.parenazon.com / Industrial
Valencia	Venezuela	Comercial
Paranagua	Venezuela	Industrial
Margarita	Venezuela	Comercial / Industrial
Buenaventura	Colombia	Comercial / Industrial
Barranquilla	Colombia	Comercial / Industrial
Cartagena	Colombia	Comercial / Industrial
Palmaseca (Cali)	Colombia	Comercial / Industrial
Cucuta	Colombia	Industrial
Isla de San Andrés	Colombia	Comercial / Industrial
Leticia	Colombia	Industrial
Providencia	Colombia	Industrial
EUROPA		
Helsinki	Finlandia	Comercial
Turuku	Finlandia	Comercial
Hanko Lappeenrata	Finlandia	Comercial
Loviisa	Finlandia	Comercial
Bourgass	Bulgaria	http://www.bse.bg / Comercial
Copenhague	Dinamarca	Comercial / Industrial
Viena	Austria	Comercial / Industrial
Linz	Austria	Comercial / Industrial
Graz	Austria	Comercial / Industrial

Innsbruck	Austria	Comercial / Industrial
Hamburgo	Alemania	Comercial / Industrial
Bremen	Alemania	Comercial / Industrial
Bremenhaven	Alemania	Comercial / Industrial
Barcelona	España	Comercial
Cádiz	España	http://www.infor.es/zona / Comercial
Trieste	Italia	Comercial / Industrial
Venecia	Italia	Comercial / Industrial
Nápoles	Italia	Comercial
Leghorn	Italia	Comercial
Savona	Italia	Comercial
Reikiavik	Islandia	Comercial
Keflavik	Islandia	Comercial
Akureyri	Islandia	Comercial
Ostrava A.S.	República Checa	http://www.freezone.cz / Comercial
Belgrado	Yugoslavia	http://www.szns.co.yu / Comercial
El Pireo	Grecia	Comercial
Salónica	Grecia	Comercial
ASIA		
Hong Kong	China	Comercial / Industrial
Bayan Lepas	Malasia	Industrial
Prai Wharves	Malasia	Industrial
Pulau Jerejak	Malasia	Industrial
Ampang Kelang	Malasia	Industrial
Teluk Garang	Malasia	Industrial
Sungai Subsang	Malasia	Industrial
Batu Berendam	Malasia	Industrial
Tanjong Kling	Malasia	Industrial
Senai	Malasia	Industrial
Pasir Gudang	Malasia	Industrial
Masan	Corea	http://www.mocie.go.kr/masan/index.htm / Comercial
Ajman	Emirato de Omán	http://www.ajmanfreezone.com / Comercial
Hamriyah Free Zone, Sharjah	Emiratos Árabes Unidos	http://www.hamriyahfz.com / Comercial
Srarjah Airport Commercial	Emiratos Arabes Unidos	http://www.saif-zone.com / Comercial
Bangkok	Tailandia	Industrial
Minburi	Tailandia	Industrial
Samut Prakarm	Tailandia	Industrial
U-Tapao	Tailandia	Industrial
Songkla-Haadyai	Tailandia	Industrial
Phuket	Tailandia	Industrial

Asimismo, se tiene que en el mundo existen más de 1,070 zonas francas que generan más de 45 millones de empleos. De éstas, casi 480 se encuentran ubicadas en Norteamérica y América Central, mismas que generan más de 2

libres de Baja California y Parcial de Sonora, Baja California Sur, Quintana Roo, Salina Cruz Oaxaca y la Zona libre de la Franja Fronteriza Sur. Los motivos que generaron la creación de estas zonas libres fueron sociales y económicos, además que en algunos casos como el de Baja California Sur y Quintana Roo, el propósito fue poblar dichas regiones que en su momento eran territorios muy atractivos y quizá fáciles de apoderarse por parte de las potencias extranjeras.

Por su parte, el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (Código Aduanero) publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1951²⁵, reguló en su Título XV los “Perímetros y las zonas libres”, por supuesto entre otras figuras.

Dichas figuras podían ser establecidas por el Ejecutivo Federal conforme a la fracción V del Artículo 22 del propio Código, el cual preceptuaba lo siguiente: “Artículo 22.- Queda facultado el Ejecutivo Federal para: ... V.- Establecer perímetros y zonas libres; zonas francas interiores y puertos libres; fijar sus límites; modificar o suprimir los ya existentes; modificar los límites de los mismos, y dictar las disposiciones reglamentarias que se requieran”.

De esta manera, el citado Código, en su Artículo 646 indicaba que: “... Solamente por los lugares autorizados o garitas previamente establecidas se podrán introducir las mercancías a los perímetros o zonas libres, o sacarlas de unos u otras con destino al extranjero o al interior del país”.

Asimismo, conforme a su numeral 649, las mercancías que en tránsito internacional o en operación temporal entrarán al país o salieran del mismo por aduanas ubicadas en lugares donde hubiera perímetros o zonas libres, quedaban sujetas a dichas operaciones, salvo que dichos regímenes se convirtieran en importaciones o exportaciones definitivas dentro de los referidos perímetros o zonas libres.

El principal beneficio de los perímetros y zonas libres consistía principalmente en que las mercancías que se introdujeran a dichos lugares quedaban exceptuadas del pago de impuestos de importación, siempre que no fueran similares a las de producción nacional y que “concurrieran” a los mismos. Igualmente, la Secretaría de Hacienda quedaba facultada para determinar, por medio de disposiciones de carácter general y previa opinión de la Secretaría de Economía, las mercancías que eran gravadas, así como para aumentar o disminuir el número de ellas.²⁶

De igual manera, quedaban exceptuadas del pago de impuestos de exportación las mercancías nacionales que se exportaran a los perímetros o zonas libres, siempre que se hubieran producido dentro de los mismos, o elaborado o transformado en ellos mediante procedimientos de carácter industrial. No gozaban

²⁵ En vigor a partir del 1º de abril de 1952 y hasta el 30 de junio de 1982.

²⁶ Artículo 654 del Código Aduanero.

de esta exención las mercancías que por conveniencia para la economía del país se estimara necesario gravar.²⁷

Al efectuarse el reconocimiento de las mercancías el “vista” debía comprobar que no se introdujeran a dichos lugares mercancías de importación prohibida o sujeta a requisitos especiales no cumplidos, ya que de ser el caso la “subjefatura” de la aduana practicaba el ajuste y cobro de las prestaciones fiscales causadas, conforme a la clasificación arancelaria respectiva.²⁸

El referido Título XV del Código Aduanero también reglamentaba otros aspectos relacionados con la operación aduanera de los perímetros y zonas libres y su funcionamiento, tales como: los requisitos para la introducción de mercancías y su exportación; expedición al interior de la República; traslación entre dos perímetros y libres o dos puntos comprendido en las zonas libres; equipajes y menajes de casa; etcétera.

Posteriormente, el Capítulo Segundo del Título Quinto de la Ley Aduanera de 1981²⁹ vigente hasta 1996, reguló las zonas libres y desarrollos portuarios. Esta Ley en su artículo 107 establecía que las mercancías podrían introducirse a las zonas libres sin el pago de impuestos a la importación. En efecto, el artículo 115 de dicha Ley, entre otras facultades, autorizaba al Ejecutivo Federal para: “... IV.- Establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites; y V.- Prohibir o restringir la importación, exportación, o el tránsito de las mercancías que considere nocivas a la salubridad pública, que afecten a la moral, al decoro nacional o a la economía del país, o que constituyan un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo”. Estas facultades, desaparecieron y se estableció en la fracción IV del artículo 143 de Ley Aduanera de 1996 la facultad del Ejecutivo Federal para: “... Establecer o suprimir regiones fronterizas”. De esta forma, las zonas libres cambiaron su esquema a las de “región o franja fronterizas” mediante decretos que hasta la fecha han sido prorrogados con mínimos cambios.³⁰

Por otro lado, la situación arancelaria que presentaba el país hasta antes de la entrada en vigor del TLCAN en 1994 indicaba que el 98% del total de las fracciones arancelarias de importación se encontraban gravadas, mientras que el 2% restante se encontraba exento, esto es, libre de impuestos. Con esto, la sensibilidad de un beneficio fiscal se hizo evidente para el sector comercial de todo el territorio en México, pero no así para las zonas libres, ya que al entrar en

²⁷ Artículo 660 del Código Aduanero.

²⁸ Artículo 656 del Código Aduanero.

²⁹ Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, en vigor el 1o. de julio de 1982.

³⁰ Por ejemplo, mediante el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la región fronteriza, publicado en el DOF del 31 de diciembre de 1998, otorgó una prórroga por cuatro años para fracciones arancelarias de mercancía originaria de países integrantes y no integrantes del TLCAN, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2002; con ello las mercancías originarias de los países partes del Tratado, no tendrían problema, ya que seguirán con su proceso de desgravación arancelaria.

vigor el TLCAN aproximadamente la mitad de las fracciones que conformaban la tarifa general de importación se desgravaron en forma inmediata y la parte restante se desgravó en un plazo de diez años. Así, a partir del 1º de enero de 1994 aproximadamente el 47.8% del total de las fracciones arancelarias de importación, equivalente a 5,640 fracciones de productos originarios no pagarían impuestos de importación y por lo tanto, la exclusividad de las zonas libres en México perdía razón de ser al pretender incorporarlas comercialmente y fiscalmente a una zona libre de toda América del Norte; mientras que Estados Unidos conservaría sus zonas francas.

Al respecto, el Dr. Máximo Carvajal Contreras comenta: “En mi personal opinión las zonas libres de Baja California y Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo han cumplido cabalmente con los objetivos de su creación; por lo tanto pienso que está próximo a concluir su régimen de excepción. Tal y como lo vaticinamos, esto ya sucedió.

En nuestro Sistema aduanero mexicano a partir del primero de Febrero de 1994, la situación de las zonas libres ha cambiado, en virtud de que se han abrogado los decretos que las crearon y prorrogaron su vigencia.

Al desaparecer estas áreas de desgravación aduanero se establece un régimen general del país; las porciones geográficas que gozaban de esta situación de excepción aduanera.

El plazo que se establece para esta etapa de transición debe concluir el 31 de Diciembre del año 2002”.³¹

En efecto, dicho régimen jurídico de las zonas libres en México fue modificado ya actualmente en términos del artículo 2 del Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, publicado en el DOF del 31 de diciembre de 2002,³² para efectos “... de este Decreto se entiende por:

I. Franja fronteriza norte, al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional del norte del país y la línea paralela a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país en el tramo comprendido entre el límite de la región

³¹ Carvajal Contreras, Máximo. “Derecho Aduanero”; Porrúa, S.A. de C.V., 14a. edición, México, 2007, p. 190.

³² Este Decreto sustituyó al “Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la franja fronteriza norte del país”; el “Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza” y el “Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza”, publicados en el DOF el 31 de diciembre de 1998, así como sus modificaciones

parcial del Estado de Sonora y el Golfo de México, así como el municipio fronterizo de Cananea, Sonora;

II. Región fronteriza, a los Estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, y la región parcial de Sonora; la franja fronteriza sur colindante con Guatemala y los municipios de Caborca, Sonora, Comitán de Domínguez, Chiapas y Salina Cruz, Oaxaca;

III. Región parcial del Estado de Sonora, a la zona comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste de Sonoíta, de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco; de allí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional;

IV. Franja fronteriza sur colindante con Guatemala, a la zona comprendida por el territorio de 20 kilómetros paralelo a la línea divisoria internacional del sur del país, en el tramo comprendido entre el municipio Unión Juárez y la desembocadura del río Suchiate en el Océano Pacífico, dentro del cual se encuentra ubicada la Ciudad de Tapachula, en el Estado de Chiapas con los límites que geográficamente le corresponden ...”.

Finalmente, y toda vez que el efecto inmediato del TLCAN para el sector comercial de algunos estados (sobre todo los colindantes con Estados Unidos), cuyas importaciones de todo el mundo se basaban en el régimen de zonas libres, representó un retroceso fiscal en el pago de impuestos al imponerles el gobierno federal un compromiso comercial tan sólo con dos países (Estados Unidos y Canadá), en 2003 el Congreso de la Unión analizó un proyecto de Ley de Zonas Económicas Estratégicas (LZEE) en el cual se pretendían crear “Zonas Económicas Estratégicas” o ZEE con naturaleza de zonas francas o zonas libres. El principal argumento para su establecimiento era que dichas ZEE resultaban benéficas para el desarrollo económico y regional del país, ya que potencialmente “... representan un instrumento de reactivación económica, aprovechado el entorno mundial mediante la generación de importantes proyectos que actualmente no existen, pero que podrían consolidarse en un plazo futuro posterior a la puesta en vigor de la ley ...”.³³

Adicionalmente, esta propuesta buscó “... promover el establecimiento, regular el uso, aprovechamiento y explotación de la operación de Zonas Económicas Estratégicas, orientadas al fomento del comercio exterior de México con el objeto de:

- Aumentar la competitividad;

³³ Fuentes Flores, Antonio; “Proyecto de Ley de Zonas Económicas Estratégicas”; Fideicomiso del Gobierno del Estado de Nuevo León (FIDENOR); México, 2003.

- Revertir la situación desfavorable en las fronteras;
- Crear nuevos polos de desarrollo, atendiendo a la prioridad de incentivar y dar seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera;
- Impulsar la exportación de bienes y servicios;
- Contribuir a la creación de empleos a través del incremento en la utilización de mano de obra nacional, y
- Participar activamente en la integración económica internacional, fomentando el desarrollo sustentable en las diversas regiones de México, asimismo, crear la Comisión de Zonas Económicas Estratégicas que autorice, reglamente y regule la creación y operación de estas zonas”.³⁴

Sin embargo, este proyecto no tuvo éxito en virtud de los problemas de control aduanero que significaban para las aduanas del país por la nula participación de éstas en el esquema y porque ese mismo año el Congreso Federal aprobó la creación de los REFE's en la Ley Aduanera.

6.6. Las zonas francas vs. los recintos fiscalizados estratégicos

Una vez que ya analizamos por separado las características de los REFE's y de las zonas libres, a continuación presentamos un cuadro comparativo de ambas figuras elaborado por el Mtro. Jorge Moreno Castellanos,³⁵ en el cual se reflejan claramente las ventajas y desventajas operacionales entre ambos regímenes. Con ello, obtendremos elementos que nos permitirán entenderlos y valorarlos de manera objetiva y de esta manera responder también a la pregunta: ¿las zonas francas son otra área de oportunidad para la adhesión del Convenio de Kyoto Revisado? Veamos:

³⁴ Moreno Castellanos, Jorge. “Las cartas sobre la mesa... Recinto fiscalizado estratégico vs. zonas francas”. Nuevo *Consultorio Fiscal, Jurídico, Laboral y Contable-Financiero*; Núm. 370, 2ª. de enero de 2005, UNAM-Fondo Editorial FCA, México, p. 78.

³⁵ Moreno Castellanos, Jorge; *Op. cit.* pp. 86-89.

	REFE	ZONA FRANCA
1. Actividades permitidas	Manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración transformación o reparación de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas.	<p>a) Comercialización, depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación, o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional.</p> <p>b) Instalación y funcionamiento de complejos industriales.</p> <p>c) Prestación de servicios financieros, de informática, reparaciones, mantenimiento y otros que se requieran para el mejor funcionamiento de las actividades instaladas y la venta de dichos servicios a terceros países.</p>
2. Tratamiento tributario empresas	<p>Exentas de IVA, IEPS, cuotas compensatorias y de los impuestos al comercio exterior.</p> <p>Estos últimos, salvo cuando se trate de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el Artículo 63-A de la Ley Aduanera.</p>	<p>a) No están afectos a los impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación de maquinaria, equipo, herramientas, materias primas, insumos, productos semielaborados, envases, empaques, componentes, y en general las mercancías que sean utilizadas en la producción de bienes y en la prestación de los servicios.</p> <p>b) Excepción del Impuesto sobre la Renta por un plazo de 12 años.</p> <p>c) Excepción del impuesto al valor agregado, en las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre zonas francas.</p>
3. Normas de origen	Las mercancías resultantes de un proceso de elaboración, transformación o reparación bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico, no pueden ser consideradas como nacionales mexicanas ni pueden aplicar preferencias arancelarias derivadas de los tratados internacionales de los que México sea parte.	Pérdida de origen en algunos casos.
4. Plazo máximo	Temporalidad limitada de dos años.	No existe temporalidad.
5. Control de inventarios	Obligación de utilizar un sistema de control de inventarios en forma automatizada, utilizando el método	Obligación de contar con un inventario en tiempo real que documente cada operación.

	<p>PEPS con la opción de seguir los lineamientos establecidos en el Anexo 24 de las RCGMCE.</p>	<p>operación.</p>
<p>6. Despacho aduanero</p>	<p>Para el despacho aduanero de las mercancías se contará con un módulo propio, para las operaciones de introducción y extracción, se utiliza un Aviso Electrónico para cierto tipo de bienes que no se encuentren obligados a cumplir con Regulaciones y Restricciones No Arancelarias y Normas Oficiales Mexicanas, en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.</p> <p>Las mercancías sujetas a Regulaciones y Restricciones No Arancelarias y Normas Oficiales Mexicanas, en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional, deben utilizar un pedimento conforme el Anexo 1 de las RCGMCE.</p>	<p>En la introducción desde las zonas francas al resto del territorio nacional, de bienes, servicios, mercancías y materias primas existentes en ellas o elaboradas en las mismas se consideran como importaciones.</p> <p>Por otro lado, dentro de las zonas francas no se permite el comercio al por menor.</p> <p>El ingreso o egreso de bienes, desde o hacia otros países, su traslado a/o desde las Zonas Francas, se considera tránsito internacional debiendo cobrarse una tarifa al ingreso de los bienes a dicha zona.</p>
	<p>El tránsito de mercancías se debe realizar por ferrocarril, no siendo necesario anexar al pedimento los documentos que acrediten las regulaciones y restricciones no arancelarias.</p> <p>Por otro lado, los bienes nacionales que se adquieran en territorio nacional cuya compra se considere como gasto para efectos de la LISR, para su introducción se deben presentar ante el módulo de aduanas asignado al recinto con el formato "Introducción de bienes conforme a la regla 3.9.15 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior".</p> <p>En las transferencias de mercancías entre recintos fiscalizados estratégicos ubicados en diferentes recintos habilitados, se utiliza un Aviso Electrónico y un pedimento de introducción.</p> <p>En las transferencias de mercancías transformadas entre recintos, se realiza mediante pedimentos de</p>	<p>De hecho, en algunos países aplica la figura de abandono de bienes, mercancías o materias primas en dichas zonas.</p> <p>Todo egreso de bienes, mercancías o materias primas desde la zona franca da inicio a una nueva operación aduanera (importación, admisión temporal o tránsito), lo que exige la documentación que es habitual para el tipo de operaciones de que se trate.</p> <p>Asimismo, la verificación de las mercancías se efectúa a la entrada y salida de las zonas francas por las autoridades aduaneras.</p> <p>La autoridad aduanera controla el ingreso de mercancías que son procedentes del territorio nacional no franco, que los usuarios industriales y comerciales requieran para ser consumidos en las zonas francas o para ser aplicados a las construcciones o refacciones de equipos industriales, instalaciones, edificios, etcétera.</p> <p>Por otro lado, puede exportarse</p>

	<p>retorno y de introducción.</p> <p>Para el caso de mermas y desperdicios se deben descargar del sistema de control de inventarios, mediante el formato de Aviso, asimismo, se puede realizar la destrucción de desperdicios, conforme la regla 3.6.21 de las RCGMCE.</p>	<p>temporalmente mercancías del territorio aduanero nacional a una zona franca, con el propósito de que puedan ser sometidas a operaciones de perfeccionamiento, transformación, elaboración o reparación. El plazo máximo para su reexportación al territorio aduanero nacional será de 6 meses contados a partir de la fecha de la póliza de exportación a la zona franca.</p> <p>Dichas mercancías al ser reexportadas al territorio aduanero nacional deberán pagar los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables a la importación, únicamente por la parte correspondiente al componente agregado incorporado en dicho proceso, considerándose esta operación como una importación proveniente de un país fuera del área.</p> <p>Algunas zonas francas permiten la exportación temporal de mercancías de una zona franca al resto del territorio nacional, con el propósito de que puedan ser sometidas a operaciones de perfeccionamiento, transformación, elaboración o reparación.</p>
		<p>El plazo máximo para reexportarse a la zona franca o al extranjero es de 6 meses.</p> <p>Dicha operación se considera como una exportación a países fuera del área.</p> <p>En algunos casos, se especifican las mercancías que no pueden producirse o comercializarse en una zona franca, así como las actividades que no pueden desarrollarse dentro de la misma, como lo son: Explotación de petróleo y gas natural, pesca y crianza de especies marítimas o de agua dulce, madera, azúcar de caña, refinada o sin refinar y melaza, algodón sin cardar, ajonjolí sin descortezar, caucho natural, reproducción, crianza y engorde de ganado bovino, minería, mercancías que causen contaminación, procesamiento y manejo de explosivos y materiales radioactivos, crianza, cultivo y procesamiento de especies de flora y fauna protegidas o prohibidas</p>

		<p>por convenios o leyes especiales.</p> <p>Existe también la definición de mercancías prohibidas en estas zonas:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Armas de fuego, pólvora, municiones y pertrechos de guerra en general.b) Joyas, relojes de pulsera, cámaras fotográficas no industriales.c) Desperdicios industriales y otros residuos cuyo efecto contaminante ponga en peligro la salud y el medio ambiente.d) Mercancías de origen fuera del área para uso o consumo personal de quienes trabajen o ingresen a las zonas francas.
--	--	--

En suma, vemos que las zonas francas prevén mayores beneficios fiscales, financieros y administrativos que los recintos fiscalizados estratégicos, sin olvidar que las primeras además prevén en ciertos casos la exención de impuestos municipales, libertad cambiaria, otorgamiento de líneas de crédito a tasas preferenciales para financiar exportaciones, obtención de créditos blandos, entre otras facilidades autorizadas por la Versión Revisada del Convenio de Kyoto; por lo que sostenemos que el establecimiento de zonas francas en México representan una área de oportunidad más para la adhesión del Convenio de Kyoto Revisado, pues como se demostró, los REFE's no han tenido el éxito esperado desde su creación en enero de 2003.

De ahí la propuesta que hacemos al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión de revisar y evaluar el establecimiento de zonas francas bajo control aduanero en México en lugar de los recintos fiscalizados estratégicos, en virtud de la ventajas que ofrecen las zonas francas sobre estos últimos, garantizando su incorporación en la legislación aduanera nacional mediante la adhesión de dicho Convenio, particularmente en este caso, incorporando a la legislación nacional el Capítulo 2 del Anexo Específico D, sin menoscabo de la revisión integral del Convenio Revisado que de pauta a la elaboración de una nueva legislación aduanera en México.

CONCLUSIONES

1. La presente investigación se realizó partiendo de dos variables:
 - A) El “marco de referencia” contenido en los primeros cuatro capítulos.
 - a) En el primero se describió el entorno mundial del comercio y su crecimiento actual, así como los nuevos paradigmas que le rodean, destacando la “competitividad” en la dinámica del comercio exterior y la vital participación que tienen los servicios aduaneros en la administración aduanera integral.
 - b) En el segundo se analizó brevemente los Servicios Aduaneros en el mundo y con más detalle los Servicios de Aduanas de Estados Unidos (CBP), de la Unión Europea y de China (adheridos al Convenio de Kyoto Revisado), con el propósito de contrastar su funcionamiento con la llamada “Aduana México”. Estos parámetros permitieron contrastar el actual desarrollo legislativo y operacional de las aduanas de México, dentro un marco de globalización e integración económica.
 - c) En el tercero se analizó a la aduana mexicana contemporánea y su transformación reciente, así como los logros alcanzados en los últimos años, especialmente en el periodo de 2000 a 2006 donde circunscribimos: el modelo comercial actual del país, el marco jurídico general de las aduanas nacionales, el concepto y los elementos de la aduana moderna y su desarrollo, así como el avance de las aduanas nacionales en la facilitación del comercio exterior y como instrumento de éste.
 - d) En el cuarto capítulo se describieron los principales instrumentos y programas de facilitación comercial de la OMA, a fin de dar paso al que consideramos es el instrumento más importante, la Versión Revisada del Convenio de Kyoto. De esta manera, se inició el estudio del Convenio con el Protocolo de Enmienda y el Cuerpo del Convenio, con el propósito de presentar elementos para la adhesión, aceptación y reservas de las disposiciones, así como la implementación del mismo y la duración de la adhesión por los países contratantes.
 - B) La “hipótesis principal” que guió esta investigación, la cual afirma:
 - a) La legislación aduanera mexicana incide en la consolidación de la competitividad del país dentro de un marco de globalización e integración económica regional, en virtud de que: 1) las funciones de las aduanas en México, a partir de 1994, han sufrido una vertiginosa transformación a raíz

del nuevo entorno del comercio exterior; 2) y de que la carencia de una legislación aduanera innovadora, articulada y completa no satisface los nuevos retos de las aduanas de México.

2. La primera parte de la citada hipótesis fue confirmada en el capítulo tercero antes descrito, toda vez que en éste se demuestra:

a) La transformación que ha sufrido la legislación aduanera de México de acuerdo con la evolución de las funciones sustantivas de las aduanas y del comercio exterior mexicano y cómo esta mutación ha incidido en la competitividad del país a través de los múltiples beneficios aduaneros otorgados a los importadores y exportadores del país. De esta manera, también queda claro que si bien desde el punto de vista jurídico la Ley de Comercio Exterior no considera a las aduanas del país como instrumentos de política comercial, lo cierto es que en la práctica éstas juegan un papel preponderante en el comercio internacional de México, lo cual permite afirmar que en la actividad cotidiana del comercio internacional las aduanas mexicanas son un instrumento de política comercial por las funciones de facilitación y de control que realizan.

b) Asimismo, como consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, las aduanas mexicanas se han visto en la necesidad de redefinir sus funciones tradicionales para hacerla compatible con el actual modelo económico y las tendencias mundiales. Pero más aún, sus funciones han evolucionado con el propósito de cumplir con eficiencia el papel protagónico que le exigen las necesidades de las empresas que realizan transacciones comerciales internacionales de mercaderías utilizando los métodos más modernos y seguros de la logística comercial, dentro de un marco de globalización regional y mundial. Es por esto que la legislación aduanera y de comercio exterior de México se ha visto incluida en dicha metamorfosis, quedando por tanto dispersa y desarticulada, como se señala a continuación.

3. La segunda parte de la hipótesis fue confirmada en los capítulos quinto y sexto de la siguiente manera:

a) En el capítulo quinto, al comparar y contrastar la legislación aduanera de México con el Anexo General de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, se observa que, si bien prácticamente todas las disposiciones del Anexo General *de facto* se encuentran incorporadas en la legislación aduanera mexicana, también lo es que las mismas se encuentran dispersas en numerosos ordenamientos jurídicos, así como en diversos decretos, acuerdos y en reglas de carácter general que llegan incluso al nivel de "Manuales" y oficios circulares. Igualmente, esta afirmación se presenta como una constante con respecto a los Anexos Específicos del Convenio de Kyoto Revisado como se demuestra también en el sexto capítulo.

- b) De esta forma, las numerosas modificaciones que se han realizado en la última década a la legislación mexicana en materia aduanera ha propiciado que la misma presente problemas de obsolescencia y desarticulación, además de que ha quedado superada por los requerimientos de la dinámica contemporánea del comercio internacional y por la actividad aduanera nacional.
 - c) También se demuestra a lo largo de los capítulos quinto y sexto que el Convenio de Kyoto Revisado, —específicamente el Anexo General y los Anexos Específicos—, contienen disposiciones que se encuentran en su mayoría incorporadas *de facto* en la legislación aduanera nacional; esto es, que ya se prevén “espejeadas” en la legislación nacional disposiciones jurídicas similares a las contenidas en el Convenio de Kyoto Enmendado, no obstante que México no se ha adherido al mismo. Para comprobar esta afirmación, utilizamos una clasificación de las disposiciones contenidas en el Anexo General y en los Anexos Específicos del Convenio, agrupándolas en disposiciones: 1) “verdes”, 2) “amarillas” y 3) “rojas”, de acuerdo con el grado de incorporación en la legislación mexicana de dichas disposiciones.
4. Por lo anterior, tomamos la posición de sugerir la adhesión de México a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, a fin de estar al mismo nivel de armonización internacional en materia de procedimientos y regímenes aduaneros con las principales potencias económicas y también de nuestros principales socios comerciales, con el propósito de materializar los siguientes objetivos y proponer un cambio sustantivo la realidad de las aduanas del país:
- a) El Convenio Revisado de Kyoto representa un área de oportunidad inmediata para consolidar los avances de modernización registrados en la operación aduanera de México, y por tanto su adhesión permitirá dar lugar en forma progresiva al nacimiento y desarrollo de una legislación aduanera articulada y acorde a los requerimientos exigidos por los importadores, exportadores, transportistas, agentes y apoderados aduanales y demás usuarios de las aduanas, así como por los sectores productivos y comerciales del país, dentro de un marco de globalización e integración regional, tendiente a mejorar la logística y competitividad comercial y fortaleciendo la creación de una administración aduanera integral. Del mismo modo, permitirá valorar el establecimiento de un Servicio Aduanero Mexicano con mayores facultades y competencias centralizadas en una sola unidad administrativa, la cual eliminaría las diversas y “dispersas” autoridades aduaneras de la SHCP y del SAT que tienen competencia y facultades aduaneras, las cuales sólo confunden a los usuarios.
 - b) Se garantizaría un marco jurídico que haga a la “Aduana México” más competitiva, electrónica y que consolide su transformación en un ente de

facilitación y de fomento al comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y control de las mercaderías. Pues la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, en vigor el 3 de febrero de 2006, contiene nuevas reglas para asegurar las demandas presentes del comercio internacional en el ámbito aduanero, ya que se convierte en una moderna herramienta para asistir el desarrollo de los procedimientos de las aduanas del mundo, mediante el establecimiento de principios y conceptos novedosos. Éstos incluyen la aplicación de modernas tecnologías y la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero. Otro de los principios de la nueva versión del Convenio es el compromiso de las Administraciones de las Aduanas de los países miembros de proveer la transparencia y seguridad de los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional.

5. Adicionalmente, se obtendrían las siguientes ventajas:

- a) La política actual de facilitación aduanera se debe reflejar en forma inmediata en un instrumento jurídico único con carácter de “ley suprema”, y de esta forma garantizar la continuidad en los avances obtenidos por el Servicio de Aduanas Mexicano hasta ahora, y por otro lado, cimentar en forma progresiva las bases para concretar dicha política aduanera en su totalidad, abarcando los tres grandes pendientes de la modernización de las aduanas y de la legislación aduanera de México: 1) La utilización opcional de los servicios de agente aduanal ante la aduana como *outsourcing*; 2) El establecimiento de zonas francas (sustituyendo el actual régimen de recinto fiscalizado estratégico, que no ha operado); 3) Y permitir el retiro de mercancías de la aduana a condición de que el declarante presente información ante la aduana, con garantía; bajo esquemas electrónicos de control aduanero.
- b) Abundando, la propuesta de utilización opcional de los agentes aduanales como un *outsourcing* en el marco del Convenio de Kyoto Revisado, representa una enorme ventaja para dicho gremio en México. Ello en virtud de que de esta manera podrán asesorar y apoyar en el despacho aduanero de las mercancías a los usuarios de las aduanas sin ninguna responsabilidad, esto es, manteniendo sus actividades actuales sin riesgo de cancelaciones o suspensiones de sus patentes, así como del establecimiento de multas excesivas o penas corporales. Pues sin duda, muchas empresas seguirán utilizando sus servicios debido a estrategias comerciales, financieras, operativas, logísticas, etcétera, lo cual significa que al ser optativos sus servicios (y convertirse en *outsourcing*), lejos de desaparecer los servicios del agente aduanal se consolidarían en México en virtud de regirse bajo las mismas reglas que nuestros más importantes socios comerciales. Los agentes aduanales se verán beneficiados al no tener responsabilidad fiscal en el despacho de las mercancías, y al mismo

tiempo, podrán continuar prestando sus servicios ante la aduana, así como los demás servicios periféricos relacionados con las operaciones aduaneras, donde verdaderamente tienen sus ganancias y la oportunidad de desarrollar sus empresas. Desde luego, que la autoridad aduanera deberá continuar controlando sus actividades mediante el otorgamiento de autorizaciones o certificaciones menos requisitorias (por ejemplo, similares a los de los contadores públicos certificados).

- c) En suma, el gobierno federal y las aduanas en conjunto con los sectores productivos, industriales y comerciales del país, deben consolidar el equilibrio armónico entre el binomio: la facilitación y eficiencia aduanera con el control y fiscalización de las mercancías de comercio exterior, por lo que el Convenio de Kyoto Revisado, sin duda, dará lugar al momento de su instrumentación a la elaboración de una nueva Ley Aduanera y su Reglamento, consensuada con todos los actores del país involucrados en el comercio exterior, para que se adecue a los cambios actuales y requerimientos tanto nacionales como internacionales, a fin de garantizar un comercio más ágil, seguro e informático.
6. Por otro lado, las principales desventajas para el Sistema Aduanero de México en el supuesto de no adherirse a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, se traducirían en la pérdida de competitividad del mismo y de las empresas de comercio exterior residentes en el territorio nacional, así como en un estancamiento de la legislación aduanera nacional.
 7. Finalmente, México conforme al Artículo 133 de la CPEUM sigue un método directo (o autoaplicativo) para incorporar instrumentos internacionales a la legislación nacional. Por ello, no se requerirá adoptar medidas adicionales para su cumplimiento, como lo son la emisión de leyes y reglamentos que establezcan directamente derechos y obligaciones a los particulares y facultades y deberes a las autoridades, como en el caso de los tratados heteroaplicativos.

Sin embargo, en lo particular el Convenio de Kyoto Revisado señala material y formalmente una postura *bi-aplicativa*, pues para su implementación exitosa en la legislación nacional, se requerirá: a) Primero, adherirse al Convenio de Kyoto Revisado en términos del procedimiento directo establecido en el Artículo 133 de la CPEUM; y b) Una vez que el Convenio sea considerado “Ley Suprema de toda la Unión” y de observancia general, en un segundo momento, México deberá implementar en la legislación nacional las Definiciones, Normas y Normas transitorias (o provisionales) del Convenio, con la característica de que la legislación que derive del mismo sea sencilla y transparente.

Un claro ejemplo que ilustra la consecuencia de la implementación *bi-aplicativa* del Convenio Revisado son los Capítulo 3 y 8 del Anexo General referidos al declarante en el despacho aduanero, así como a la relación entre la aduana y terceros,

particularmente las Normas 3.7, 8.1, 8.2 y 8.3, las cuales establecen en términos generales la obligación para que una Parte Contratante determine en su "... legislación nacional ... bajo qué condiciones una persona podrá actuar por y en nombre de otra persona con respecto a la Aduana y determinará las responsabilidades de los terceros con respecto a la Aduana en lo que se refiere a derecho e impuestos y eventuales irregularidades", pues las "... personas interesadas podrán elegir entre llevar a cabo sus negocios con la Aduana directamente o mediante la designación de un tercero que actúe a su nombre", reconociendo que "Toda persona con derecho a disponer de las mercancías tendrá derecho a actuar como declarante".

Evidentemente, la incorporación de estas Normas en la legislación nacional mexicana implican: a) Primero, reconocer en la legislación que cualquier persona con derecho a disponer de las mercancías (por ejemplo el consignatario de las mercancías o el transportista) podrá actuar como declarante (Norma 3.7); b) Segundo, la obligación de México para considerar el servicio del agente aduanal en las operaciones de comercio exterior como optativo (Norma 8.1); y c) Tercero, porque dichas Normas traen aparejada la obligación para que posteriormente las mismas se implementen y se detallen en la legislación interna (por ejemplo en la Ley Aduanera), a efecto de cumplir con el contenido preceptuado en el Anexo General del Convenio Revisado.

FUENTES UTILIZADAS

Bibliografía

- ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS. “Seguridad en el Flujo Comercial de Materiales Radiactivos, Sustancias Químicas y Agentes Biológicos”; *Memoria*, SAT, México, 2006.
- ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, José María. “La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios”. Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional (CIACI); Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana. México, 2002. pp. 15-41.
- BARBOSA SAHAGÚN, Luís Fernando. “La evolución del comercio exterior en México y ¿su aduana? Propuesta de creación de un nuevo Servicio Aduanero Mexicano”. México, 2003. pp. 44-66.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. “Derecho Aduanero”. Porrúa, S.A. de C.V. 14a. edición, México, 2007.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. “Derecho Financiero Mexicano”. 16 edición, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1990, pp. 841-842.
- ESQUIVEL, GUSTAVO. “El juicio de lesividad y otros estudios”; Editorial Porrúa, México, 2002, p. 67.
- FERRER, Aldo. “De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la Globalización”. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2001, pp. 13-17.
- HALLIVIS PELAYO, Manuel. “Fisco, Federalismo y Globalización en México”. Tax Editores, México, 2003, p. 107.
- HORTAL LÓPEZ, Ricardo. “La Revisión del Convenio de Kyoto”. Cuadernos Aduaneros, Serie Naranja: Cuestiones Internacionales (Coord. Jorge Enrique Loera). Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000, p. 17.
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS DE MÉXICO. “Conocimientos Básicos de Comercio Exterior para el Contador Público”. IMCP, México, 2005.
- JOAQUÍN, Estefanía. “La Nueva Economía: la Globalización”. Debate, España, 1996. p. 9.
- KUHN, Thomas S. “La Estructura de las Revoluciones Científicas”. (Tr. de Agustín Contin), Duodécima reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 51.

- LEVY-DABBAH, Simón. “Rumbo a China. Cómo y por qué invertir en el Mercado del Nuevo Siglo”; Grupo Editorial Isef, México, 2005, pp. 174-189.
- MERCADO H., Salvador. “Comercio Internacional”. T. I, Limusa. México, 1997. p. 18.
- MORENO CASTELLANOS, Jorge A. “Operación Maquila. Aspectos Prácticos del Comercio Exterior y Aduanas de la Empresas Maquiladoras, Pitex, Prosec y Tratados de Libre Comercio”. Serie Académica No. 2, Virgilio Vallejo Editor, México, 2004.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús; “Principio de Legalidad”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa - UNAM, T. P-Z, México, 2001, pp. 3023 y 3024.
- PALENCIA ESCALANTE, CARLOS Y LEOPOLDO SOLÍS. M. “México en la Coyuntura Internacional”. Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., México, 2007.
- PATIÑO MANFFER, Ruperto, (Prólogo a la Segunda Ed.); en Trejo Vargas, Pedro. “El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones”. Tax Editores, México, 2005, pp. 21-22.
- REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. “El Impacto del 303 del TLCAN”. Bufete Internacional. México, 2001, pp. 1-3.
- ----- “Introducción a la Logística Internacional”. Bufete Internacional, México, 2002. p. 5.
- ROHDE PONCE, Andrés (Coord). “Memorias del Primer Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero”. ISEF - IIFA, México, 2006.
- ROSAS, María Cristina. “La Economía Internacional en el Siglo XXI”. OMC, *Estados Unidos y América Latina*, UNAM, México, 2001. p. 31.
- RUIZ DURÁN, Clemente. “Fundamentos institucionales y de organización industrial”. Macroeconomía Global. E. Jus S.A. de C. V., UNAM, México, 1999, p. 38.
- SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel. “Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico”. Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005, pp. 77-81.
- SAMUELSON, Paul A. “Curso de Economía Moderna”. (Tr. J.L. Sampedro). Decimosexta edición, Aguilar, España, 1972, pp. 715 y ss.
- SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio. “Centralización Administrativa”. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-C. Porrúa, S. A. - UNAM, México, 1998, p. 519.

- SCHVARZER, Jorge. “La Apertura Económica, el Comercio Mundial y los Bloques Regionales”. CESP, Universidad de Buenos Aires, marzo de 2004, Argentina, pp. 1 y 2.
- STIGLITZ, Joseph E. “El Malestar en la Globalización”. Taurus, Colombia, 2002, p. 34.
- TREJO VARGAS, Pedro *et al.* “Comercio Exterior sin Barreras. Todo lo que Usted Necesita Saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior”. 2da. ed., ISEF, México, 2002, pp. 191-237 y 4ta. ed., México, 2004, pp. 113-122.
- ----- “El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones”. Tax Editores, 2da. Ed. México, 2006, pp. 277-280.
- WITKER, Jorge. “Las Reglas de Origen del Comercio Internacional Contemporáneo”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005. p. 65.
- ZEPEDA SALINAS, Erick. “Nuevos Regímenes Aduaneros 2002”. 2da. Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p. 23.

Hemerografía

- *Administración General de Aduanas*, “Proyecto de Boletín de Facilidades Aduaneras”; abril de 2006, s.e.
- *Administración General de Aduanas*; “Facilitación Aduanera”, Julio de 2006.
- *Aduana México Hoy*; “Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduanera”, AGA, Año I, No. 3, agosto de 2002, México. p. 4.
- *Aduanas, Eje del Comercio Exterior*; ENRIGUE LOERA, Jorge. “Crónica de la gran reforma aduanera”. CAAAREM, No. 28, Año 3, México, 2004. p. 13.
- *Banco de México*; “Resumen Anual 2006”, abril de 2007, pp.7 y 8.
- *Banco de México*; “La Balanza de Pagos en 2006”, *Comunicado de Prensa*, 23 de febrero de 2007.
- BECERRIL, Isabel. “Retroceso competitivo en comercio exterior”, *El Financiero*. México, 13 de julio de 2006, primera plana.
- *Gaceta Parlamentaria*. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior”. *Exposición de Motivos*. No. 1136, viernes 22 de noviembre de 2002.
- *Gaceta Parlamentaria*. “Dictamen de las Comisiones”. Senado de la República, 15 de diciembre No. 88, Año 2002.

- GALÁN, Verónica. "Congelan patentes de agente aduanal", *Reforma*, 22 de agosto de 2006, México, p. 1.
- GUTIÉRREZ FUENTES, Alejandro. "Introducción del idioma español en los trabajos del Comité del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas". *Administración General de Aduanas*, Año I, No. 2, septiembre de 2005, México. p. 7.
- MERCHAND ROJAS, M.A. "El estudio de los agrupamientos industriales transnacionalizados en México". *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 51, noviembre 2005. En www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm.
- MONTOYA CASTRO, Jorge y González Fuentes, Mónica Marcela. "Informática: Proyectos para el año 2002", *Aduana México Hoy*. Administración General de Aduanas, Año I, No. 3, agosto de 2002, México. p. 3.
- MORALES FREDES, Felipe. "En peligro de desaparecer el mapa tributario, los ingresos por aranceles". *El Economista*. México, 21 de junio de 2006, p. 23.
- MORENO CASTELLANOS, Jorge. "Las cartas sobre la mesa... Recinto fiscalizado estratégico vs. zonas francas". *Nuevo Consultorio Fiscal, Jurídico, Laboral y Contable-Financiero*; Núm. 370, 2ª. de enero de 2005, UNAM-Fondo, México, pp. 77-90.
- MOYA DOMÍNGUEZ, María Teresa. "Derecho de la Integración"; Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- PATIÑO MANFFER, Ruperto. "La Apertura Comercial y la Constitución Mexicana"; *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*; Vol. 2, Núm. 2, Enero-Junio de 2006; UNAM; México, pp. 191-212.
- *Práctica Fiscal, Laboral y Legal-Empresarial*. "¿Tienen carácter obligatorio las resoluciones misceláneas y los criterios emitidos por la autoridad fiscal?"; Tax Editores No. 381, Año XIV, Noviembre 2004, México, p. D8.
- ROJAS, Jorge. "Los retos para la nueva administración en el comercio internacional". *Logística y Comercio Internacional*. Número 37 junio-julio, México, 2006, p. 11.
- WHEATLEY, MALCOLM. "Cómo entender el 'Justo a Tiempo' en una semana", (Trad. Juan Carlos Jolly), Panorama Editorial, México, 1999.

Legislación

- Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior, y sus Anexos, DOF, 6 de julio de 2007.

- Acuerdos mediante el cual se prohíbe la exportación de mercancías que tengan como destino las Repúblicas de Libia, de Angola y de Liberia, publicados en el DOF respectivamente los días 27-jun-94, 2-jun-94 y 10-jul-96.
- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, SHCP, México, 1982.
- Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981 y sus modificaciones.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917 y sus modificaciones.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. DOF, 14 de febrero de 1975.
- Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.
- Decreto por el que se otorgan diversos beneficios al régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico, DOF, 30 de noviembre de 2006.
- Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 5 de noviembre de 1995 y sus modificaciones.
- Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995 y sus modificaciones.
- Ley de Amparo, DOF, 10 de enero de 1936 y sus modificaciones.
- Ley de Comercio Exterior, DOF, 27 de julio de 1993.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, DOF, 14 de diciembre de 2005.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, DOF, 18 de junio de 2007.
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos, DOF, 1º de junio de 2006.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978 y sus modificaciones.
- Ley del Impuesto General de Exportación, DOF, 22 de diciembre de 1995, abrogada.
- Ley del Impuesto sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002 y sus modificaciones.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria, DOF, 15 de diciembre de 1995 y sus modificaciones.
- Ley Federal de Derechos, DOF, 31 de diciembre de 1981 y sus modificaciones.
- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, DOF, 23 de junio de 2005.

- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, DOF, 1º de diciembre de 2005.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, DOF, 14 de enero de 1985.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, DOF, 27 de agosto de 1932.
- Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, DOF, 2 de septiembre de 2004.
- Ley Sobre Celebración de Tratados, DOF, 2 de enero de 1992.
- Manual de Operación Aduanera, oficio 326-SAT-I-50897 del 9 de agosto de 2006, Administración Central de Operación Aduanera dependiente de la Administración General de Aduanas vigente a partir del 1º de septiembre de 2006.
- Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global. Organización Mundial de Aduanas. Junio de 2005, Bélgica.
- Reglamento de la Ley Aduanera, DOF, 6 de junio de 1996 y sus modificaciones.
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, DOF, 30 de diciembre de 1993 y sus modificaciones.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación, DOF, 29 de febrero de 1984.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, DOF, 22 de noviembre de 2002.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, DOF, 6 de junio de 2005 y sus modificaciones.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007, DOF, 27 de abril de 2007.
- Resolución Miscelánea Fiscal para 2007, DOF, 25 de abril de 2007.
- “Confronta de Leyes Fiscales 1995-1996”, Tomo II, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General Jurídica de Ingresos; México, 1995, pp.114-115.
- Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio, DOF, 29 de junio de 2001.
- Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, DOF, 26 de junio de 2000.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, DOF, 20 de diciembre de 1993.

Páginas de Internet

- “Base de Datos de Tratados”; Secretaría de Relaciones Exteriores, www.tratados.sre.gob.mx y Secretaría de Economía, www.economia-snci.gob.mx.
- “México captó 18,900 mdd en IED en 2006”, BANCOMEX; 10 de enero, 2007, <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/noticias/muestraNoticia.jsp?idnoticia=1361>.
- “Competitividad”; www.monografias.com/trabajos/competitividad/competitividad.shtml.
- “Convenio de Kyoto. Directivas del Anexo General”; Versión 1.0, p. 5, en: www.wcoomd.org/ie/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto%20Sp/Cap.1PDF.
- “Cooperación Internacional”; *Evaluaciones del desempeño ambiental*, CEPAL/OCDE, p. 212 en www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e_cap8.pdf.
- “El comercio mundial de mercancías y servicios en el año 2005”; Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME. *Boletín Económico* de Información Comercial Española (ICE), No. 2879, del 22 de mayo al 4 de junio de 2006, Cap. 2, pp. 27-38; en www.eumed.net/cursecon/dic/N.htm#nominal.
- “La Globalización: El Comercio Mundial No Es Nuevo”; en www.analisisinternacional.com/analisis/global10.html.
- “Las Tecnologías de la Información (TI)”. *Enciclopedia Google*. <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=define%3Atecnolog%C3%ADas+de+la+informaci%C3%B3n&meta>.
- “Taxation and Customs Union. Policy Issues. Customs Strategy”; European Commission; http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm
- “The Institution of Customs”. World Customs Organization. http://www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/Brochure_EN_newVersion.pdf.
- “The Kyoto Convention: Custom contributing to the development of international trade”; Organización Mundial de Aduanas; en www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/, julio de 2002.
- “The World Factbook”. *Central Intelligence Agency*, www.cia.gov/cia/publications/factbook/print/us.html.
- “What Every Member of the Trade Community Should Know About: Entry”. *U.S. Custom and Border Protection, March 2004. U.S.A.*, página web: www.cbp.gov.

- “Zonas Francas”, en www.info-just.com/enciclopedia/zonas_franca.htm?bcsi_scan_D90DB3ADAF6F29C4=0&bcsi_scan_filename=zonas_franca.htm.
- Administración Federal de Ingresos Públicos. Aduana de Argentina, <http://www.afip.gov.ar/>.
- Aduana de la República Francesa; <http://www.douane.gouv.fr/>.
- Custom Regulations of United States; www.cbp.gov.
- Departamento de Estado de los EUA; <http://g021.lib.uic.edu/ho/pol/43859.htm>.
- Diario Oficial de EUA; <http://www.gpoaccess.gov/nara/index.html>.
- EURAN GRAHAM, Fanny; Administradora Central de Operación Aduanera de la AGA. *Énfasis logística.com*, 4 de octubre de 2006, México.
- Food and Drug Administration, *Department of Transportation*, Animal and Plant Inspection Service, www.fda.gov.
- Marking Waiver letter (19 CFR 134). <http://www.cbp.gov/nafta/docs/us/134.html>.
- North American Free Trade Agreement Act (Pub. L. 103-182, 107 Stat. 2057), U.S.A., <http://www.cbp.gov/nafta/naftatoc.htm>.
- PAGANO, Alessandro; “Developing networks in the global economy: the international transfer of supply chain management practices”. *European Academy of Management*, Institute of Business Studies, University of Urbino, Italy, March 2002; en www.aegionline.it/euram/paper/Pagano.pdf.
- Programas de la Organización Mundial de Aduanas. *The Revised Kyoto Convention; ISCM Guidelines; Risk Management Guide; Application of Information and Communication Technology; WCO Data Model; Unique Consignment Reference; Time Release Study; Immediate Release Guidelines; API Guidelines; ATA System; Export controls; Benchmarking Manual; and Recommendations*. www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/topics_issues.html.
- RODRÍGUEZ, Geovanni; “Organización del Sistema Aduanero en la Unión Europea”; Biblioteca de la Asamblea Legislativa; <http://196.40.23.180/biblio/cedil/estudios/orgsisaduanasEU.htm#incauciones>.
- Secretaría de Economía; www.siicex.gob.mx/Sabias/FACILITACION.doc.
- Senado de la República; *Boletín de Prensa 2006/0290*, 9 de marzo de 2006. www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2006/b09marzo.php.
- Servicio de Aduanas de Estados Unidos de América; <http://www.firstgov.gov/Espanol/Agencias/Aduanas.shtml> y www.cbp.gov/xp/cgov/toolbox/about/mission/guardians.xml.

- Servicio Nacional de Aduanas; Gobierno de Chile; http://www.aduana.cl/p4_principal/site/edic/base/port/portada_principal.html.
- SMITH, Adam. "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations"; 5th. Edition. London: Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Cannan, 1904. Fifth edition p. IV.7.102 (Book IV, Chapter VII Of Colonies, PART THIRD Of the Advantages which Europe has derived from the Discovery of America, and from that of a Passage to the East Indies by the Cape of Good Hope). The Library of Economics and Liberty; www.econlib.org/library/Smith/smWN17.html#B.IV.
- VELOZ, Erika; www.tuobra.unam.mx/publicadas/040812175215-Erika.htm1.

Discursos

- DANET Michel; "Aduanas y Negocios en la promoción e implementación del Marco de Estándares"; *Discurso del Secretario General de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) 11ª Conferencia la OMA en la región de Asia-Pacífico*, Beijing, China. 4 de abril de 2006. Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).
- GIL DÍAZ, José Francisco; "Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público"; *Congreso de la CAAAREM*, México, 2005.
- GUZMÁN MONTALVO, José; "Funcionamiento de la Aduana México"; *Administración General de Aduana*"; Administración General de Aduanas, Conferencia 6 de junio de 2006, México.

Entrevistas

- ENRIGUE LOERA, Jorge. Opinión de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto; Entrevista personal, México, D.F, marzo de 2006.
- MEJÍA MARES, Fernando Antonio. "La Tecnología de la Información aplicada al despacho aduanero", *Diplomado de operación aduanera y comercio exterior*, UNAM, octubre de 2003.
- MENESES, Rubelio. (Funcionario de la SHCP); Entrevista personal; 9 de febrero de 2007.
- MONTES DÍAZ, Genaro; Ministro Representante de la Administración General de Aduanas ante la Unión Europea y la Organización Mundial de Aduanas. Bruselas; Entrevista electrónica, 24 de mayo de 2006.
- TORRES, Jorge Alberto; "La Operación Aduanera en los Estados Unidos de Norteamérica (sic)". Diplomado de *Grupo Maerker, S.C*; Mayo de 2006, México.

Otras fuentes

- "Logística"; Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000, © 1993-1999 Microsoft Corporation.
- "A simple and paperless environment for customs and trade"; *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee*.
- "Regulation of the European Parliament and of the Council". Amending council Regulation (EEC) no. 2913/92 establishing the community customs code (presented by the commission), Brussels, July 24th 2003, com(2003) 452 final 2003/0167 (COD).
- DEL CASTILLO FALCONI, Ofelia. "Regulaciones y Restricciones No Arancelarias al Comercio Exterior". *Tesis de Licenciatura*, UNAM, México, 2004. pp. 8 y 9.
- FLORES, Antonio. "Proyecto de Ley de Zonas Económicas Estratégicas"; *Presentación*, Fideicomiso del Gobierno del Estado de Nuevo León (FIDENOR); México, 2003.
- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1974-1975. IV Actualización Administrativa. Mayo Ediciones, México, D.F. 1978. pp. 665.
- PATIÑO MANFFER, Ruperto; José Manuel Vargas Menchaca; Natividad Martínez Aguilar; Máximo Carvajal Contreras y Carlos H. Reyes Díaz. Examen de Candidatura de Doctorado en Derecho. Facultad de Derecho, UNAM, 6 de marzo de 2007.