

15  
23

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



TRASCENDENCIA DEL CAMPO DE ACTUACION DEL SISTEMA  
ADUANERO EN RELACION AL DESARROLLO DE LA  
ACTIVIDAD TURISTICA INTERNACIONAL

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A N

**ALTAGRACIA GOYRI PEREZ  
ALEJANDRA ALVAREZ AZUA**

MEXICO, D. F.

1985



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 está 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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I    CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EVOLU - CION DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE ADUANAS	
1.1    SISTEMA ADUANERO INTERNACIONAL.....	
1.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	8
1.1.1.1 Orígenes.....	
1.1.1.2 Imperio Romano.....	11
1.1.1.3 Aparición Estados Modernos.....	12
1.1.1.4 Extensión de las Rutas Comercia- les Siglos XVI y XVII.....	14
1.1.1.5 Revolución Industrial.....	15
1.1.1.6 I y II Guerra Mundial y Crisis - del 29.....	16
1.1.2 SITUACION ACTUAL.....	
1.1.2.1 Panorama General y Experiencias- Internacionales.....	17
1.1.2.2 Integraciones Regionales de <u>índo</u> le aduanero.....	24
1.1.2.3 Convenios Aduaneros Internacio - nales.....	42
CAPITULO II    SISTEMA ADUANERO MEXICANO	
2.1    ANTECEDENTES HISTORICOS.....	52
2.1.1 EPOCA COLONIAL.....	52
2.1.2 EPOCA INDEPENDIENTE.....	54
2.1.3 ETAPA REVOLUCIONARIA Y POST-REVOLUCIONA - RIA.....	70

2.2	CARACTERISTICAS ACTUALES.....	74
2.2.1	ADMINISTRACION ADUANERA.....	82
2.2.2	DISTRIBUCION Y CLASIFICACION ADUANAL.....	84
2.2.3	LEGISLACION APLICABLE.....	95
2.2.4	CAPACITACION ADUANERA.....	100
CAPITULO III	PRIMERAS MANIFESTACIONES Y PERFIL EN NUESTROS DIAS DEL MOVIMIENTO TURISTICO INTERNACIONAL	
3.1	PRECEDENTES.....	107
3.2	ACTUALIDAD.....	111
3.3	ANALISIS DE LA LEGISLACION VIGENTE.....	119
3.3.1	CARTA DE LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS.....	120
3.3.2	ESTATUTOS DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DE - TURISMO.....	127
CAPITULO IV	RASGOS SOBRESALIENTES DE LA ACTIVIDAD TURISTICA EN MEXICO	
4.1	EVOLUCION HISTORICA.....	132
4.2	CARACTERISTICAS ACTUALES.....	142
CAPITULO V	VINCULACION ENTRE EL SISTEMA ADUANERO Y - LA ACTIVIDAD TURISTICA	
5.1	MARCO INTERNACIONAL.....	159
5.1.1	CONVENIOS INTERNACIONALES.....	164
5.2	PANORAMA NACIONAL.....	172
5.2.1	FINALIDAD Y AMBITO DE APLICACION DE LA - LEGISLACION ADUANERA.....	174

5.2.1.1	Atención aduanera y servicios - que se realizan en las aduanas..	175
5.2.1.2	Estructura.....	178
5.2.1.3	Funciones.....	182
5.2.1.3.1	Revisión Calidad Mi - gratoria.....	185
5.2.1.3.2	Tramitación Regímenes Aduaneros.....	197
5.2.1.3.3	Despacho de las Mer - cancías: Aduanas Te - rrestres.....	205
5.3	EL CASO DE LA ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIO - NAL "BENITO JUAREZ" DE LA CIUDAD DE MEXICO.....	209
	CONCLUSIONES.....	219
	PROPOSICIONES.....	225
	BIBLIOGRAFIA.....	228

I N T R O D U C C I O N

La presente tesis pretende introducir algunos de los elementos angulares del Sistema Aduanero y de la Actividad Turística Internacional estableciendo la importancia de su vinculación. En este sentido, cabe señalar que los dos sectores, - revisten gran trascendencia en la actualidad por repercutir directamente en el desarrollo de la economía nacional; representando por lo tanto, relevantes y esenciales instrumentos de política económica y social para los países, principalmente aquéllos que enfrentan graves crisis económicas.

En este contexto, los Sistemas Aduaneros, tradicionalmente - instaurados para regular el comercio exterior entre los países mediante un control impositivo a las mercancías de importación o exportación, han adquirido tal dinamismo, no sólo - por los ingresos que de ellos se pueden obtener, sino por su incidencia en el desarrollo de los sectores productivos de - los Estados.

Es por ello, que la modernización de la administración y estructura aduanera se ha convertido en un objetivo generalizado por los países para agilizar las operaciones en los intercambios comerciales.

Asimismo podemos hacer notar que la Actividad Turística en - los últimos años ha alcanzado un desarrollo cuantitativo y - cualitativo muy significativo a nivel internacional, lo que ha repercutido de manera favorable en los terrenos de la política, la sociedad, la educación y principal y particularmente en la economía de muchos países por la derrama de divisas extranjeras que de ella se obtienen, así como por otras

múltiples y ventajosas derivaciones entre las que cabe destacar, la creación de fuentes de trabajo que genera, así como los sectores colaterales que se ven beneficiados al prestar toda clase de servicios al turista.

Con tales precedentes a nivel internacional, resulta de fundamental interés señalar algo que es evidente e incuestionable, el que México no ha escapado al desarrollo de estas actividades, dado que representan un factor clave para lograr los objetivos y estrategias de desarrollo económico y social.

A pesar de la relevancia indiscutible que representan los Sistemas Aduaneros y la Actividad Turística, pocos países (una minoría alrededor de ocho de los ciento cincuenta y seis que han suscrito la Carta de Naciones Unidas) han detectado (de ellos sólo tres han escrito algunos ensayos o monografías -- que por ser locales no han trascendido) la influencia que -- pueden tener las Aduanas para el desarrollo del Turismo, lo cual también se puede trasladar al caso de los Organismos Internacionales.

En México, consideramos que la expansión de la Actividad Turística si bien ha sido acompañada por políticas aduaneras -- que facilitan el tráfico de las corrientes turísticas, aún -- queda mucho por hacer en el campo de la articulación de estos sectores para alcanzar las proporciones, necesidades y -- posibilidades del país en estas áreas.

Con el fin de lograr una evolución conjunta del Sistema Aduanero y de la Actividad Turística en cuanto a sus políticas y



funciones, propiciando manejos adecuados dentro de las instituciones y autoridades responsables, que tiendan a eliminar la acentuada corrupción, y sienten las bases para una cooperación, entre dichos sectores.

De ahí surge nuestra inquietud por estudiar a los Sistemas Aduaneros y a la Actividad Turística de tal forma, que nuestro trabajo represente un paso inicial para el desarrollo de análisis específicos que los vinculen.

Dentro de los principales objetivos de nuestro estudio, podemos mencionar los siguientes:

- 1) Elaborar un estudio lo más completo posible sobre el Sistema Aduanero Mexicano como parte vital de su estructura internacional, incluyendo una revisión previa de la Historia Internacional de las Aduanas.
- 2) Efectuar un reconocimiento sobre las circunstancias fundamentales que vive el Turismo Internacional y Nacional.
- 3) Desarrollar un estudio y análisis consecuente del campo de unión entre los sectores Aduanas-Turismo, de las funciones, responsabilidades, procedimientos, deficiencias y problemas que se derivan de su relación.
- 4) Vincular las prácticas específicas de las Aduanas dentro del Turismo y los mecanismos mediante los cuales se con-

ducen.

- 5) Retomar la experiencia internacional a fin de que sus aciertos y adelantos puedan acercar a aquéllas autoridades responsables con las aspiraciones de este trabajo, y que puedan ser aplicables a nuestro país de acuerdo a sus características y necesidades previas.
  
- 6) Crear y difundir conciencia de la importancia de la relación existente entre ambos sectores, para una mejor planeación de las políticas aduaneras en materia turística y una mejor política turística relacionada con las aduanas.

De las partes que conforman tanto a la Actividad Turística - como a los Sistemas Aduaneros, procuraremos concentrarnos en aquéllas que tengan significación para la vinculación planteada o que impliquen puntos de contacto entre estas dos actividades.

Es importante subrayar, que durante el desarrollo del presente trabajo no se encontró ninguna publicación formal acerca del tema, no obstante la revisión exhaustiva de fuentes de información nacional e internacional que estuvieron a nuestro alcance. En este período, sólo encontramos documentos provisionales como: Conferencias, Convenios, Artículos entre otros, que representan un elevado porcentaje del material existente a nivel mundial en sí disperso, por lo que consideramos justificada aún más la hipótesis inicial de nuestra tesis, -- aunque ello representó serias limitaciones con referencia a -

la parte teórica.

Al mismo tiempo fuimos confirmando a lo largo de la investigación, que el tema que escogimos puede representar un verdadero antecedente de la relación existente entre los sectores ya citados.

Consideramos pues que nuestra investigación dista mucho de ser lo que hubiéramos deseado, por una parte debido a la amplitud del tema y por otra dada la inexistencia absoluta de bibliografía nacional e internacional. Por lo que el material presentado, es resultado de una investigación ardua y que nosotras mismas hemos estructurado, aspirando con ello a construir un documento base que esperamos en el futuro pueda ser ampliado y mejorado.

Por lo que respecta a la organización, la tesis se integra por cinco capítulos; en el primero nos proponemos presentar un panorama general de la evolución histórica y situación actual del Sistema Aduanero Internacional, con el fin de conocer el origen de las aduanas y la forma en como se han ido estructurando hasta el momento en que la regulación del Turismo entra a formar parte de sus funciones.

El segundo capítulo se refiere al Sistema Aduanero Mexicano, en el cual se destaca su desarrollo y características actuales, señalándose los aspectos legislativos referentes a la Actividad Turística en el contexto general de la normatividad que se ha dado en este sector.

En el tercer y cuarto capítulos se detallan así mismo los antecedentes históricos y situación actual de la Actividad Turística a nivel internacional y nacional.

Con respecto al quinto y último capítulo, constituido como el tema central de nuestra tesis, en el cual se pone de manifiesto la relevancia de la vinculación entre los Sistemas Aduaneros y la Actividad Turística, señalamos el campo en que se unen tanto a nivel internacional como nacional. Es así como en función del primero, se destacan las iniciativas que se han dado para vincular a estos dos sectores, como es el caso de los Convenios de Nueva York y Kyoto de Facilidades Aduaneros al Turismo; en el segundo se menciona la regulación aduanera con la que cuenta México para la Actividad Turística, refiriéndonos así mismo al caso de las Salas de Revisión del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la ciudad de México, dado que es el Aeropuerto Internacional con más afluencia de pasajeros en el país.

Cabe hacer notar que a través de los datos contenidos en los capítulos anteriores y de su consecuente análisis, se fundamentan los objetivos planteados en párrafos anteriores, y -- que marcan el primer antecedente documental que se ha realizado en este campo.

**CAPITULO I**  
**CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA**  
**EVOLUCION DEL SISTEMA INTERNACIONAL**  
**DE ADUANAS**

## 1.1 SISTEMA ADUANERO INTERNACIONAL

### 1.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### ORIGENES

Para exponer el origen de las Aduanas \*\*, necesariamente nos tenemos que remitir a los antecedentes históricos de los intercambios comerciales, pues como lo dijo Montesquieu "donde hay comercio hay aduanas" (1), así pues encontramos que a lo largo de la historia de la - humanidad, se da por hecho generalizado que las primeras manifestaciones comerciales, se desarrollaron por medios naturales, es decir, que las comunidades inter cambiaban sus productos de acuerdo a sus necesidades.

Esta situación se modificó al incrementarse los reque rimientos económicos de las mismas, por lo que, se em pezaron a establecer ciertos sistemas e instrumentos que tendieron a controlar los intercambios de mercancías de un poblado a otro, mediante la imposición de tributos que incrementaran los ingresos de las comuni dades. Estas medidas constituyen el primer anteced ente del establecimiento de una Aduana, considerándose así pues que éstas se originan en el momento en que - el comercio se convierte en una actividad contínua e importante para el desarrollo de los pueblos de la an tiguiedad.

---

\*\* ADUANA: Proviene de la palabra ADAYUAN de origen árabe, que significa libro de Cuentas. cit. pos: ZARATE, Barquero J. Roberto; •Capacitación Adua na fronteriza de Matamoros, p. 2

(1) CERVANTES Altamirano Efrén; "La Legislación Aduanal y su campo de aplicación", p. 36

Independientemente del momento preciso en que se inicia el establecimiento de las Aduanas, haremos mención de algunas de las culturas o pueblos que aportaron los primeros elementos para su constitución tales como:

Mesopotamia, en donde se cobraron tributos a orillas -- del Río Eufrates, por concepto de las mercancías que -- por esa cuenca se querían introducir a la India y Arabia, estas operaciones se registraron por escrito, dejando un testimonio documental histórico;

Grecia, desarrolló un sistema de cobro de derechos, no sólo para las mercancías que entraban o salían, sino -- también para aquéllas que transitaban por su territorio;

Egipto, se distingue por haber implantado la mejor Administración Aduanera de esa época, pues "crearon sistemas tributarios altamente centralizados y muy eficientes basados en una gran y bien organizada jerarquía funcionaria que dió lugar a una administración sólida y especializada" (2) de tal suerte que las Aduanas cubrían todas sus fronteras;

Babilonia, contó con el llamado "Código de Hamurabi" -- que entre otros actos también incluía los contratos comerciales, las cartas reales, los mandatos y los tributos y finalmente;

-----  
(2) ELIZALDE, Aldunate Ramón; Nomenclatura y Aranceles Aduaneros p. 5

Roma, con Anco Marcio IV como rey, extendió los límites de las ciudades hasta el mar y con ello la jurisdicción de las Aduanas. A cargo de ellas estaban destacados funcionarios llamados "Publicanos", que fueron los primeros cobradores de los que se tiene referencia, mismos que recaudaban un impuesto llamado --- "Portorium" que se aplicaba tanto al tráfico de mercancías como al de los esclavos en todos los territorios conquistados por Roma.

Destaca el hecho, de que en el Imperio Romano ya existían multas para los que exportaban mercancías prohibidas, así como una fuerza de Resguardos para la Aduana llamada "Stationaru Milites".

Debemos hacer notar que la actividad y gestión de la Aduana en esta etapa, se reducía a establecer y cobrar impuestos por concepto de los intercambios de géneros y mercancías que se importaban, exportaban o transitaban por un territorio determinado. Administrada únicamente por una o dos personas que se encargaban de registrar y recaudar los impuestos; por lo que la estructura física de la Aduana sólo consistía en un puesto o caseta sumamente sencilla localizada a la entrada de las ciudades, trasladándose posteriormente su ubicación a las fronteras territoriales y marítimas.

Cabe mencionar asimismo que en esta época primero se cobraron los impuestos en especie tanto para la exportación, la importación y el tránsito de mercancías, -



por lo que el Sistema Aduanero fue concebido como un medio para fomentar los intercambios de mercancías - entre los pueblos, desarrollándose consecuentemente una forma de complementación de sus producciones.

Posteriormente los tributos aduaneros, se cobraron - en dinero (Período Helenístico) fijándose éstos de acuerdo al valor de los productos. Con ello se inició un proceso de centralización del Sistema Aduanero que tendía a recaudar la mayor cantidad de impuestos por este concepto y destinarlo a diversos fines.

#### IMPERIO ROMANO

Una nueva concepción orgánica de la Aduana surge a partir de la caída del Imperio Romano y del bloqueo comercial de los Siglos VII y VIII como consecuencia de la extensión del dominio de los mahometanos desde la India hasta España, que controlaron el comercio - del Mar Mediterráneo a través de la práctica de la piratería; del establecimiento de tribus Bárbaras Asiáticas al oriente de Europa, que cerraron el paso de las caravanas hacia Oriente y; de las invasiones Normandas y Húngaras provenientes del norte de Europa.

Estos acontecimientos determinaron que los pueblos europeos variaran su organización política, económica y social, a fin de defenderse contra las continuas invasiones Bárbaras y el bloqueo comercial es-

tablecido por ellas, esta nueva forma de organización respondía al "Feudalismo" y tuvo como propósito principal el desarrollo de nuevas actividades que aseguraran la subsistencia de los pueblos Europeos.

Esto explica, específicamente en el terreno que nos ocupa el que se estableciera una red significativa de Estructuras Aduaneras internas con sistemas tributarios diferentes, consecuente con la dispersión y territorialidad de cada Reino, lo que condujo a la postre a una verdadera anarquía en las mismas.

Así pues la jurisdicción de la Aduana en esta etapa se circunscribía al territorio que ocupaba el feudo, estableciéndose en sus límites, con el objeto de recaudar toda clase de tributos determinados por el señor feudal.

#### APARICION DE LOS ESTADOS MODERNOS

Al recobrase la actividad comercial en Europa como consecuencia de las Cruzadas, hubo una reactivación económica en todo el Continente, lo que propició la fusión de los reinos y con ello la aparición de los Estados Modernos. Con tal precedente los Sistemas Aduaneros en esta etapa, persiguieron fundamentalmente que la recaudación de los tributos contribuyera a la obtención de la actividad industrial mediante el establecimiento de altos derechos de importación para las

manufacturas y de barreras arancelarias a las exportaciones de materias primas, buscando fomentar su transformación en manufacturas nacionales.

Esta política sirvió para abolir las restricciones medievales al comercio, caracterizadas por monopolios señoriales, pues para entonces la Aduana se identificaba como defensora de las prerrogativas del Estado - frente a los demás países en relación a su comercio - exterior.

Sin lugar a dudas esto determinó que se multiplicaran las actividades administrativas de las Aduanas y sus funciones, por lo que la naciente legislación en esta materia se orientó para alcanzar una mayor efectividad en su manejo mediante la formulación de procedimientos más racionales.

Cabe resaltar que en este período, además de la función fiscal y de vigilancia, la Aduana trata de desarrollar la economía del país, por lo que su estructura física y orgánica se modificó al incorporar secciones como la de tramitación que tenía a su cargo lo referente a licencias y permisos de exportación e importación y la de contabilidad, junto con las ya mencionadas de recaudación y registro; además se establecen almacenes y el personal aumenta como resultado de las nuevas funciones que tendrá a su cargo la Aduana.

## EXTENSION DE LAS RUTAS COMERCIALES SIGLOS XVI Y XVII

Al fracasar las Cruzadas se cierran nuevamente las - rutas comerciales hacia Oriente, lo que propició que los países Europeos buscaran nuevas rutas para su comercio, los primeros avances en este sentido los obtuvieron España y Portugal durante los Siglos XVI y --- XVII en la ruta de las Indias y sus descubrimientos - en América; seguidos por Francia, Holanda e Inglaterra. La apertura de nuevos caminos comerciales por - estos países en todo el mundo, favoreció la recuperación del comercio Intraeuropeo e impulsaron el nacimiento del Comercio Mundial, ya que se incrementó el número de intercambios, así como las zonas geográficas en donde se colocaron.

"El desenvolvimiento de las relaciones comerciales hizo que en un principio los Estados Europeos siguieran políticas proteccionistas para bastarse a sí mismos y fundar su propia industria" (3), pero debido a que éstos se convierten en los centros de la actividad comercial e industrial se vieron en la necesidad de suprimir las trabas y reglamentaciones que obstaculizaban el comercio internacional, época esta que se le ha dado en llamar era del "Libre Cambio" \*\*; produ-

(3) BIELSA, Rafael; Compendio Der. Púb., Constit. y Adm. p. 95

\*\* LIBRE CAMBIO: Relación económica en donde el - comercio internacional no tiene trabas comerciales ni barreras arancelarias, ni existen obstáculos para el movimiento de capitales. Pensamiento contrario al Proteccionismo.  
TAMAMES, Ramón; Estructura Económica Internacional, p. 31

ciéndose en consecuencia un considerable efecto en la concepción de los Sistemas Aduaneros. \*

## REVOLUCION INDUSTRIAL

Un acontecimiento que tuvo definitiva influencia en el desarrollo de las Aduanas, lo constituyó la Revolución Industrial (Siglos XVIII y XIX) pues modificó la técnica industrial, los medios de comunicación, los de transporte y la organización comercial.

En esta época, tanto la apertura de las nuevas rutas marítimas como el desarrollo de los medios de comunicación y de transporte son puntos de referencia relevantes por la trascendencia que tienen para el comercio internacional, determinando que los Sistemas Aduaneros reorientaran tanto su política económica como su estructura administrativa y legislación, para satisfacer los nuevos requerimientos del comercio exterior.

Las Aduanas constituyen por tanto, un instrumento administrativo importante para atender en forma eficaz

-----

\* Con el fin de ejemplificar la forma en cómo se encontraba conformada una Aduana en esa época, a continuación se desglosa el personal que laboraba en la Aduana de Sevilla en 1566: 1 cajero; 3 contables; 1 apreciador; 1 vigilante en jefe; 3 vigilantes o contables; 1 guarda de almacén; 1 portero; 1 secretario y 4 procuradores encargados de procesos.

LAMPEDRO, José L.; "Problemas Relativos a la Orientación del Personal", p. 141

el aumento de los volúmenes de los intercambios de mercancías, de ahí que éstas tuvieran que estructurarse de acuerdo al tipo de operación, consistente en la instalación de una sección destinada exclusivamente a importaciones, otra a exportaciones y otra más a transbordo o tráfico internacional, regulando en cada caso la carga y descarga, así como el tipo de tramitación. También incorporó una sección de contabilidad y otra de archivo, con el consiguiente aumento de personal para atender cada una de estas funciones.

#### I Y II GUERRA MUNDIAL Y CRISIS DEL 29

La Aduana siguió desarrollándose en los años posteriores de acuerdo a las necesidades del comercio exterior, variando fundamentalmente su política, sobre todo a partir de la I y II Guerra Mundial y la Crisis Económica de 1929.

Estos acontecimientos determinaron que los avances logrados en el terreno del Comercio Internacional, por la flexibilidad de la Legislación Aduanera que promovía la liberalización de los intercambios de mercancías, se vieran disminuidos con el establecimiento de aranceles proteccionistas en la mayoría de los países que complicaron la administración y tramitación de las mercancías en las Aduanas.

## 1.1.2 SITUACION ACTUAL

### 1.1.2.1 PANORAMA GENERAL Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

#### SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Después de la segunda mitad del Siglo XX, presenciamos una profunda transformación en el desarrollo del Sistema Aduanero Internacional debida esencialmente a los cambios sufridos tanto en su Legislación como en su estructura. La nueva Legislación se tuvo que adaptar a la Política Aduanera que demandaba una reducción del papel fiscal; en función de lo cual muchos países empezaron a suprimir las Barreras Comerciales, a reducir los aranceles y a eliminar la discriminación en materia de Comercio Internacional, con el fin de lograr un mayor intercambio comercial que coadyuvara a la evolución del comercio exterior.

Con este propósito y con miras a cumplir de la mejor manera los objetivos anteriores, se elabora el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), asimismo y en cuanto a mecanismos técnicos, surge el Tratado de Bruselas de 1950. \*

-----  
\* GATT Y Convenio de Bruselas, vid. infra. p.42-50

## ULTIMOS 30 AÑOS

"La organización de la Administración Aduanera actual<sup>u</sup>mente ha sufrido importantes modificaciones en razón no sólo del incremento de competencias, sino también de la necesidad de agilizar su tecnoestructura, para lo cual, se han ido descentralizando las funciones a nivel regional conservando el control interno, con el propósito de que las administraciones territoriales - intervengan en la dirección de las políticas diseñadas por los Gobiernos". (4)

De lo anterior se desprende que hoy en día exista en la mayoría de los países un Ministerio de Hacienda - que tiene un área o Dirección específica para dirigir el Sistema Aduanero siendo ahí donde se dicta -- tanto la política impositiva como las atribuciones - que le corresponden a las Aduanas.

Así pues la Aduana moderna constituye una verdadera - institución instaurada por los Gobiernos, para controlar y regular el comercio exterior de acuerdo a la política tributaria general que dicta el Estado.

Por todo esto, podemos concluir que las Aduanas "son unidades operativas, dirigidas, orientadas y supervisadas por la Dirección General de Aduanas creadas en

-----  
(4) CORCUERA, Mario; Apuntes sobre Derecho Aduanero, p. 1



los puertos, aeropuertos y fronteras; designadas para la recepción, entrega o inspección de los artículos - objeto de exportación e importación, así como para el despacho de los PASAJEROS que arriben o salgan del Territorio Nacional de acuerdo a las normas estableci--das por la legislación de cada país" (5).

Estas funciones que realiza la Aduana exigen la utilización de técnicas y métodos desarrollados a nivel internacional así como procedimientos instituidos a través de Convenios con otros países etc., ejemplo de e--llo lo encontramos en países tales como:

Finlandia, en donde a principios de 1980 se introdujo un nuevo sistema basado en minicomputadoras para regular las exportaciones e importaciones que simplifica y acelera considerablemente la acreditación de mercancías. \*

En Alemania también se han dado grandes cambios es--tructurales y numerosos procedimientos se han puesto en práctica para simplificar y acelerar la acredita--ción de mercancías, para ello cuenta con un sistema -computarizado de acreditación de carga aérea en el aeropuerto de Frankfurt, el cual ha simplificado muchas

-----  
(5). ORGANIZACION ADUANA CUBANA; Ley 1092, p. 2

\* El personal del servicio Finlandés es de 2,400 personas de las cuales 350 trabajan en el cuartel de Helsinki y 2,050 en los 13 distritos localizados en el país. Aproximadamente un tercio del personal es femenino, además las Aduanas también tienen en su nómina a 24 perros labradores detectores de narcóticos.  
CUSTOMS TODAY, "The Customs Service of Finland", p. 12-14

de las operaciones, pues la tramitación de datos en cualquier consignación de carga aérea es automática, la computadora decide si la consignación es sujeto de acreditación y control aduanero.

Este Sistema denominado ALFA incorpora más de 12,000 diferentes tipos de derechos de aduana, las declaraciones aduaneras son automáticamente cotejadas en cuanto a su admisibilidad, incompletibilidad y precisión material, el aviso de gravamen muestra la cantidad de derechos de aduana y los impuestos que se deben pagar. \*

Francia cuenta con un Sistema Aduanero muy avanzado para la simplificación de trámites llamado el Sistema Sofia, a base de computadoras para el control de mercancías, "en el cual existen tres canales sobre el computador, el primero es para las mercancías admitidas sin control, el segundo para las mercancías que pasan sin verse en su totalidad (control parcial) y el tercero para las mercancías con un control total" (6).

Este Sistema consiste por un lado en el manifiesto de la carga y por otro en su factura automática, incluso se puede preparar el documento aduanal por adelantado.

-----

\* En Alemania hay 94 oficinas principales, 583 oficinas aduaneras con 34,700 oficiales aduaneros para atenderlas (1981).

CUSTOMS TODAY, "German Customs Administration", p. 29-32

(6) BOL. INFORMATIVO ENCA; "La Aduana en Francia", p.

Dado su éxito operativo, funcional y de efectividad en los aeródromos del país, el Sistema se ha extendido hacia la frontera norte con Bélgica y Holanda y al este de Alemania, también se prevé hacerlo extensivo a Italia, España y puertos del Atlántico, ya que con este sistema se reduce el costo del pedimento, ya no se tiene que elaborar a mano el mismo, el trámite se realiza en cuestión de horas y las mercancías no tienen que ser almacenadas. \*

La organización del Sistema Aduanero en Japón se caracteriza por la aplicación de los canales verde y rojo para la inspección de pasajeros en los principales computadores para el cobro de impuestos a los viajeros, la examinación del equipaje la efectúan por medio de rayos X y la detección de narcóticos con perros entrenados. \*

El Sistema de canales para la revisión de pasajeros anteriormente mencionado, fue desarrollado en Brasil desde 1970 por el Sr. Poyzytyk en los aeropuertos. En él

-----

- \* REVISTA ADUANERA; "Planes y Programas de la D.G.A." p. 6 y op. cit. p. 3  
Francia cuenta con 400 oficinas aduaneras en su territorio, 20,000 empleados que controlan el territorio sobre fronteras terrestres, marítimas y aéreas y 8,000 que se encargan del servicio o resguardo de brigadas.  
Su equipo de trabajo consta de 35 o 40 barcos, 3 aerocomander, 3 cesna y una flotilla de pequeños aviones de rápido desplazamiento de 15 unidades más helicóptero, 400 vehículos y 150 motos comunicadas por radio.
- \* CUSTOMS TODAY "Customs Administration in Japan", p. 11, 12, 45 y 47  
En Japón la administración aduanera está dividida en regiones contenidas en ellas 9 áreas, en 1981 existían 67 aduanas, 121 secciones aduaneras y 21 puertos de guardia o garitas con un personal total de 8,036.

"se establecen dos canales por donde circulan los pasajeros: ROJO si tiene algo que declarar y VERDE si no tiene nada que declarar, existe además un aparato que confirma el que efectivamente no lleve nada la persona, quedando el canal a elección del viajero." (7)

"La Administración Federal de Aduanas de Yugoslavia es extremadamente hábil en el uso de sus propias técnicas de investigación, especialmente en el área de prohibición de drogas, pues ésta es usada como la mayor ruta terrestre en el tráfico de narcóticos de Turquía hacia Europa Occidental. De tal suerte que la ejecución de programas de entrenamiento de narcóticos es uno de los más importantes en el servicio de Aduanas" (8) \*

El Servicio de Aduanas de Estados Unidos realiza la -- inspección de pasajeros en base a la prueba del Sistema Acelerado de Inspección Especializada, que consiste en un alto o entrevista a los pasajeros por Aduanas e inmigración antes de que ellos recojan sus equipajes. Otro sistema consiste en la detección por medio de la observación a los ojos de los pasajeros, para ello los inspectores son entrenados en el análisis de síntomas de comportamiento, el cual es un método para descubrir sospechosos potenciales a través de la peculiaridad de su comportamiento inconsciente, este sistema ha sido -

-----  
 (7) BOL. INFORMATIVO, p. 31 "Segunda Reunión Directores de Aduanas", entrevista con Rafael Poyzytyl, p. 31

\* CUSTOMS TODAY, p. 8

(8) La administración Aduanera de Yugoslavia es responsable de 123 puertos de entrada a lo largo de 3,000 millas de fronteras con 7 países.

extendido a los aeropuertos de E. U. en donde pueda ser más efectivo.

Otra característica importante del Sistema Aduanero Estadounidense es el que los servicios de Aduanas cuentan con una Academia de Entrenamiento en Glynco Georgia, donde la meta de los instructores es conducir la calidad de entrenamiento en cantidad suficiente para enfrentar las necesidades del servicio y enseñar a los estudiantes o inspectores cómo manejar situaciones difíciles, éstos reciben clases como por ejemplo: Teoría y Principios de la Revisión de Equipajes. \*

"Los cursos impartidos a empleados de Aduanas varían en extensión y cubren desde la introducción básica de Aduanas hasta técnicas avanzadas, todos los cursos están basados en las necesidades del empleado para ejecutar sus funciones. Esta Academia intenta entrenar 1,500 a 2,000 empleados anualmente." (9) \*

Lo anteriormente expuesto, pone de manifiesto que cada

-----

\* El Sistema Aduanero de Estados Unidos está dividido en 9 regiones y subordinadas a ellas 46 distritos y oficinas de área bajo las cuales se regulan aproximadamente 300 puertos de entrada.  
CUSTOMS TODAY ; "U. S. Government Manual 1980-81"  
p. 480

(9) El personal que labora en una Aduana de E. U. es el siguiente: 1 oficial administrativo; 5 inspectores; 2 agentes especiales; 2 encargados de la inspección canina (narcotráfico); 1 asistente director del laboratorio; 2 ayudantes aduaneros; 6 especialistas de importaciones mayores; 1 inspector en el examinador de documentos; 1 supervisor serv. de apoyo; 1 oficial de información del distrito; 1 emp. de apoyo para la Direc.; 1 cajera y 6 patrullas.  
CUSTOMS TODAY, "Department of the Treasury", p. 3

país tiene un Sistema Aduanero distinto y que aún dentro de cada Estado las Aduanas pueden tener características propias dependiendo de sus necesidades geográficas, políticas y económicas. Pero también es evidente que aquéllos países que tienen un pleno dominio sobre su territorio, un sistema administrativo congruente -- con su política comercial y económica, niveles altos de tecnificación y una capacitación adecuada, son los más representativos de los Sistemas Aduaneros avanzados, -- como sería el caso de los países mencionados.

Otra de las características actuales del Sistema Aduanero Internacional es la agrupación de países en Integraciones Regionales \*\*, que tienen por objeto formalizar la Cooperación Aduanera a través de distintos mecanismos como por ejemplo los Legislativos y Técnicos, -- de las cuales escribiremos a continuación para complementar el esquema que configura actualmente al S.A.I.

#### 1.1.2.2 INTEGRACIONES REGIONALES DE ÍNDOLE ADUANERO

En el párrafo anterior se hizo referencia a la etapa

-----

\*\* INTEGRACION: "Proceso por el cual un grupo de países persiguen un desarrollo económico común, se reúnen en forma voluntaria y convienen en darse un trato preferencial y recíproco en su respectiva -- producción y adoptar políticas internas y externas comunes con respecto a ciertas políticas económicas".

CARRINGTON Y OMAWALE: "Solución de Problemas Económicos por medio de las Agrup. Regionales", p. 52

REGION: "Entendemos por región las áreas del mundo que incluyen Edos. geográficamente próximos y que forman en lo que atañe a sus relac. ext. unidades mutuamente interrelacionadas.

CANTORI Y SPIEGEL: "Las Relac. Inter. de las Regiones", p. 15

De integración Regional de los Sistemas Aduaneros característica de la segunda mitad del Siglo XX, en este apartado la abordaremos de manera general, no sin antes hacer mención del proceso de Unificación Aduanera iniciado por algunos países Europeos en el Siglo XIX, pues constituye el antecedente de la actual Integración Económica Internacional en esta materia. Lo anterior permitirá acercarnos con mayor precisión a la situación actual del Sistema Aduanero Internacional y a su conformación por la trascendencia que ello tiene para los objetivos de nuestra tesis.

El proceso de unificación regional entre países en la Rama Aduanera, se inicia en el Siglo XIX en el Continente Europeo, y dentro de este concepto, surgen las siguientes Integraciones Regionales:

#### BAVIERA Y WURTEMBERG

El primer acuerdo específico de una Unión Aduanera \*\* lo encontramos en la Declaración de Heidelberg en 1824 que se concretó en el Tratado entre Baviera y Wurtemberg el 18 de enero de 1828 y que en líneas generales se propuso, una Unificación Aduanera que contemplaba: la supresión de la línea de aduanas entre los Estados firmantes; la unificación de la legislación y la tarifa aduanera; la administración separada de las aduanas de cada

-----

\*\* Jacob Viner, define la Unión Aduanera como la asociación o convenio entre dos o más Estados para intercambiar libremente sus productos, con un sistema común y uniforme de disposiciones arancelarias y un procedimiento para repartirse equitativamente los derechos aduaneros recaudados entre todos.  
 cit. pos. CORCUERA, Mario; Apuntes sobre Derecho Aduanero, p. 30

Estado, con una organización independiente; y la comunidad de ingresos aduaneros y reparto de los mismos - en proporción de la población.

Con esta primera Unión Aduanera, se logra perservar - la independenciam de cada parte, abriéndose un territorio aduanero y económico más amplio y susceptible de ser extendido.

#### PRUSIA

Para 1832 Prusia propuso un Tratado General de Unión Aduanera, con un proyecto de nuevas tarifas conjuntas que cristalizó en el Tratado del 23 de marzo de 1833, entrando en vigor en 1834 y por medio del cual se creó el "ZOLLVEREIN".

Las principales bases de este Tratado fueron las anteriormente mencionadas en el Convenio entre Baviera y Wurtemberg, las cuales perduraron hasta 1842 momento en el que se planteó una nueva prórroga hasta 1835. - Al firmarse el nuevo Tratado en 1868, los principales acuerdos que se tomaron fueron: la creación de un -- Consejo Aduanero, Organo Ejecutivo y un Parlamento Aduanero; también se sustituye el principio de administración separada de las aduanas y se designan inspectores.

El Zollverein, fue un Convenio Aduanero pactado libremente entre sus miembros y con igualdad de derechos, que creó un vasto mercado con plena libertad de tráfico de mercancías y de factores de la producción; además de que fomentó el desarrollo Industrial Alemán por



medio de la especialización de cada Estado en un tipo de producción.

Los Estados que formaron el Zollverein fueron: "Baden, Baviera, Brunswick, Francfort, Hannover, Hesse-Cassel, Hesse-Darmstadt, Luxemburgo, Nassau, Oldemburgo, Prusia, Reino de Sajonia, Tiringia y Wurtemberg" (10)

#### AUSTRO-HUNGARA

Otra de las Uniones Aduaneras del Siglo XIX fue la -- Austro-Húngara, que fue impuesta por Austria el 7 de junio de 1850, en virtud de que las oficinas Aduaneras Húngaras pasaron a poder de la primera eliminándose a sí las restricciones y barreras aduaneras, dándose -- por consiguiente una igualación fiscal entre los dos países.

La Unión Aduanera pasó de centralizada por Viena a -- una pactada entre ésta y Budapest en 1865, formándose una frontera común que determinó que los acuerdos comerciales con el extranjero fueran convenidos por consenso mutuo (Tratado de Ausgleich).

Este Tratado estuvo vigente hasta la I Guerra Mundial y nunca se llegó a una plena fusión de intereses para lograr su consolidación. Los efectos para Austria -- fueron, la supresión de la línea Aduanera asegurándose el monopolio de los mercados de Hungría para sus - productos y para Hungría la contracción de sus expor-

-----  
(10) SARDA, Juan; Uniones Aduaneras y Uniones Eco-  
nómicas p. 50.

taciones agrícolas por estar destinadas a un solo mer  
cado, el de Austria debido a las preferencias estable  
cidas en el Tratado.

En el siglo XX continuaron los trabajos para fomentar  
el comercio y la cooperación económica entre los paí-  
ses, resultando de ellos acuerdos internacionales que  
implicaron la disminución total o parcial de los gra-  
vámenes y otros obstáculos al comercio exterior de los  
países asociados.

Los tipos de integración que se desarrollaron en esta  
época son: las áreas de libre comercio, uniones adua-  
neras, mercados comunes e integraciones económicas.

Para continuar en orden cronológico con el surgimien-  
to de estas asociaciones, a continuación señalaremos  
las principales características de la Unión Belgo-Lu-  
xemburguesa. Después de que Luxemburgo abandonó el -  
Zollverein obligada por el Tratado de Versalles (I Gue  
rra Mundial), surgieron negociaciones para formar una  
Unión Aduanera con otra entidad económica que en este  
caso fue Bélgica, formándose en 1922 la Unión Económi-  
ca Belgo-Luxemburguesa (UEBL), cuyos lineamientos ge-  
nerales fueron los siguientes:

- supresión de barreras Aduaneras entre los dos te-  
rritorios;
- libre circulación de mercancía;
- Aduana exterior unificada; y
- reparto proporcional de los ingresos recaudados  
de acuerdo a la población.

Con esto la frontera desapareció y Luxemburgo adoptó la tarifa y la Ley Aduanera del vecino, así como su moneda por lo que se considera a la UEBL una unión -- sin transición.

#### BENELUX

Esta Unión configura el antecedente de lo que después fue la Unión Bélgica-Luxemburgo y Holanda, para esta Unión ya existía cierta comunidad de objetivos en la política económica entre los tres países desde antes de la segunda Guerra Mundial, pues los tres eran defensores de la libertad para el comercio internacional, pero hasta que se presenta el conflicto armado, cuando los dirigentes de los tres gobiernos emigrados en Londres entran en contacto y firman un Convenio Aduanero el 5 de septiembre de 1944, cuyos objetivos fundamentales fueron:

- unificar los Derechos Aduaneros de los impuestos;
- la defensa recíproca de derechos; y
- la creación de organismos aduaneros y económicos como
  - a) el Consejo Administrativo de Aduanas;
  - b) el Consejo para la Regulación del Comercio Exterior y
  - c) el Consejo para Acuerdos Comerciales.

Después de la Guerra siguieron las reuniones interministeriales entre los tres países, de donde surge el Protocolo de la Haya, que ratifica los acuerdos de la Convención Aduanera de Londres. La Unión Aduanera se

inició el primero de enero de 1948, concretándose los acuerdos que a continuación se exponen:

- unificación de las aduanas exteriores de los tres países;
- supresión de los derechos de aduana entre ellos; y
- adopción de la Nomenclatura de Sociedad de Naciones.

La Unión Económica BENELUX se planteó en principio como una Unión Aduanera, pero debido al fuerte intervencionismo estatal en la economía se vió que ésta no tenía significación si no se reglamentaba estrechamente la coordinación de todos los detalles de la vida económica.

Cabe señalar, que la BENELUX como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, configuran los antecedentes de una integración Europea más compleja que sería la Comunidad Económica Europea, que sin duda ha sido de suma importancia para la estructura económica mundial pues marcó el inicio de una tendencia a formar Mercados Comunes, cuya finalidad es defender los intereses comerciales de los miembros y promover su desarrollo económico.

#### COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

En la presente etapa de integración económica mundial encontramos cinco Mercados Comunes, el más importante de ellos es precisamente la C.E.E., instituída por el Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 junto con la -

Comunidad Europea de Energía Atómica EURATOM). En el texto fundamental del Tratado de Roma se determinan los siguientes objetivos acordes con la tesis que nos ocupa, y que es el de establecer una Unión Aduanera entre los Estados firmantes que contribuya conforme al interés común al desarrollo armónico del comercio mundial, a la supresión progresiva de restricciones a los intercambios comerciales internacionales y a la reducción de barreras aduaneras.

Esta Unión Aduanera pretendían que se extendiera a todos los intercambios de mercancías e implicara la prohibición entre los Estados miembros de derechos aduaneros a la importación y a la exportación de toda clase de efectos equivalentes, así como la adopción de un arancel común para sus relaciones comerciales con los demás países.

También se prevé la abolición entre los Estados miembros de la Comunidad, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales así como la armonización de las legislaciones nacionales.

Con base en los objetivos anteriores, podemos concluir que al crearse la Unión Aduanera Europea, la idea no era que los Estados miembros se concedieran mutuamente derechos de aduana favorables, sino la abolición total de las barreras comerciales y la apertura de sus mercados, lo cual estaba dirigido no sólo a los productos originarios de los países miembros, sino también a los importados de terceros países que hubieran pagado los correspondientes derechos de aduana.

## MERCADO COMUN DEL CARIBE

Otro Mercado Común lo encontramos en el Caribe el --- CARICOM con el cual se persigue, la integración económica, un mayor intercambio comercial, el establecimiento de servicios comunes y la promoción de la cooperación, este Mercado se estableció el 14 de octubre de 1972.

## MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

El Tratado de integración económica centroamericana -- pactado el 13 de diciembre de 1960 pretende, armonizar los sistemas tributarios centroamericanos, unificar -- los derechos arancelarios y la legislación aduanera, dar incentivos fiscales al fomento industrial y lograr la liberalización del comercio intraregional en forma simultánea a la unificación de los derechos aduaneros.

Con este fin se "crearon organismos regionales para -- impulsar el proceso integracionista entre ellos como fueron: el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo del Tratado General, la Secretaría Permanente y el Banco Centroamericano de Integración Económica; -- que trataron de equiparar las leyes nacionales sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial y la -- adopción de un Código Común uniforme". (11)

El M.C.C. es un programa de integración económica que abarca los principales sectores de la actividad pro-- ductiva y la coordinación de las políticas económicas

-----  
 (11) PEREIRA, Pinto Juan Carlos; "El Tratado General de Integración económica y la unidad Centroamericana" p. 228

y sociales, persiguiendo un desarrollo uniforme de los países miembros.

De interés especial es comentar, que este proceso de integración se vió interrumpido a raíz del enfrentamiento armado entre Honduras y el Salvador en 1969, y posteriormente por la agudización de los conflictos en América Central con motivo de las diferencias políticas e ideológicas entre los países integrantes del mercado.

A pesar de esto, la cooperación regional no ha cesado en sus esfuerzos por continuar con los propósitos de desarrollo económico y social equilibrado entre ellos, debido al grado de interdependencia económica creada en los años anteriores a los conflictos. Con motivo de lo anterior el 4 de septiembre de 1983 se reunieron en Tegucigalpa, Honduras los Ministros de Economía de los países de América Central, a fin de reestructurar el Mercado Común Regional inoperante desde 1969 y formular un nuevo Tratado General de Integración Económica y Social, con una moderna estructura unificadora y vinculada al otorgamiento de facilidades industriales, arancelarias y comerciales; además de reactivar los organismos integracionistas.

#### MERCADO COMUN ARABE

Un Mercado Común más es el Arabe, que se consolidó el 6 de junio de 1962, éste incluyó el establecimiento de una Unión aduanera, reglamentación común para exportaciones e importaciones, libre circulación de nacionales, política común en materia industrial, agrí-

cola y comercial así como la adopción de una moneda - común.

"La efectividad de este mercado ha sido muy limitada debido a las divergencias de índole política, derivadas de las diferentes estructuras económicas de sus miembros que dificultan la aplicación efectiva de las medidas concertadas". (12)

#### MERCADO COMUN DE LA COMUNIDAD DE AFRICA ORIENTAL

Por último, encontramos el Mercado Común de la Comunidad de Africa Oriental (CAO), que tiene por misión ro bustecer y fomentar la cooperación industrial y comer cial, así como la administración aduanera y la de im puestos.

#### UNION ECONOMICA NORDICA

Otra forma de integración la encontramos en las Unio nes Económicas, como es el caso de la Unión Nórdica - creada el 4 de febrero de 1970, a través de la cual - se pretende la creación de una Unión Aduanera, la eli minación de barreras internas para los productos origi narios de los países miembros, la unificación por - medio de un Arancel Externo Común, la libertad de circ ulación para personas, capitales y créditos comercia les, así como una cooperación agrícola y financiera.

-----  
(12) SEARA, Vázquez Modesto; Tratado General de la Organización Internacional, p. 665



## COMUNIDAD ECONOMICA DE AFRICA OCCIDENTAL

Proyectos concretos de integración son los de la Comunidad Económica de Africa Occidental (CEDEAC), fundada el 30 de mayo de 1975 en Lagos, que tiene como objetivo establecer las bases para la integración económica de los Estados Miembros, así como acelerar el desarrollo socio-económico de los países mediante la -- reducción de los gravámenes arancelarios en el tráfico mutuo de mercancías y en la prestación de servicios

"Se planifica hasta 1990 crear la Unión Aduanera del Africa Occidental, la que antes del año 2000 se convertirá en el Mercado Común. El proceso que permitirá a bolicir las barreras aduaneras, tributarias y otras de índole económica, se armoniza a través del programa - de acción acogido por los países en la Cumbre de Lagos en 1980". (13)

Es importante señalar, que la Comunidad Económica de Africa Occidental, en sus ocho años de existencia, ha tratado de adoptar programas estructurales para armonizar el desarrollo conjunto de la región, reestableciendo los lazos rotos por los colonialistas entre los pueblos africanos.

-----  
(13) MEJAK, Miran; "Comunidad Económica de los países del Africa Occidental", p. 28

## ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION

Dentro de este mismo contexto, podemos situar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que por conducto de los Directores de Aduanas nacionales de los países miembros continúan los trabajos de armonización aduanera Latinoamericana. En una primera --reunión realizada en 1981, se acordó institucionalizar las reuniones una vez por año, así como una propuesta de un Convenio Multilateral de Cooperación para el combate y la prevención de las infracciones aduaneras, - documento que se venía perfeccionando en el seno de - la ALALC.

Con esta propuesta durante la segunda reunión, en septiembre de 1982 en la Cd. de México, las delegaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Cuba, Rep. Dominicana, Haití, España y México aprobaron el Convenio Multilateral de Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas.

El primero de los objetivos de este Convenio es: la institucionalización de la cooperación entre las administraciones aduaneras del Continente, siendo sus capítulos los siguientes:

- La cooperación en la prevención, investigación y - represión de las infracciones aduaneras;
- Comunicación directa entre los administradores aduaneros;
- Cooperación para la facilitación del tráfico de mercancías y personas, a través de la frontera común;

- Cooperación en materia de modernización, de los ser  
vicios aduaneros nacionales y capacitación del per  
sonal.

Asimismo, este Convenio tiene "por objeto establecer un marco institucionalmente válido, a través del cual se canalicen los esfuerzos de cooperación y asistencia mutua de diversos campos o esferas de acción, en el entendido de que la institucionalización de dichos esfuerzos contribuyan a dinamizar las corrientes comer  
ciales y a facilitar el transporte entre los países de la región, además de constituir un instrumento eficaz para promover y asegurar la armonización y simplifica  
ción de los instrumentos aduaneros nacionales y la mo  
dernización de las estructuras y métodos de trabajo de las administraciones respectivas." (14)

En cuanto a las reuniones, éstas tienen la finalidad de revisar el conjunto de medidas que han emprendido los países para facilitar el comercio y el transporte de mercancías, así como para prevenir y combatir los delitos aduaneros.

Es importante destacar que el 7 de febrero de 1985, -  
ratificaron el Convenio Multilateral de Cooperación a  
demás de Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, España,  
Honduras, México y Nicaragua; Panamá y Uruguay con --  
los que se cuentan ya 10 países miembros.

-----  
(14) NOTICUARIO ADUANERO; "Panamá y Uruguay se ad-  
hieren al Convenio Aduanero" p. 3 y 4

También cabe señalar, que los trabajos realizados por los directores de Aduanas, han propuesto una nueva estrategia para la vinculación de las políticas aduaneras en América Latina, con el objeto de enfrentar la "falta de adecuación de las normas aduaneras de acuerdo al impulso del comercio internacional, la estructura tradicional de las Aduanas recaudadoras de impuestos y gendarmes fronterizos, la no incorporación de la Rama Aduanera al campo de las políticas comerciales y económicas de los países, la carencia de un control efectivo del Comercio Exterior y Zonal por la organización de las Direcciones de Aduanas; y la ausencia de los suficientes funcionarios de carrera o capacitados profesionalmente que apliquen las modernas técnicas aduaneras". (15)

#### SINTESIS DE LA EVOLUCION DE LAS INTEGRACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

La creación y evolución de las Integraciones Económicas Internacionales, se presenta como un fenómeno progresivo y constante determinado por la obtención de beneficios inherentes a la fusión entre los que se encuentran: la reducción de costos, la mejor distribución del trabajo y de los recursos, la creación de un mayor intercambio comercial y la disminución de importaciones de mercancías procedentes de terceros países.

Esta integración de los diferentes aspectos de la economía conlleva a un entrelazamiento de los países que

-----  
(15) RAMIREZ, Gutiérrez O.; "Comentarios a la Legislación Aduanera" pp. 1053 y 1054.

conforman la Unión, por lo cual se ven favorecidas muchas otras actividades como sería el caso de la turística.

Para lograr el establecimiento de una Integración de este tipo, se requiere de un complejo proceso de organización común de ciertos aspectos de la economía entre varios países como son: el lograr armonizar su legislación y técnicas aduaneras, la fijación de un arancel común frente al exterior, conformar la unidad de las fronteras aduaneras y con ello, de un Territorio Aduanero Común, con características de entidad jurídica autónoma en sus relaciones comerciales con terceros Estados, la obtención de exenciones para la importación y exportación de mercancías entre ellos y la división de las rentas recaudadas de acuerdo a una fórmula convenida entre ellos.

Para lograr la concreción de estos objetivos, se pasa por diferentes etapas en la organización: el primer paso es el establecimiento de Zonas de Libre Comercio, en las que se prevé la abolición de aranceles con el fin de que los asociados obtengan ventajas para la exportación de su producción, sin que éstos dejen de fijar individualmente sus tarifas aduaneras frente a terceros países. Este es un procedimiento seguido por países que no se encuentran organizados en bloques económicos pero que por su cercanía a ellos, requieren de un trato preferencial, que en la mayoría de los casos se logra mediante Convenios Bilaterales.

De esta etapa, se pasa a lo que llamamos Uniones Aduaneras, a través de éstas se logra una mayor coopera--

ción que se traduce en el establecimiento de una Tarifa Común, es decir que los países que la forman acuerdan aplicar los mismos derechos de Aduana para las -- mercancías importadas a terceros países; además también se da una libre circulación de mercancías y la -- armonización de las Legislaciones Nacionales.

Una Integración más completa la encontramos en el Mercado Común, en éste ya se logró la coordinación en materia Aduanera, por lo que se instrumenta la coincidencia en otros aspectos políticos, económicos y sociales como son: las inversiones, producción, salarios, libre circulación de mercancías, servicios, capitales y de especial interés para el tema que nos ocupa, es lo referente a personas así como sus equipajes.

La fase final de la Integración entre los países es la Unión Económica, puesto que en ésta se trata de regular todos los aspectos que engloban las relaciones económicas, entre ellos la adopción de una política uniforme en relación a la moneda, el crédito, los gastos e impuestos gubernamentales, todo con el fin de erradicar las barreras que pudieran existir aún en el comercio entre un grupo de países.

En todo este proceso de integración económica entre -- países, sin duda el establecimiento de Convenios Multilaterales entre ellos, ha contribuido de manera significativa en el proceso de liberalización del Comercio Internacional, de ahí que nos ocupemos de ellos a continuación, después de mencionar a los países que integran a las Agrupaciones Regionales referidas.

PAISES QUE INTEGRAN A LAS AGRUPACIONES REGIONALES ADUANERAS EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD.

Comunidad Económica Europea CEE

- Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental, Irlanda, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca y Grecia.

Mercado Común del Caribe CARICOM

- Antigua Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, St. Kitts-Nevis-Anguilla, Dominicana, Granada, Montserrat, Santa Lucía y San Vicente.

Mercado Común Árabe MCA

- Egipto, Jordania, Kuwait, Marruecos y Siria.

Mercado Común de la Comunidad de África Oriental CAO

- Kenia, Tanzania y Uganda.

Unión Económica Nórdica NORDEC

- Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia

Comunidad Económica de África Occidental CEDEAC

- Alto Volta, Costa de Marfil, Dhomey, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

Asociación Latinoamericana de Integración ALADI

- Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

### 1.1.2.3 CONVENIOS ADUANEROS INTERNACIONALES

Otro de los aspectos relevantes del Sistema Aduanero, que hemos venido reseñando es el correspondiente a -- los Convenios Aduaneros Internacionales, a través de los cuales, se establecen las bases para lograr una - mayor cooperación y coincidencia de los Sistemas Aduaneros de los diversos países, ya que tienden a la simplificación de trámites, a la armonización de las técnicas aduaneras y a su modernización con el fin de obtener una mayor disciplina en el Comercio Exterior.

Al incrementarse el comercio mundial durante el Siglo XX, los países tuvieron entre sí un mayor intercambio de productos, fue por ello que en los medios comerciales surge la inquietud por lograr una unificación de los sistemas e instrumentos aduaneros que se canalizó mediante el establecimiento de Convenios Aduaneros Internacionales que regularán los aspectos más importantes en esta materia como fueron el Convenio de Bruselas, que crea al Consejo de Cooperación Aduanera y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

#### CONVENIO DE BRUSELAS

A raíz de la política enunciada, el Convenio de Bruselas del 15 de diciembre de 1950 pretende asegurar a - los regímenes aduaneros un mayor grado de armonía y - uniformidad, estudiar los problemas inherentes al desarrollo y progreso de la técnica aduanera y su legislación y promover entre los gobiernos la cooperación en este ramo; teniendo en cuenta los factores económicos y la técnica aduanera que implica tal cooperación



en beneficio del comercio internacional.

#### CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA

Para lograr estos objetivos el Convenio creó el Consejo de Cooperación Aduanera que es un organismo intergubernamental, las Convenciones sobre la Nomenclatura \*\* y el valor en Aduana. Respecto al C.C.A. podemos señalar que es un organismo de carácter técnico, pues to que su papel es facilitar el comercio internacional adoptando medidas que mejoren y armonicen el funcionamiento de las Aduanas.

Es por esto, que todos aquéllos países que suscriben el Convenio tienen la obligación de facilitar al Consejo los informes y documentos que éste requiera, así como otorgarle privilegios e inmidades para el ejercicio de sus funciones en sus territorios.

Entre sus funciones se encuentran las siguientes:

- Estudiar la cooperación aduanera internacional;
- Elaborar proyectos de convenios y enmiendas, recomendando su adopción por los interesados;
- Difundir los antecedentes sobre reglamentación y técnica aduanera,

-----

\*\* NOMENCLATURA: Es la estructura o esqueleto del Arancel Aduanero, tarifa arancelaria o tarifas. Forma en como se encuentran organizadas las mercancías, este ordenamiento debe obedecer a determinados principios, entre los que se pueden citar: Sistemas alfabéticos, estructuras basadas en el origen de las mercancías, su naturaleza, - grado de elaboración, industria o actividad a -- que pertenecen, destino, etc.

ELIZALDE, Aldunate Ramón; Nomenclatura y Aranceles Aduaneros p. 3

- Suministrar a los gobiernos, informes y opiniones sobre materia aduanera de acuerdo a los objetivos del Convenio;
- Estudiar todas las cuestiones y aspectos técnicos en la materia, a fin de alcanzar un alto nivel de uniformidad y armonizar sus regímenes aduaneros;
- Dar asistencia técnica a países en vías de desarrollo y a organismos intergubernamentales de acuerdo a su competencia; y
- Conciliar las diferencias que sobre la reglamentación surjan a raíz de la interpretación del Convenio. (16)

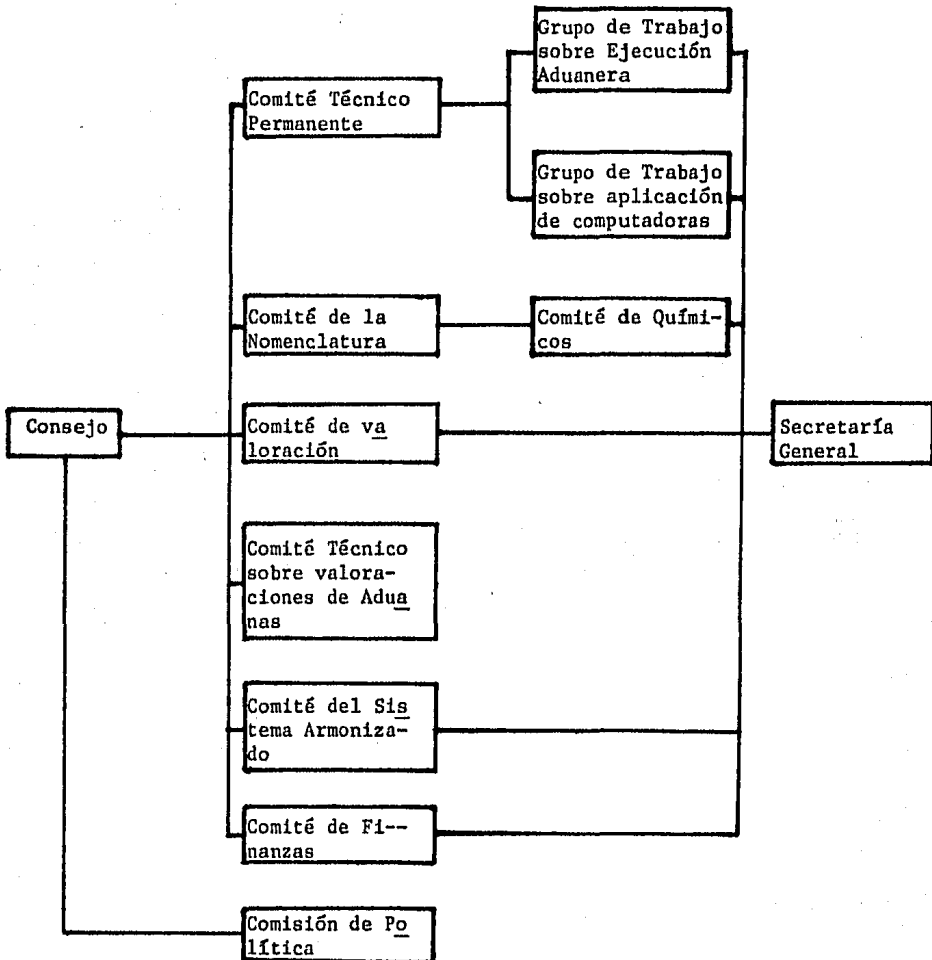
Con base en lo anterior, podemos concluir que las funciones del C.C.A. están orientadas a establecer un ordenamiento aduanero internacional que contribuya a facilitar los intercambios comerciales entre los países.

Para ilustrar mejor las funciones que desempeña el Consejo de Cooperación Aduanera a continuación mostramos un cuadro con su Estructura:

-----

- (16) "Convenio de Bruselas" del 15 de Dic. que dió origen al Consejo de Cooperación Aduanera; p. 100  
102.

Cuadro que muestra la Estructura del Consejo de Cooperación Aduanera. \*



Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera

Si bien los estudios y esfuerzos para estructurar una Nomenclatura Aduanera ya se venían realizando en el seno del Comi

\* Cuadro elaborado por las autoras en base a datos proporcionados en la Revista "Customs in Japan", p. 27

té de Cooperación Económica Europea, "a partir de 1945 se agudizó la necesidad de una Nomenclatura Aduanera uniforme con miras a asegurar una clasificación sistemática unificada en todos los países, de las mercancías que son objeto de comercio internacional. La uniformidad de terminología y de lenguaje la convertiría accesible a todos los usuarios de la nomenclatura común, además de que facilitaría las negociaciones comerciales arancelarias ya sean bilaterales o multilaterales." (17)

#### NOMENCLATURA ARANCELARIA DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA

Para tal ordenación las mercancías son clasificadas - por la Nomenclatura Arancelaria del Consejo de Cooperación Aduanera NACCA de acuerdo a su materia constitutiva, agrupándose según su grado de elaboración y siguiendo un sistema progresivo desde la materia bruta hasta el producto elaborado.

Así se establece un marco común entre los diferentes países para clasificar las mercancías en sus tarifas aduaneras, "facilitándose la comparación, presentación, etc., de las estadísticas de comercio internacional, además de que se garantiza una clasificación uniforme de todos los bienes intercambiados entre los Estados", (18) se simplifican las negociaciones internacionales y se facilita la comparación de los dife-

-----  
(17) BOLETIN INFORMATIVO; "La Nomenclatura de Bruselas", p. 5

(18) ALFARO, Víctor; "El Consejo de Cooperación Aduanera en las Relac. Económicas Internacionales", p. 258.

rentes aranceles aduaneros, promoviéndose de este modo el comercio internacional.

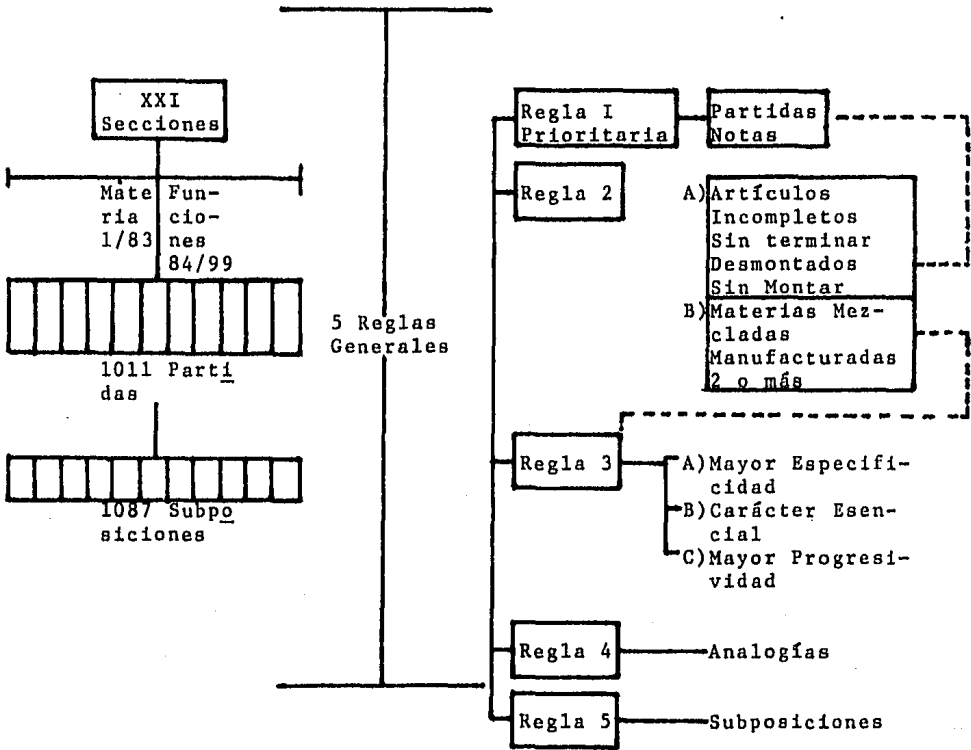
En la actualidad "146 países y territorios utilizan la Nomenclatura Arancelaria del C.C.A.: 49 de Africa, 30 de América, 22 de Asia, 29 de Europa y 16 de Oceanía", (19) esto demuestra que cada día un mayor número de países están logrando armonizar y uniformar la estructura fundamental de la clasificación aduanera de las mercancías, "lo que da por resultado que tanto los intercambios como las negociaciones comerciales se agilicen, puesto que ya se conocen las mercancías intercambiadas, con su ubicación en la clasificación aduanera y sus montos arancelarios". (20) A continuación mostramos un Esquema de cómo funciona esta Nomenclatura:

---

(19) IDEM, p. 259

(20) RAMIREZ, Gutiérrez Othón; "Comentarios a la - Legislación Aduanera", p. 1077

Esquema Funcional de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. \*



\* El Organigrama de la NACCA fue obtenido de la tesis de: VALLEJO, Montaña A. Virgilio; Introducción al Derecho - Aduanero, p. 184

Es decir que la estructura de la Nomenclatura se encuentra organizada por XXI secciones o grupos merceológicos arreglados en orden progresivo, del producto natural hasta el más elaborado. Consta de 99 capítulos: los 83 primeros clasificados según la materia constitutiva y del 84 al 99 la función para la cual han sido concebidas y 1011 posiciones o partidas que son conjuntos orgánicos de mercancías para la técnica de clasificación.

#### ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO GATT

El segundo Convenio del cual nos ocuparemos debido a la relación que tiene con los objetivos centrales de nuestra tesis, es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Después de la II Guerra Mundial se experimentó un movimiento dirigido a liberalizar el comercio internacional, con este propósito se creó el GATT el 30 de octubre de 1947 que contiene en su programa:

- "Un tratamiento general a través de la Cláusula de Nación más favorecida y concesiones;
- Cuestiones en materia de tributación, reglamentaciones interiores, libertad de tránsito, derechos antidumping, compensadores, aforo aduanero, derechos y formalidades referentes a la importación y exportación, publicaciones y ampliación de los reglamentos comerciales, eliminación general de las restricciones cuantitativas, etc.;
- La aplicación territorial, tráfico fronterizo, --

Uniones Aduaneras, Zonas de Libre Comercio, etc." (21)

Todo esto con el fin de lograr un aumento del Comercio Internacional que redunde en altos niveles de vida, - pleno empleo, mayor ingreso real, demanda efectiva, -- utilización completa de los recursos mundiales y el - desarrollo de la producción e intercambio de productos.

El análisis hecho de los Convenios toma en cuenta la contribución de éstos para el desarrollo del Comercio Internacional, uno mediante mecanismos técnicos y el otro, por medio de la eliminación del trato discriminatorio en el comercio internacional, concesión de ven tajas mutuas entre los países y de la reducción sustancial de las barreras arancelarias.

Cabe resaltar que éstos han sido el resultado de la actual evolución del Sistema Aduanero Internacional, que no sólo requiere de un trabajo a nivel nacional - sino internacional para lograr un funcionamiento racional, de ahí que surjan nuevos mecanismos métodos y políticas diseñadas por un grupo de países para estar acordes con las actuales relaciones económicas entre ellos. \*

-----  
(21) "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", p. 2-56

\* De 1973 a 79 se han llevado a cabo siete rondas del GATT en la capital Japonesa, en donde salieron nuevos métodos y códigos sobre evaluación aduanera y el reforzamiento de los procedimientos del GATT, para reducir barreras arancelarias. El GATT comprende grupos de 90 países industrializados y en desarrollo. PALACIO, R. Raymundo; "Propone E.U. a sus socios negociar la liberación del Comercio Internacional", p. 33



**CAPITULO II**  
**SISTEMA ADUANERO MEXICANO**

## 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

El establecimiento y desarrollo del Sistema Aduanero en México, está vinculado estrechamente con la evolución política y económica del país, distinguiéndose a lo largo de su historia tres etapas que han influido en su consolidación de forma importante y que son: la Epoca Colonial, en donde hubo un absoluto control al comercio de las colonias con otros países extraños al Imperio Español; la Epoca Independiente, en la cual predominó el carácter fiscal en los impuestos al comercio exterior y; la Epoca Moderna que comprende de 1930 en adelante, y se distingue porque la política comercial se encaminó a proteger los intereses de la industria nacional.

### 2.1.1 EPOCA COLONIAL

En virtud del antecedente expuesto, durante la Conquista y Colonización, que se dan en la etapa de expansión del comercio marítimo a escala mundial, las Aduanas intervienen para controlar el comercio, caracterizado entonces por el monopolio que España estableció a través de la Casa de Contratación de Sevilla (1503), siendo el único puerto habilitado para el comercio con las Colonias. En 1529 se abrieron otros 8 puertos, de los cuales finalmente sólo funcionaron el de Cádiz y nuevamente el de Sevilla por disposición de Felipe II que en ese tiempo reinaba España, en cuanto a la Nueva España el único puerto que había era el de Veracruz habilitado en 1530 y posterior a esa etapa, el de Acapulco que se abrió hasta 1562.

Asimismo, el comercio interamericano estaba prohibido

(1593) a fin de que los Españoles tuvieran mercados para colocar sus productos y prohibida la producción en las colonias de los artículos que elaboraba la Metrópoli, lo que provocó el estancamiento y atraso de las economías latinoamericanas.

Entre los impuestos que se establecieron para gravar el tráfico internacional de mercancías en la Epoca Colonial estaban: "los Aranceles de Diezmos y Primitias, Impuestos de Avería, Impuestos de Tonelaje, Almofarifazgos, Derechos de Extranjería y Derechos de Alcabalas". (22).

Las últimas se introdujeron a partir de 1568, considerándoseles Derechos Reales asignados a todo lo que se vendía o permutaba, las Alcabalas fueron trascendentes para la formación de la Aduana en México por su arraigo aún después de la Independencia.

En 1776 la Plaza de Santo Domingo vió instalarse en su costado oriente, el Edificio de la Aduana, importante Institución Virreinal que se encargaba de cobrar las tasas impositivas a las mercancías que entraban a la ciudad. \*

Con la promulgación el 12 de octubre de 1778. del Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España con las Indias cambió la política hispana, ya que se suprimieron algunos impuestos, se simplificaron los trámites para la expedición de licencias de navegación, se redujeron los impuestos para las exportaciones,

-----  
 (22) BOLETIN INFORMATIVO ENCA "Administración y Legislación Aduanera en México", p. 2

\* Fuente: Centro Histórico de la Cd. de México, - Arq. Ortiz Macedo.

se autorizó el comercio Interamericano y se habilitaron nuevos puertos en la Nueva España, que a principios del "Siglo XVIII concentraron 63 Aduanas Marítimas y - Fronterizas". (23)

Con respecto a los pasajeros en ese período, encontramos la Cédula del 22 de abril de 1535, por la cual se exime del pago de derechos a clérigos y prelados por los objetos de su propiedad. Si bien los fines de los viajes de estas personas no eran por motivos turísticos, esta concesión representa el antecedente de las franquicias y exenciones \*\*que hoy en día se otorgan a los turistas por el paso de sus efectos personales.

#### 2.1.2 EPOCA INDEPENDIENTE

Otra circular semejante a la anterior es la que se dicta el 9 de octubre de 1817 "durante la Guerra de Independencia y por medio de la cual se otorgan franquicias diplomáticas, para la introducción de mercancías de las personas acreditadas en el país por un período de 6 meses, iniciándose a partir de la fecha de llegada del personal comisionado". (24)

-----  
(23) Op. Cit. p. 3

\*\* FRANQUICIA: "Disposición de la Ley mediante la cual se ordena que la importación o exportación de determinadas mercancías no cause impuestos."

EXENCION: "Disposición en el sentido de que algunas operaciones por las que debieran pagarse impuestos, quedan libres de ese pago, es decir eximidas de la obligación de cubrir su importe".

En las franquicias no se genera el impuesto en la exención sí pero no es exigible.

ELIZALDE, Aldunate Ramón; Nomenclatura y Aranceles Aduanales, p. 76

(24) SIERRA, J. Carlos; His. de la Legislación Adua. en México, p. 12

Consumada la Independencia en 1821, la política de la República Federal estuvo encaminada a organizar la Hacienda Pública conforme a los nuevos requerimientos -- del país; para ordenar el Sistema Aduanero se dictaron gran número de Aranceles Aduaneros \*\*con el propósito de que las Aduanas canalizaran sus recursos tanto para la expansión de los centros de consumo y producción del país y el desarrollo de la economía agrícola, así como para cubrir créditos extranjeros.

Con tales fines, se dictó el Primer Arancel que fue el del 15 de diciembre de 1821, por medio de este se trató de anular las restricciones del monopolio establecido por la Colonia y se abolieron gravámenes para facilitar el comercio. Posteriormente se expediría el Arancel del 16 de noviembre de 1827 que tuvo por objeto regular la recaudación de los ingresos, pues había una descentralización del poder de las legislaturas y gobiernos de los Estados que provocaba una modificación constante de las Tarifas Aduaneras; con el fin de captar más recursos para el Erario Federal en este Arancel ya no sólo se manejaron los ingresos de las Aduanas Marítimas sino también las Fronterizas.

Otras disposiciones que se tomaron para el Sistema Aduanero durante la Epoca Independiente fueron: la reglamentación del contrabando por la Administración Aduanera, por constituir un freno para el desarrollo de la economía nacional; aplicación de penas a los em

-----

\*\* ARANCEL ADUANERO: "Constituye tarifas o listas de impuestos exteriores, en ellos se detallan todas las mercancías susceptibles de ser objeto del Comercio Inter. y frente a cada una de ellas aparecen o figuran los respectivos gravámenes o derechos aduaneros." El término también se emplea para el Código o Ley donde están contenidos.

pleados cuando realizaran tráfico fraudulento de mercancías; se trató de corregir las violaciones a las disposiciones aduaneras dictadas por los gobiernos de la República; establecimiento de sueldos en el ramo de aduanas; se remiten los informes de las Aduanas a la Dirección General de Alcabalas para su cotejo; se habilitan los puertos de San Blas, Campeche, Mazatlán de los Mulatos, San Diego de las Californias y Refugio quedando como Aduanas para regular el comercio exterior; desaparece la Dirección General de Alcabalas y pasa a la Secretaría de Hacienda el 16 de noviembre de 1842; se establecen visitadores aduaneros en los Estados, para vigilar el buen funcionamiento de las Aduanas; se reestructura el derecho de consumo sobre mercancías procedentes del extranjero y se establece un libro de cuentas para la comprobación de los ingresos y gastos de las Aduanas ante la Tesorería General.

Contales precedentes, en 1830 se inició un nuevo reordenamiento en el ramo hacendario que repercutió en la Administración Aduanera, en este período la legislación trató de mantener un control más estricto sobre la recaudación de las Aduanas, "pues siguió siendo uno de los renglones más importantes en los ingresos de la Hacienda Pública Federal y por tal motivo se recargó la tributación con el fin de aligerar el desfaldo presupuestal de la Federación."(25)

Para 1837 se dictó un nuevo Arancel, en éste se habilitaron nuevos puertos, se establecieron procedimientos para evitar el contrabando y aparecieron los consigna-

(25) SIERRA, J. Carlos; His. de la Legislación Adua. en México, p. 50

tarios de buques especialistas en trámites comerciales internacionales y que son los antecesores de los Agentes Aduanales. En ese mismo año apareció un Decreto - en febrero a través del cual se exceptúa de la obligación de presentar tornaguía \*\* a los equipajes de los particulares.

Es importante destacar algunos acontecimientos sobresalientes del período comprendido entre 1830 a 1838 tales como: la creación de nuevas Aduanas en el norte del país como fueron Paso del Norte y San Carlos en 1834 - para contener el contrabando; la división de las Aduanas en 5 clases de acuerdo a su importancia, las de -- primera fueron Veracruz, Santa Ana, Tamaulipas y Matamoros, segunda Guaymas, San Blas, Campeche y Tabasco, las de tercera Sisal y Monterrey, cuarta las establecidas en puertos de cabotaje y las quintas las Fronterizas; se dieron nuevas reglas para el consumo de efectos extranjeros; se creó el Banco de Avío para fomentar la industria nacional; se estableció la Dirección General de Rentas, que fue el antecedente de la Subsecretaría de Hacienda; se reformó la organización aduanera, ampliándose el personal así como sus facultades; se dictaron leyes para el establecimiento de comisarios; se formó una inspección general de guías y tornaguías y se faculta a los gobiernos de los Estados para vigilar y recaudar los ingresos obtenidos por las Aduanas. Esta etapa se distingue porque marca el punto de transición entre la legislación colonial y una propiamente nacional, con los inconvenientes y errores que - esto representó, a pesar de ello hubo un solo Arancel.

-----

\*\* TORNAGUIA: Constancia correspondiente sobre el pago de derechos aduaneros.

Idem, p. 156

De 1839 a 1853 se establece una nueva organización Aduanera que modificó el sistema anterior, esto fue motivado por la reducción del territorio nacional que -fraccionó al país. De ahí que la política de la Secretaría de Hacienda estuviera dirigida a obtener mayores rendimientos fiscales, estableciéndose para ello reglas en extremo cambiantes como lo demuestra el hecho de que se expidieran los Aranceles del 30 de abril de 1842, el del 26 de septiembre de 1843, el del 4 de octubre de 1845 y por último el del 1° de junio de 1853; tendientes todos a unificar la legislación, que se caracterizaba por ser casuística y confusa, reflejo de la crisis del sistema político y las perturbaciones sufridas por la Guerra con los Estados Unidos. Contenido en esta Legislación se encuentra el Decreto del 20 de noviembre de 1848 por medio del cual se permitió en esa etapa la entrada y salida de pasajeros con sus respectivos equipajes.

En esa época, lo complicado de la situación en el Sistema Aduanero lo reflejan los siguientes datos: hay una sistematización de la administración con el fin de mantener una sobrevigilancia de las Leyes; se reducen los puntos de entrada en la frontera norte por la intensificación del contrabando; sobregavan los efectos extranjeros; se incrementan las Aduanas Fronterizas y los puestos de vigilancia en 1848; por medio de la administración de los Departamentos se cuida el cumplimiento de las disposiciones aduaneras sobre importaciones y exportaciones prohibidas; los jefes superiores de Hacienda vigilan el trabajo de los empleados, -proporcinando informes detallados de sus funciones; -



la Dirección de Rentas se transforma en Dirección de Alcabalas y Contribuciones Directas en 1842; se establecen las responsabilidades de los empleados aduaneros 1843; desaparece la Dirección General de Aduanas y se incorpora a la Junta Directiva de Crédito 1850; se establecen buques guardacostas para evitar el contrabando y por último la Administración Aduanera pasa nuevamente a la Secretaría de Hacienda en la primera Sección.

De lo anterior se desprende que después de 30 años de la Independencia del país, el Sistema Aduanero no se encontraba totalmente estructurado debido a la dificultad que existió para organizarlo, tanto por lo extenso del territorio nacional como por lo despoblado de sus costas y fronteras, lo que favoreció el contrabando y peculado.

Paralelamente, la falta de capacidad del personal, la inmoralidad por los altos índices de impunidad y la ausencia de un criterio uniforme para aplicar la legislación provocaron incertidumbre en las disposiciones, por lo que la Administración del Sistema Aduanero constantemente se reorientaba.

Es importante también resaltar que no existió una política adecuada, siempre se legisló de acuerdo a las necesidades coyunturales de las finanzas del país y a que las funciones aduaneras se concibieron como un medio para frenar el contrabando y el fraude así como para desarrollar la economía del país y obtener recursos suficientes para el Estado.

Finalmente podemos decir que la organización del Sistema Aduanero fue resultado de la experiencia obtenida a través de los años, del sistema político imperante y de las necesidades económicas del país.

"1854 marca la importancia de las Aduanas no sólo por su incidencia fiscal, sino por su repercusión política, debido a los cambios experimentados en el Estado a raíz de la Revolución Liberal y la Guerra de Reforma". (26) El desorden en el Sistema Aduanero era mayor aún que en la etapa anterior, por lo que se expidieron las bases generales para el arreglo de la Hacienda Pública, así como el Código de Comercio que introduciría nuevas modalidades en la Legislación Aduanera y por último se reincorpora a la Dirección General de Aduanas a raíz de la nueva organización hacendaria, la cual desapareció un año después a propuesta de Guillermo Prieto, para convertirse en la Directiva de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje.

Un nuevo Arancel se expidió el 31 de enero de 1856, - denominado "Ordenanza General", que contuvo ideas liberales y proteccionistas, pues estuvo orientada a estimular la introducción de artículos para la agricultura, industria y transporte con el fin de intensifi--car la industrialización del país. En este Arancel - se dió un tratamiento claro a los equipajes de los pasajeros así como al vestuario y equipo de artistas extranjeros y colonos inmigrantes, dictaron doce franquicias y exenciones para todos.

Al acontecer la invasión Francesa, se desorganiza el  
-----

Sistema Aduanero sobre todo las Aduanas Marítimas puesto que los franceses querían modificar las tarifas aduaneras. Después de la intervención en 1867 la organización hacendaria se reanudó y con ella el restablecimiento de la primera Sección de Aduanas. En ese período ya como Presidente Benito Juárez y Matías Romero en Hacienda, se imprime un ritmo vigoroso de organización que se manifiesta en la promulgación de un nuevo Arancel el 1° de enero de 1872, que continuó la línea liberal al quitar muchas trabas al comercio exterior como también erradicar definitivamente el Sistema de Alcabalas, reuniendo en un solo cuerpo las múltiples disposiciones existentes, unificando cuotas pesas y medidas.

En este último Arancel de 1872 también se estableció el Sistema Legal a que quedaban sujetos los pasajeros y equipo, anexándose una lista bastante amplia de los artículos, además de ropa y alhajas de uso personal - que se podían introducir al país libres de gravámenes. Se indicó asimismo que "los administradores de las Aduanas debían disponer la impresión de estos preceptos legales en hojas sueltas en los idiomas español, francés, inglés y alemán con el objeto de que se distribuyeran a los pasajeros antes del despacho de sus equipajes, con ello quedaban enterados de sus derechos y obligaciones en este sentido." (27)

Cabe hacer notar que al año siguiente se expide otro Arancel, que trató de mantener un control estricto sobre las recaudaciones de las Aduanas ya que estas siguieron constituyendo la fuente más importante de las Rentas Públicas.

-----  
 (27) SIERRA, J. Carlos; Hist. de la Legislación Aduanera en México, p. 156

En estos años la composición del Sistema Aduanero se encontraba de la siguiente manera: las Aduanas del Golfo eran las mejor administradas, Veracruz captaba el 50% del total de las recaudaciones provenientes de todas las Aduanas del país; las del Pacífico resistían la desorganización que surgió en el Sistema Aduanero por la intervención Francesa; en las Fronterizas se perjudicó a las oficinas, adquiriendo el contrabando una inusitada proporción dado que el personal no era lo suficientemente numeroso y no había posibilidad de aumentarlo por el costo que esto significaba; y finalmente se disminuyeron las disposiciones sobre organización y aumentaron las referentes a tarifas arancelarias así como para el contrabando que en ese entonces era estimulado por el fraude tanto de empleados aduaneros, comerciantes y hasta viajeros.

Con el advenimiento de los buques de vapor, hubo la necesidad de actualizar la Legislación Aduanera, puesto que el control interno de los ingresos fiscales provenientes de las Aduanas adolecía de grandes defectos para enfrentar los nuevos requerimientos en el manejo del comercio internacional, que implicaba en ese momento nuevas modalidades tanto en la aplicación de aranceles a las mercancías como en la forma de tramitar su entrada y salida de las Aduanas.

Como resultado de lo anterior, se promulgó el Arancel del 8 de noviembre de 1880 \* que tendía a unificar --

-----

\* El producto de las Aduanas en 1880 fue el mayor de todos los ramos de la Hacienda Pública, alcanzando la cifra de \$14'324,676.04, esto es el 75% de los ingresos Federales.

En años posteriores fue del 55.7 % (1892); 35.3% (1930); 20.6 % (1939) y el 19.4 % (1961).

BOLETIN INFORMATIVO, "Administración y Legislación Aduanera", p. 4

todos los preceptos y reunir todas las disposiciones dispersas, para lo cual se estableció una clasificación de artículos sujetos al pago de impuestos, se redujo el número de fracciones y se asignó a todos los efectos cuotas específicas. Mediante este Arancel -- Porfirio Díaz trató de dar libertad mercantil, acceso a los productos extranjeros así como estimular la exportación de productos nacionales anulando las trabas que para ello existían.

Después de 1880 se incrementó la construcción de vías férreas principalmente en la ciudad de México, dando por resultado Aduanas Internas que se establecieron para canalizar el tráfico y despacho aduanero de las mercancías que conducían los ferrocarriles.

Continuando con el proceso Legislativo del Estado Mexicano en relación al Sistema Aduanero, mencionaremos la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 24 de enero de 1885 que tuvo una efímera existencia pues fue rápidamente sustituida, a pesar de esto se distinguió por establecer procedimientos y reformas renovadas para organizar al S. A.

La nueva Ordenanza que reemplazó a la anteriormente mencionada fue la del primero de marzo de 1887 que trató de corregir las deficiencias de la anterior en cuanto a la política de importaciones que se caracterizó "por un desorden aduanal impresionante debido a los defectos en la Legislación dado que cualquier Dependencia Gubernamental de la Federación quedaba facultada para importar mercancías sin el pago de los gravá-

menes correspondientes". (28) Por ello esta Ordenanza se dirigió a precisar las facultades del Ejecutivo Federal en el ramo de Hacienda y distinguir entre los procedimientos administrativos y judiciales. Durante este período la Primera Sección encargada del Sistema Aduanero que operaba dentro de la Secretaría de Hacienda contó con dos Departamentos: el Departamento Administrativo de Aduanas Marítimas y el Departamento de Ajustes y Estadística Comercial.

"La Ordenanza del Primero de marzo de 1887 también se ñaló un tratamiento especial para los pasajeros que - con diversos fines se internaran en nuestro país esti pulándose en ella que:

- a) Los pasajeros estaban obligados a presentar sus equipajes al empleado de las Aduanas para su reconocimiento;
- b) que si traían algunos efectos por los que se debiera pagar derechos, lo debían manifestar por escrito al empleado dando pormenores de los objetos para su cotización;
- c) se consideró como equipaje de los pasajeros y -- por tanto exento de pago de derechos:
  - la ropa de uso personal no siendo excesiva y cuya calificación quedaba a juicio de los administradores según las características de cada pasajero.

---

(28) SIERRA, J. Carlos; His. de la Legislación Adua. en México, p. 196

- los objetos que llevan puestos o de uso personal como reloj, cadenas, botones, etc. y
  - una o dos armas de fuego con sus accesorios - hasta 100 tiros.
- d) si los pasajeros eran profesores o artesanos podían internar libres de derechos los instrumentos y herramientas más indispensables para ejercer su profesión u oficio;
- e) a los pasajeros adultos se les permitía introducir con franquicia hasta 99 puros, 40 cajetillas de cigarros, medio kilo de rapé o tabaco;
- f) tratamiento especial también recibió el equipaje y equipo de los artistas;
- g) los objetos que los pasajeros trajeran consigo - quedaban exentos del requisito de presentar factura, cuando estos fueran en pequeña cantidad para regalo o uso particular; y
- h) quedaban exceptuados de registro y pago de derechos los equipajes de los Ministros extranjeros acreditados en el Gobierno de la República". (29)

Conviene indicar que la serie de medidas adoptadas -- por el Gobierno como fueron, la promulgación de tres Aranceles, la reglamentación de Aduanas Internas y la separación de funciones de dos aspectos importantes -

-----

del Sistema Aduanero dentro de la Primera Sección, es tuvieron orientadas a satisfacer las necesidades producidas por el incremento del comercio internacional. En virtud de este desarrollo del comercio exterior México suscribió un Convenio para el establecimiento de una Unión Internacional para la publicación de tarifas aduanales, el 15 de diciembre de 1890; el objetivo de este Convenio fue publicar por cuenta de todos los miembros tan pronto y exactamente las tarifas aduanales y sus reformas. Para tal efecto se creó en Bruselas Bélgica una oficina Internacional encargada de traducir y publicar tarifas y disposiciones legislativas y administrativas.

El 12 de junio de 1891 surgió una nueva Ordenanza más amplia y precisa en sus conceptos que las anteriores lo que repercutió favorablemente en la regularización de las percepciones de los impuestos en relación con los adelantos industriales y a la reducción considerable del contrabando por lo que estaría vigente 40 años es decir hasta 1930. En este lapso la organización de las Aduanas sólo varió al expedirse los siguientes ordenamientos: la Ley de Organización de Aduanas por la Secretaría de Hacienda el 30 de octubre de 1893, - la Ley de Impuestos Sanitarios en Puertos y Fronteras del Primero de junio de 1894 y el Decreto del 19 de febrero de 1900 que estableció nuevamente a la Dirección General de Aduanas.

Con respecto a la Ley de Organización de Aduanas, esta dió de acuerdo al número de operaciones que realizaba cada Aduana, al mismo tiempo se estipularon las siguientes medidas: modificación de los sueldos de -



los empleados aduanales, además de que se redujo el número de los mismos al estrictamente indispensable y se reglamentaron sus funciones y se fijaron los límites jurisdiccionales de cada Aduana.

La Ley de Impuestos Sanitarios en Puertos y Fronteras estableció derechos de patente de sanidad, derechos de visita de entrada, derechos de cuarentena y derechos de desinfección.

Y finalmente las funciones de la Dirección General de Aduanas estipuladas en el Decreto fueron: unificar los procedimientos del Sistema Aduanal, obtener una eficaz vigilancia del mismo, proponer reformas a leyes reglamentos y organismos del ramo así como actualizar la contabilidad.

Durante este período, por el año de 1901 "la revisión de equipajes de los pasajeros en las Aduanas se había venido haciendo de forma anárquica por carencia de una Legislación adecuada al respecto, por lo que se dictaron dos circulares en abril. La primera estipuló que para evitar dificultades y molestias ocasionadas a los pasajeros que viajan entre puertos nacionales, la inspección interior de sus equipajes que forzosamente hacían las Aduanas de los puertos a los que arribaban, se podría practicar en la Aduana solamente de salida asegurando la revisión con sellos fiscales. La segunda Circular señalaba que con motivo de las quejas que los empleados de ferrocarriles internacionales de México hacían, con respecto al procedimiento de revisión de equipajes a los pasajeros que salían al extranjero, que según los quejosos no se hacían en otras A-

duanas, sino solamente en la de Ciudad Juárez", (30) se resolvió que se continuara con la inspección en las Aduanas restantes dado que no estaba prevenido de manera expresa en la Ordenanza vigente.

Por medio de los datos presentados, podemos deducir - que la evolución del Sistema Aduanero Mexicano ha tenido un desarrollo constante a partir del siglo XIX - similar al alcanzado por algunos países europeos en - esta misma etapa; los rasgos más característicos que podemos destacar al respecto son los siguientes:

- México adopta al igual que ellos, un Arancel común para su comercio exterior;
- se establece una nomenclatura para la clasificación de las mercancías como la desarrollada por Bélgica;
- hay una unificación de su territorio a través de la implantación de una Legislación Aduanera igual para sus fronteras marítimas y terrestres;
- se establece una regulación de pesas y medidas - en toda la República;
- se distribuyen los ingresos obtenidos por concepto de las Aduanas para fomento de la economía nacional;

-----  
(30) Op. Cit., p. 231

- se dictan Aranceles proteccionistas para el fomento de la industria y agricultura del país;
- se da un impulso a las exportaciones de manufacturas nacionales; y
- se imponen penas para las infracciones que se cometieran en contra de lo legislado por el Estado en esa materia.

En todos estos años comprendidos por el período Virreinal e Independiente, pasaron por estas Aduanas un volúmen considerable de personas y personajes que sin alcanzar grandes proporciones numéricas, fueron los primeros sujetos de este tránsito aduanal.

Entre ellos podemos citar a los siguientes:

"Poinsett, Frants Mayer, la Marquesa Calderón de la Barca, Augusto Comte, Brasil Hall, Bullock, W. H. Hardy, Beltrami, Mathieu de Fossey, John L. Stephens, -- Gilliam Albert, Frances Calderón de la Barca, Ampere Jean Jacques, Morelet, Artur, Ernest de Vigneaux, -- Fanny Chambers Gooch, Brilliana Harley de Tweedie, - Edith O'Shaughnessy, Leone Blakemore de Moats, Rosa - E. King, Irene Nicholson." (31)

Este tránsito, no obstante sus reducidas proporciones, sin embargo dada la alcurnia de sus gentes, constituye un interesantísimo e indiscutible precedente de la tesis que nos ocupa.

---

(31) MAC DONALD, Eugenio; Turismo: Una Recapitula  
ción, p. 44

Al mismo tiempo y con base en las fuentes consultadas, estimamos que entre 1500 y 1812 que data la primera Aduana, pasaron un total de 50,000 extranjeros. \*

### 2.1.3 ETAPA REVOLUCIONARIA Y POST-REVOLUCIONARIA

Con motivo de la caída de Díaz, el mandato de León de la Barra, la elección de Madero y la usurpación por - Huerta de la presidencia de la República; se suscitaron cambios políticos en el país, sin embargo esto no repercutió en el ramo de Aduanas ya que no hubo cambios en los empleados hacendarios y con ello de las labores internas y administrativas que se venían desempeñando. En este sentido se dió una especialización en la actividad que se concretó en el Decreto del 15 de febrero de 1918 en donde se definen los derechos y obligaciones de los Agentes Aduanales.

En cuanto a la política del Sistema Aduanero en este período, se distingue por una tendencia marcadamente proteccionista, pues se trató de dar impulso a la industria manufacturera y extractiva que se desarrollaba al interior del país.

Posteriormente, en el régimen de Calles la organización Aduanera se mantuvo estable y para el período de Pascual Ortíz Rubio se dictó la primera Ley Aduanal - del 18 de abril de 1928 la cual, realiza reformas a los procedimientos en el ramo de acuerdo a las necesidades, simplifica los impuestos, facilita los trámites, precisa responsabilidades en las operaciones, establece atribuciones a los funcionarios y empleados -

\* Nota: Datos proporcionados por el Prof. Eugenio Mac Donald.

correspondientes, además de configurar las bases para la selección del personal de Aduanas, dicta sanciones al contrabando y fomenta los diversos ramos de la economía nacional.

Es importante señalar que en esta Ley se da una verdadera codificación hablándose ya de un texto legal para el Sistema Aduanero "en donde se fija la coexistencia de dos tendencias fundamentales, por un lado su función en el comercio y por el otro el resguardo del interés fiscal". (32)

La siguiente Ley Aduanera fue la del 30 de agosto de 1935 que contuvo casi la misma reglamentación que la anterior, las únicas modalidades que adoptó fueron: - la introducción de un Reglamento para explicar la Ley, en donde todas las situaciones que no pudieran ser resueltas por la misma, encontraran solución en dicho Reglamento y el establecimiento de un nuevo régimen jurídico sobre la actividad de los Agentes Aduanales.

Durante los 17 años que duró vigente esta Ley el hecho más sobresaliente en cuanto a la estructuración del S. A. fue la creación de la Comandancia General del Resguardo Aduanal dependiente de la Dirección General de Aduanas el 30 de diciembre de 1947.

Otro acontecimiento que cambió radicalmente la estructura del Sistema Aduanero Mexicano fue el establecimiento el primero de abril de 1952 del Código Aduane-

-----  
 (32) ALTAMIRANO, Efrén; "Evolución His. de la Legis. Adua.," p. 56

ro ya que éste regularía los procedimientos y trámites para el comercio por espacio de 30 años.

En relación al tema que nos ocupa a continuación mencionaremos lo que el artículo 2 capítulo IV de dicho Código señalaba respecto a los equipajes:

"Operaciones definitivas de importación y exportación IV Pasajeros; los pasajeros que entren y salgan del país están obligados a presentar sus bultos de equipaje y objetos de mano a los empleados encargados de la revisión así como dar facilidades para que ésta se efectúe". (33)

Otras medidas que se dictaron con respecto a los pasajeros y la introducción sin el pago de impuestos de determinados efectos considerados como parte de su equipaje son la Circular N° 301.11-106734 del 5 de diciembre de 1972 relacionada con esta franquicia, en ella se habla de las instrucciones a los empleados de Aduanas para practicar la revisión de equipajes y la forma en como deberán liquidarse los impuestos de los efectos que legalmente estén considerados como no equipaje.

Respecto a las operaciones temporales se estipulaba que "generalmente los jefes de las Aduanas quedaban facultados para permitir con apego al Código importaciones temporales de automóviles y otros efectos pertenecientes a la persona.

-----  
 (33) SIERRA, J. Carlos; Historia de la Legis. Adua. en México, p. 295

Con respecto a lo anterior el capítulo IX del Código Aduanero estipulaba que las importaciones temporales de vehículos a turistas y visitantes residentes en el extranjero se permitirían por un plazo de seis meses y a transmigrantes por un mes, no exigiéndoseles a ninguno de los dos la garantía del interés fiscal.

Asimismo el capítulo X habla también de las importa--ciones temporales de armas e implementos de caza y pesca y dice que "se efectuarán por 3 meses mediante solicitud verbal del interesado, levantando un acta que será devuelta al importador en la Aduana de salida" (34)

Sin duda mediante este Código se trató de mejorar toda la Legislación anterior recopilando en él todos aquéllos ordenamientos que podían ser aplicados en ese momento, pero debido a que año con año se implementaban nuevos mecanismos tanto para el comercio nacional como internacional las autoridades competentes se vieron en la necesidad de reformar o adicionar nuevas --disposiciones para lograr una congruencia entre la legislación y la realidad de la actividad comercial, así se desarrolló a lo largo de su vigencia una evidente complejidad estructural, por la carencia de un Reglamento, resultando de ello una anarquía en la aplica--ción de sus preceptos.

En el lapso de vigencia de este Código la Dirección - General de Aduanas creó una dependencia llamada Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal en 1972,

-----  
(34) Idem., p. 302

la cual tuvo como objetivo mejorar el control sobre el comercio internacional ilícito y el cuidado de la organización aduanal. En ese mismo año la propia Dirección también creó la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera lo cual significó un avance importante dentro de la Administración Aduanal, ya que con ella se da una especialización del personal encargado del aforo de las mercancías.

## 2.2 CARACTERISTICAS ACTUALES

Actualmente el Sistema Aduanero Mexicano se caracteriza por una serie de cambios en relación a las épocas o etapas anteriores, que representan un gran avance tanto en sus instalaciones y organización, como es lo referente a la promulgación en 1982 de la última Ley Aduanera, pues en ella se da una profunda reforma operacional que tiende a lograr una administración racional, dinámica y eficaz en base a la política diseñada por el Estado en esta materia que es la de:

- Vigilar la aplicación correcta de los instrumentos de protección y fomento que inciden en el Comercio Exterior como son los aranceles, precios oficiales, permisos de importación y exportación, cuotas y subsidios o subvenciones;
- permitir la afluencia oportuna de insumos y productos que demanda la economía nacional;
- recaudar los ingresos para el Gobierno Federal por operaciones de Comercio Exterior e impuestos indirectos;



- evitar la introducción o salida ilegal de mercancías al país para evitar el desplazamiento de la oferta nacional o fuga de divisas mediante la vigilancia aduanera en Puertos y Fronteras;
- proteger a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones de comercio exterior mediante la auditoría o inspección aduanera, aplicando a los infractores las sanciones correspondientes;
- mantenimiento de estrechas relaciones de cooperación aduanera con otros países con el fin de prevenir infracciones, intercambiar conocimientos --técnicos o información y mantener actualizado el Servicio Aduanero, con las técnicas más modernas que se utilizan a nivel internacional;
- establecer un programa de seguimiento de los indicadores de las políticas económicas implementadas y su impacto;
- realizar estudios detallados en base a la informática que proporcionan las Aduanas para tener un conocimiento preciso de las estadísticas;
- incorporar un programa de difusión de las funciones aduaneras en especial las que contribuyen a simplificar y fomentar las exportaciones y regímenes que facilitan y garantizan las importaciones;
- diseñar políticas específicas para determinados sectores que por sus características necesitan -

un trato preferencial;

- difundir la utilización de las Aduanas Interiores;
- implementar un programa permanente de actualización de las disposiciones aduaneras y de proposiciones de modificaciones para mantener criterios uniformes de aplicación general.

Para cumplir de la mejor manera esta política se hará una selección severa de los nuevos recursos humanos, desarrollándose estudios acordes con el puesto que van a desempeñar, aumentar el nivel técnico del personal mediante cursos de actualización, conferencias y publicaciones, evaluación del trabajo del personal con el fin de capacitarlo, promoverlo o corregirlo, otorgamiento de los puestos de vista, velador, subjefe o cajero a través de exámenes de competencia y nombramientos de administradores de Aduanas entre aduaneros de carrera y establecimiento del servicio civil en Aduanas.

Con respecto a los trámites Aduaneros se tratará de simplificar al máximo la documentación, para que la carga sea despachada en el domicilio del importador o exportador además de establecer el Despacho Conjunto de mercancías entre México y E.U.A.; en materia presupuestal se aplicarán las normas de austeridad, racionalidad y eficiencia que exige la Oficialía Mayor; una parte de los recursos se destinarán a mejorar el sistema de Orientación y Quejas, otros a la impresión de folletos de distribución masiva para orientación -

del gran público, principalmente para la divulgación de estímulos y franquicias.

También se tratará de que la función Aduanera sea un apoyo para los objetivos de la política referente al Comercio Exterior, sin descuidar el aspecto recaudatorio se promoverán y emitirán autorizaciones para los industriales en franco apoyo a la exportación, los servicios de almacenaje se entregarán en concesión, las mercancías incautadas la propia Secretaría de Hacienda las utilizará o alguna otra, en caso contrario se donarán a instituciones de servicio social se destruirán o pondrán a la venta, se realizará un programa de desconcentración para agilizar las operaciones, se establecerán administraciones regionales promotoras y orientadas para los contribuyentes, el Resguardo cumplirá su función de vigilancia de caminos, carreteras, brechas, vados etc., se manejará un sistema de tarjetas para un mayor control, se llevará el control de los secuestros de mercancías mediante el registro del nombre de los empleados, se dará una modernización en base a programas de auditoría, los procedimientos legales estarán orientados al cumplimiento de los objetivos gubernamentales de una Administración Pública eficiente y ágil, de una renovación moral y con apego al Estado de derecho y sus normas jurídicas en vigor con un respeto absoluto a los particulares. Finalmente se tratará de que haya una mecanización absoluta de todos los procedimientos de desaduanamiento de las mercancías.

A pesar de estos esfuerzos aún se "tienen problemas, en aspectos de procedimientos administrativos de con-

cepción global de la Dirección General de Aduanas, de inspección, de vigilancia, en cuestiones legales en la propia política aduanera y en cuestiones de informática, aspectos que se tratarán de superar en años futuros". (35)

Con respecto a los recursos materiales de las Aduanas, se tiene un plan de modernización arquitectónica a largo plazo, eliminando los grandes lugares para el almacenaje y bodegas, con el fin de ocupar terrenos más pequeños y construcciones más económicas, destinando los recursos ahorrados a la construcción de Aduanas Interiores y Fronterizas del Norte.

En cuanto al equipo se tratará de adquirir aviones, -- lanchas y helicópteros debido a que actualmente la Aduana de E. U. está facilitando un avión especial de patrullaje. También se quiere controlar contablemente las exportaciones a través de computadoras para comprobar con exactitud las declaraciones y por último se tiene pensado "preparar un instructivo -en cooperación con el laboratorio central del Departamento Perical y Calificador, para la toma de muestras sujetas a análisis determinando con ello su correcta clasificación arancelaria, uniformidad en la toma de muestras permitiendo al usuario saber cual es la documentación técnica que debe presentar". (36)

Con este instructivo se prevé la elaboración de un Programa en donde una vez clasificada la mercancía pueda

-----

(35) "Visita del Secretario de Hacienda y Crédito Público a la Dirección General de Aduanas"; Revista de Aduanas N° I, p. 5

(36) "Planes y Programas de la Dirección General de Aduanas" Idem. p. 9

ser captada con sus diferentes denominaciones por la memoria del computador para contar con una rápida y - uniforme clasificación en cualquier Aduana de la Repú blica.

Aunado a ésto existen trabajos para elaborar un Siste ma de Control mecanizado para las fianzas, la implan tación de un Programa que mecanizará el control de ex pedientes en todas las Aduanas, lo cual permitirá te ner las fechas de apertura y término de los asuntos. Para la mecanización de las operaciones se trabaja en la posibilidad de un Sistema como el SOFIA según el - cual, el importador o su representante operan la com putadora y desaduanan las mercancías apoyados en la - información que contiene y en los cargos que hace di rectamente a sus cuentas, al respecto se encuentra ya instalado un equipo de procesamiento en las Aduanas de mayor movimiento de mercancías.

Con respecto al Resguardo, "se quiere conseguir más - y mejor equipo como por ejemplo: la adquisición de - un radar, para el cual ya se cuenta con 36 elementos capacitados, un avión equipado con rayos infra-rojos para la persecución del contrabando, así como la con tratación de nuevo personal, pues sólo existen 738 - elementos de los cuales la mayoría cuenta con más de 60 años y se necesitan 1,247 nuevos elementos!" (37)

Recientemente la Dirección General de Aduanas se ha reestructurado con el fin de cumplir con el Programa Nacional de Financiamiento 1984-88, por medio del ---

(37) Op.cit. p. 10-11

NOTA: Para 1981 México contaba con 6,000 empleados aduanales administrativos y de vigilancia.  
"La Aduana en Francia", Bol. Informativo N° 7, p. 3

cual se trata de reorientar y fortalecer las relaciones económicas con el exterior. Estas reformas en el Sistema Aduanero tenderán a eliminar trámites que obstaculizan su desempeño adecuado.

En este sentido, podemos señalar que las acciones de más relevancia que se han tomado son:

- a) Convertir la antigua Dirección de Vigilancia de la Dirección General de Aduanas, en la Dirección General del Resguardo Aduanal, dependiente de la Subsecretaría de Inspección Fiscal.
- b) Se ha iniciado la reestructuración orgánica de las 48 Aduanas, delgándoseles facultades para que se concentren en ellas la mayor parte de las funciones ejecutivas, conservándose en el órgano central sólo las atribuciones normativas y de supervisión.
- c) Se revitalizaron los Consejos de Promoción de Eficiencia Aduanera que funcionan en todas las Aduanas con la participación de los Subdirectores de Area en las juntas mensuales.
- d) Se han actualizado tanto la organización como los programas de la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, "extendiendo y fortaleciendo su acción a nivel regional con la creación de los Comités Internos de Capacitación que tratan de dar una formación humanística al personal aduanero". (38)

-----

(38) JIMENEZ Canet, Arturo; "Reestructuración de la D. G. de Aduanas" Noticiero Aduanero, SHCP, DGA, Año I, México 1985, pp. 1 y 3

- e) Es importante resaltar, que para mejorar el servicio de los pasajeros internacionales se lleva a -  
cabo el Programa de Sustitución del Personal Revi  
sor tradicional, por jóvenes bilingües con nivel  
mínimo de preparatoria y residentes en cada loca  
lidad, los cuales se capacitan en la teoría y en  
la práctica. Este cambio se prevé que estará ter  
minado en dos años.

El Programa ya se ha desarrollado en los aeropueros  
internacionales de Mérida, Cancún, Chetumal,  
Cozumel, Guadalajara y Tijuana, resultando mayor  
eficiencia y cortesía en los servicios además de  
incrementar la recaudación de impuestos. Asimismo  
se actualizó la lista de mercancías y el valor  
de diversos objetos libres de pago de impuestos,  
que por integrar el equipaje de los pasajeros intern  
nacionales residentes o no en el país, pueden  
internar libremente los viajeros, mismos que se -  
difundirán con el objeto de que el público tenga  
conocimiento de los derechos y obligaciones que -  
la legislación aduanera ofrece.

- f) Otra reforma es la que se refiere a las operaciones  
de la industria automotriz mediante la cual -  
se prevé ejercer un control efectivo, además de  
facilitar las operaciones a través de un control  
documental que conlleve una confrontación mecanizada  
de los documentos aduanales con los informes  
de las empresas y la práctica de visitas domicili  
arias.

- g) Finalmente, se continúa con la política de que el

Gobierno de México participe en todos los organismos especializados en la materia y que promueven la cooperación aduanera, además de que se considere el hecho de que México forme parte del Consejo de Cooperación Aduanera. \*

### 2.2.1 ADMINISTRACION ADUANERA

Conviene referirse a la Administración Aduanera, toda vez que su estructura y funcionamiento repercute y está relacionada directamente a los objetivos centrales de la presente tesis. La Administración Aduanera se encuentra encabezada por:

- El Poder Ejecutivo,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Subdirección de Inspección Fiscal,
- Dirección General de Aduanas,
- Administraciones Regionales,
- Aduanas,
- Secciones Aduaneras.

La Secretaría de Hacienda es la que aprueba los planes y programas propuestos por la Dirección General de Aduanas, pues es ella la encargada de dirigir los servicios generales en esta materia.

A la Dirección General de Aduanas le compete "la formulación para aprobación superior de la política aduanera; proponer para aprobación los planes y programas re

-----  
\* Vid. Supra p. 43



lacionados con el Sistema Aduanero; establecer los sistemas y procedimientos a que deben sujetarse las Administraciones Regionales de Aduanas y las Jefaturas del Resguardo Aduanal; participar con las autoridades competentes en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, precios oficiales, estímulos fiscales a las exportaciones y subsidios a las importaciones, así como proponer la fijación del valor real de las mercancías en caso de prácticas desleales; representar a la Secretaría en los Organismos Internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los Acuerdos y Convenios que se celebren en los asuntos de su competencia; proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, -- Secciones Aduaneras y Oficinas Aduaneras de Recauda---ción; diseñar y aprobar las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos exigidos por las disposiciones legales en la materia de su competencia; tramitar las solicitudes de patente de Agente Aduanal; llevar el registro nacional de importadores y exportadores e integrar la informa---ción estadística sobre comercio exterior; realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, trangporte y tenencia de las mercancías en los lugares y en las zonas señaladas legalmente para ello, incluyendo - la vigilancia aérea; determinar a los contribuyentes y demás obligados los impuestos al comercio exterior, -- los derechos por servicios aduaneros y los aprovecha---mientos en materia de importaciones o exportaciones, - así como recaudarlos, investigar, comprobar y sancio---nar las infracciones a las disposiciones legales en la materia de su competencia; aprobar los programas de egstadio de la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera;

entre otras funciones". (39)

Otras Secretarías que intervienen en el manejo del Sistema Aduanero son: la Secretaría de Gobernación que legisla, publica y supervisa leyes y disposiciones aduaneras; la Secretaría de Relaciones Exteriores importante porque entrelaza al Sistema Aduanero Mexicano -- con la Comunidad Internacional a través de Convenios, Tratados, etc. sobre la materia; la Secretaría de la Defensa Nacional que incide como la Dirección General de Aduanas en la orientación de la política de importación y exportación, sólo que ésta interviene en lo referente a las armas de fuego; la Secretaría de Marina se encarga de la vigilancia del territorio nacional, -- función ésta que puede quedar dentro de la jurisdicción de la Aduana; la Secretaría de Salubridad y Asistencia que presta los servicios de sanidad en los que la Aduana también toma parte; la Secretaría de Programación y Presupuesto que cumple entre sus funciones la de lograr que se capacite y desarrolle el personal de la Administración Pública Federal; y la Secretaría de Comercio -- que se encarga de formular los incentivos y restricciones que se pueden dar a las importaciones y exportaciones, así como establecer los criterios generales en el establecimiento de aranceles para el comercio exterior \*

### 2.2.2. DISTRIBUCION Y CLASIFICACION ADUANAL

Cabe mencionar que por la idea central de este trabajo, es necesario dar a conocer el número de Aduanas,

-----  
 (39) "Reglamento Interior SHCP"; Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias, p. 135

\* Sólo se mencionan las funciones de la Srfas. que se vinculan con la actividad aduanera, las demás se pueden encontrar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982.

su ubicación geográfica y clasificación, a fin de facilitar la comprensión de la forma en cómo se encuentra configurado el Sistema Aduanero.

En la actualidad, las Aduanas autorizadas para realizar operaciones de entrada y salida del país de personas, mercancías y medios de transporte, así como las Secciones Aduaneras, Oficinas o Dependencias Auxiliares de las Aduanas principales a las que están adscritas y jurisdiccionadas y que se establecen con objeto de facilitar las operaciones de menor importancia, -- son las que se mencionan en los Cuadros siguientes:

CUADRO ADUANAS FRONTERIZAS DEL NORTE

ADUANA	SECCION	J U R I S D I C C I O N AEROPUERTO INTERNAC.	P U E N T E S INTERNAC.	P U E R T A S	V A D O INTERNAC.	P A T I O S
MATAZOS, TAMPS.		De la población	"Viejo y Nuevo"			Fiscales del FF. CC.
CD. REYNOSA, TAMPS.		De la población	Bonito Juárez			
	Nvo. Progreso, Tamps.		Con E. U.			
CD. MIGUEL ALEMÁN, TAMPS.			Pte. Internac.			
	Cd. Camargo, - Tamps.		Pte. Internac.			
	Nva. Cd. Gue- rrero, Tamps.		Pte. Internac.			
	Cd. Gustavo - Díaz Ordaz				Que comunica con E. U.	
NVO. LAREDO, TAMPS.			Gral. Miguel - Alemán			
		De la población	Juárez Lincoln			Fiscales del FF. CC.
PIEDRAS NEGRAS, COAH.		De la población	Puerta de Méxi- co			
CD. ACUÑA, COAH.		De la población	Puerta de Méxi- co			
	La Linda		Pte. Internac.			
	Boquillas del Carmen, Coah.		Con E. U.			
OJINAGA, CHIH.			Pte. Internac.			
CD. JUÁREZ, CHIH.		De la población	Reforma, Libertad y Corte de Córdoba.			Fiscales del FF. CC.
	Zaragoza, Chih.		P. I. con E. U.			
	Guadalupe, Chih.		P. I. con E. U.			

CUADRO ADUANAS FRONTERIZAS DEL NORTE

ADUANA	J U R I S D I C C I O N				P A T I O S	MUELLES
	SECCION	AEROPUERTO INTERNAC.	P A S O INTERNAC.	PUERTAS		
GRAL. RODRIGO M. QUEVEDO, CHIH.	El Berrendo, - Chih.		Con E. U.	Con Columbus, Texas.		
AGUA PRIETA, SON.				Con Douglas,- Arizona, E.U.		
NACO, SON.				Con E. U.		
NOGALES, SON.		De la poblaci6n		Con Nogales - Arizona, E.U.		
	Sasave, Son.			Con E. U.		
	La Noria, Son.			Con E. U.		
SONOYTA, SON.				Con Lukeville, Arizona.		
SAN LUIS RIO COLORADO, SON.				Con E. U.		
	Los Algodones, B. C.			Con E. U.		
MEXICALI, B. C.		De Mexicali, B.C.		Con Cal6xico, California.	Fiscales del FF. CC.	Fiscales del Puerto de San Felipe
	Los Algodones, B. C.			Con E. U.		
TECATE, B. C.				Con E. U.		
TIJUANA, B. C.		De la ciudad		Con San Isi - dro, Calif. y Mesa Otay. - Calif.		

CUADRO ADUANAS FRONTERIZAS DEL NORTE

ADUANA	J U R I S D I C C I O N			M U E L L E
	SECCION	PUENTE INTERNAC.	AEROPUERTO INTERNAC.	
CD. CUAUHTEMOC, CHIS.	Comitán, Chis. - El Garitón y El Pacayal, Chis. - En la carretera frontera con Gua temala			
CD. HIDALGO, CHIS.		Sobre el río Su - chiata que comuni ca al poblado con Guatemala.		
	Talismán, Chis.	Sobre el río Su - chiata que comuni ca al poblado con Guatemala		
	Tapachula, Chis.	Carretera que co- munica a la pobla ción con Guatema la.	De la ciudad	
	Puerto Madero, - Chis.			Fiscal del puerto.
SUBTENIENTE LOPEZ, Q. ROO		Pta. Internac. so- bre el Río Hondo - que comunica con - el poblado Corozal, Belice		
	Chetumal, Q. Roo		De la población	Fiscal del puerto.

CUADRO ADUANAS MARITIMAS EN EL OCEANO PACIFICO

ADUANA	J U R I S D I C C I O N M U E L L E	S E C C I O N	AEROPUERTO INTERNAC.
ENSENADA, B. C.	F i s c a l	Isla Codros, B.C.S.	
LA PAZ, B. C.	F i s c a l		De la población y Punto Fijo de vigi lancia: Pichilingue.
CABO SAN LUCAS, B.C.S.	F i s c a l	San Carlos, B.C.S.	
SANTA ROSALIA, B.C.S.	F i s c a l	San José del Cabo, B. C. S.	"Los Cabos"
	Fiscal y Muelle Fiscalizado en la Isla de San Marcos	Loreto, B.C.S.	De la población
PUERTO PERASCO, SON.	F i s c a l	Guerrero Negro, B.C.S.	
	"Camaronero" -- que se habilita en la época de exportación de camarón.		
GUAYNAS, SON.	Patio del Puerto, Muelle Fiscaliza- do "La Ardilla".		De la población
MAZATLAN, SIN.	Fiscales Nos. 1, 2, 3, 4 y 5 F i s c a l	Altata, Sin. San Blas, Nay.	
	F i s c a l		

CUADRO ADUANAS MARITIMAS EN EL OCEANO PACIFICO

ADUANA	J U R I S D I C C I O N S E C C I O N	M U E L L E	AEROPUERTO INTERNAC.
MANZANILLO, COL.	San Pedrito, Col	Fiscal del Puerto De Embarcaciones menores de Patr6- leos Mexicanos	"Playa Larga" co- nocido como Rayo de Oro.
LAZARO CARDENAS, MICH.		F i s c a l De metales y <u>Mi</u> nerales. Comercial De Contenedores Fiscalizado <u>FERTI</u> MEX. Fiscalizado de -- Granos CONASUPO	
ACAPULCO, GRO.	Zihuatanejo, Gro.	Fiscal del Puerto Fiscalizado del - Club de Yates.	"Plan de los Amates"
SALINA CRUZ, OAX.	Puerto Angel, Oax.	F i s c a l Fiscales Nos. 1,2 3,4,5, y 6. De Contenedores. 2 Boyas de Patr6- leos Mexicanos	De la poblaci6n
		F i s c a l	



CUADRO ADUANAS MARITIMAS EN EL GOLFO DE MEXICO

ADUANA	JURISDICCION SECCION	MUELLE	AEROPURETO INTERNAC.
TAMPICO, TAMPS.		De Metales y Minerales. De Altura 1, 2, y 3	De la población
TUXPAN, VER.		Fiscal situado a 16 Kms. del Puerto. Fiscalizado "Tecomar".	
	Nautla, Ver.		
VERACRUZ, VER.		Fiscales Nos. 1, 2, 3 y 4 Petróleos Mexic. en la Isla San Juan de Ulua.	De la población
	Alvarado, Ver.		
COATZACOALCOS, VER.		F i s c a l Fiscales Nos. 2,3,4 5, 6, 7 y 8. "Pajaritos" para Petróleos Mexicanos De FERTINEX F i s c a l	
	Frontera, Tab.		
CD. DEL CARMEN, CAMP,			
CAMPECHE, CAMP.	Fiscal del Puerto.		
		De Petróleos Mexic. De la Unidad Pesquera	
PROGRESO, YUC.			
	Celestun, Yuc.	Fiscal "Muelle Nuevo" F i s c a l	De Mérida, Yuc.

**CUADRO ADUANAS EN AEROPUERTOS**

ADUANA	J U R I S D I C C I O N		AEROPUERTO INTERNAC.
	S E C C I O N	M U E L L E	
CANCUH, Q. ROO	Isla Mujeres, Q. Roo	Fiscal	De la población
	Puerto Morelos, Q. Roo	Fiscal	
	Cozumel, Q. Roo	Fiscal	De la población
CD. DE MEXICO, D. F.	Plataforma Internacional.		De la ciudad
GUADALAJARA, JAL.	Puerto Vallarta, Jal.	Fiscal	De la ciudad
			De la ciudad
"MARIANO ESCOBEDO", APODACA, H. L.			El propio Aeropuerto A. Int. del Norte de Monterrey, N. L.
TORREON, COAH.			De la ciudad.

CUADROS ELABORADOS POR LAS AUTORAS.

Es importante señalar que además de las Aduanas presentadas en los cuadros anteriores, existen también 3 Aduanas Internas en: Querétaro, Nuevo León y Guanajuato - que fueron creadas por Decreto publicado en el Diario Oficial del 17 de Mayo de 1983, con la finalidad de promover el crecimiento y desarrollo de una determinada zona geográfica, facilitando las tramitaciones aduanales sin necesidad de hacerlo en las Aduanas Marítimas y -- Fronterizas, lo cual da una mayor comodidad a los particulares que las realizan.

Con ello, podemos observar que actualmente el Sistema Aduanero Mexicano se encuentra configurado por:

17 ADUANAS FRONTERIZAS EN EL NORTE  
 3 ADUANAS FRONTERIZAS EN EL SUR  
 10 ADUANAS MARITIMAS EN EL PACIFICO  
 7 ADUANAS MARITIMAS EN EL GOLFO  
 5 ADUANAS EN AEROPUERTOS INTERNACIONALES  
 3 ADUANAS INTERNAS Y  
 37 SECCIONES ADUANALES

Con el objeto de ilustrar las circunstancias que pesan actualmente en el Sistema Aduanero, a continuación exponemos algunas cifras que nos revelan su actividad y que pueden repercutir en el servicio que se le presta al turista.

En el período de enero a julio de 1980, se recaudaron por concepto de impuestos al comercio exterior: 166,000 millones de pesos que representaron el 40% del total de los ingresos tributarios; en 1982 las Aduanas contribuyeron a los ingresos del Estado con 92,531 millones de

pesos por concepto de importaciones y exportaciones; - de enero a abril de 1983 su recaudación fue de 26,683 millones de pesos, lo que demuestra su importancia como captadoras de ingresos para el Erario Federal por concepto de comercio exterior.

Los datos de operaciones que obtuvimos son que: en 1977 se realizaron 1'044,492 y en 1981 de 2'121,985 por todas las Aduanas, el promedio por cada Aduana en cuanto a trámites fue en 1977 de 2,862 y en 1981 de 8,842, lo cual demuestra que en un período de tres años se duplican las operaciones y se triplican los trámites. \*

---

\* La relación de Aduanas se tomó de la Ley Aduanera, Reglas Generales N° 1, p. 85-87

\* Las cifras presentadas son de los Cuadernos Aduane-  
ros, Vol. 4 Ene. 1981, p. 10

### 2.2.3 LEGISLACION APLICABLE

En este apartado nos referiremos específicamente a la Legislación aduanal, entendida ésta como el conjunto de normas jurídicas y disposiciones conexas que tienen por objeto normar la actividad aduanera, que en la actualidad son las siguientes:

#### Disposiciones Constitucionales

ARTICULO 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete, en materia fiscal:

FRACCION I al Presidente de la República

FRACCION II a los diputados y senadores del Congreso.

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

FRACCION VII para imponer las contribuciones 1) sobre comercio exterior, las entidades federales participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley - secundaria determine.

FRACCION XXX para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Congtitución a los Poderes de la Unión.

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

FRACCION I Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión,

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

FRACCION XIII Habilitar toda clase de puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y designar su ubicación.

ARTICULO 117.-Los Estados no pueden en ningún caso:

FRACCION IV Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio.

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

FRACCION VI Ni gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por Aduanas locales, - requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

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

ARTICULO 118.-Tampoco, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

FRACCION I Se establecen derechos de tonelajes, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones.

ARTICULO 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 aún 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.

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

Este artículo tiende a la consecución - del bienestar económico de la comunidad mediante el establecimiento de aranceles, permisos e incentivos proteccionistas, - con el fin de aprovechar los recursos na turales de la nación.

ARTICULO 133.-La 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 apro bación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión.

#### TRATADOS INTERNACIONALES

- Convenio entre Estados Unidos de Norteamérica y Mé xico que retoma el Acuerdo Bilateral de cooperación de 1977, el Convenio prevé una asistencia mutua entre los dos países, como sería el llevar a cabo des pachos conjuntos para simplificar las operaciones, revisiones aeroterrestres conjuntas para reforzar la vigilancia y optimizar comunicaciones, etc.
- Convenio Bilateral entre España y México para pres tarse asistencia mutua administrativa con el fin de prevenir, investigar y reprimir los ilícitos aduana les, se firmó el 8 de febrero de 1982 en México entrando en vigor el 6 de mayo del mismo año.
- Convenio entre Francia y México del 14 de febrero de 1984 también referente a Asistencia Mutua; y el



- Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia de las Direcciones de América Latina de 1982 que lo suscribieron Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, España, Honduras, Nicaragua, México y Portugal; este Convenio trata de lograr objetivos en favor del incremento y desarrollo del comercio y la facilitación del transporte, para el logro de esto se prevé la institucionalización de la cooperación y asistencia con el fin de reprimir, prevenir e investigar las infracciones aduaneras y otros campos aduaneros de interés común.

Con este propósito se creó un instrumento internacional de carácter multilateral para definir los campos de actuación, métodos y condiciones para hacerla efectiva, promover y asegurar la armonización y simplificación de los instrumentos aduaneros nacionales y la modernización de las estructuras y métodos de trabajo de las administraciones.

En el Anexo V denominado Cooperación en materia de facilitación del tráfico de mercancías y/o personas a través de la frontera común se dice que - las "administraciones regionales se esforzarán por coordinar el funcionamiento de las Aduanas, armonizando su competencia y horarios de trabajo y -- procurando que los servicios respectivos funcionen en locales comunes y el control de vehículos y equipajes se efectúe mediante procedimientos unificados". (40)

-----

(40) "Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia entre las Direcciones de América Latina, España y Portugal"; Dirección General de Aduanas, Depto. de Asuntos Intern. ANEXO V p. 3.

Leyes Ordinarias Constitucionales

- Código de la Federación
- Ley Aduanera de 1982
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley de Impuestos Generales de Importación
- Ley de Impuestos Generales de Exportación

Leyes Suplementarias Constitucionales

- Código de Comercio
- Código Civil
- Código Penal
- Código Procesal en la materia

Leyes Reglamentarias de la Constitución

- Artículo 31, Fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamentos de las Leyes Ordinarias de la Constitución

Decretos y Acuerdos

Oficios y Circulares

2.2.4 CAPACITACION ADUANERA

La capacitación \*\* aduanera en México ha sido preocupaci<sub>o</sub>n permanente dentro de la Administración Pública --

-----

\*\* CAPACITACION: Adquisición de conocimientos y mejoramiento de aptitudes, capacidades, entendimiento y condiciones naturales de una persona, así como el desarrollo de sus creencias y valores.  
JIMENEZ, Wilbur; "Sistemas de Capacitación Aduanal avanzado", p. 12

desde 1904, año en que se creó la Academia de Vistas \*\* obligándose a todo nuevo aspirante para empleado aduanal a presentar exámen de oposición y obtener certificado de la Academia, que en ese entonces no era reconocido por la Secretaría de Educación.

El curso en la Academia de Vistas duraba dos años y estaba enfocado solamente a capacitar a los ya empleados; con la creación de la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera ENCA por Decreto del 13 de enero de 1972 se permitió el ingreso a esta institución a cualquier persona.

La escuela surgió como resultado de los compromisos internacionales, de la necesidad de capacitar a los servidores públicos y de los logros sindicales.

Desde el punto de vista internacional, la capacitación se trató en el Convenio de Montevideo, en el cual se establece un sistema de capacitación aduanera acorde -

-----

\*\* VISTA: Funcionario que labora en las Aduanas de la República y que está encargado de efectuar el reconocimiento aduanero de las mercancías para establecer su correcta clasificación arancelaria señalando la fracción y cuotas aplicables, así como el valor comercial y oficial, al mismo tiempo indicar en su caso los requisitos especiales o prohibiciones a que están sujetas las mercancías, para lo cual tiene que hacer un determinado exámen y estudio de los efectos o bienes para que queden perfectamente identificados.

El reconocimiento aduanero trae implícito una serie de obligaciones y atribuciones que conciernen exclusivamente al vista y que definen claramente su función en cada uno de los diversos tráfic<sup>o</sup>s de mercancías como son: el marítimo, terrestre, aéreo y postal en sus modalidades de operaciones definitivas, temporales y especiales en importación y exportación.

BOL. INFORMATIVO ENCA; "Que es un Vista", p. 2

con las necesidades de la integración económica y un plan general de información y formación de técnicas aduaneras.

Con la Resolución del 19 de noviembre de 1975, se trata de impulsar el desarrollo y la armonización de la capacitación aduanera de la zona por medio de la capacitación técnica de los funcionarios de los países miembros; extender la capacitación a las personas vinculadas con el comercio exterior; mantener en permanente funcionamiento los centros nacionales de capacitación aduanera y cooperar en la modernización de las estructuras, organizaciones y métodos de funcionamiento de los servicios aduanales nacionales; institucionalización de una carrera; facilitar el cumplimiento progresivo de la integración económica latinoamericana y aprovechar la asesoría técnica de organismos regionales y la capacitación que ofrezcan los Organismos Internacionales.

La Licenciatura de Vista Aduanal fue reconocida por el Acuerdo 6013 publicado en el Diario Oficial el 23 de junio de 1975, con ella el vista obtiene estudios en Legislación Aduanera y Aranceles lo que le permite ejercer su profesión no solamente como representante y servidor público en las Aduanas del país, sino como profesionalista que puede asesorar a los departamentos de tráfico, comercio o de operaciones internacionales tanto de consorcios industriales como de sectores dedicados al comercio exterior, puesto que él es el funcionario legalmente autorizado para decidir qué aranceles y qué cuotas o impuestos deben cubrir las mercancías, además de ser el responsable de vigilar que la políti-

ca establecida, tratamiento previsto o restricciones - dictadas sean observadas en cada una de las operacio-- nes que autoriza.

Por Acuerdo del C. Subsecretario de Investigación y E- jecución Fiscal del 26 de diciembre de 1974 se creó en cada Aduana un comité local de capacitación aduanal Coloca bajo las directrices, control y coordinación de la ENCA a través de la Secretaría General Foránea; los objetivos que se proponía eran: capacitar para lograr una auténtica motivación e integración del individuo, desarrollar integralmente al personal y a la Aduana, - desarrollo de la personalidad actualizando sus habili- dades para lograr un mayor perfeccionamiento, obtener un ambiente satisfactorio para la automotivación, ajus te del personal de acuerdo a las actividades, seguri-- dad ante la demanda ocupacional y lograr la eficiencia de la Aduana mediante la ayuda de cada individuo.

El sistema que se utilizó para lograr estos objetivos es en base a un intercambio de conocimientos y expe--- riencias entre los participantes de esta actividad. El Comité Local lo encabezaba un Presidente que era el Ad ministrador de la Aduana y cuya función era presidir - las juntas mensuales y transmitir la política económi- ca y social trazada por el gobierno de la República.

En 1975 México "contaba con 42 centros de capacitación aduanera, destacando los de Acapulco, Cd. Miguel Alemán Matamoros, Nogales, II Zona Puerto Peñasco, Progreso, Tamaulipas, Piedras Negras y Tecate; los cuales impar- tieron 465 cursos de capacitación en diferentes áreas, sobre Turismo se impartió sólo uno en la Aduana de No-

gales. El total de horas de estos cursos fueron 10 000 en beneficio de 3221 trabajadores." (41)

Desde 1983 los Comités Locales fueron suprimidos por - Centros de Capacitación Regional, denominándose a las Aduanas más importantes del país para dirigir los cursos en sus respectivas áreas.

Esto demuestra el interés de la Administración de Aduanas para mejorar la conducta del empleado aduanal por medio de la conscientización de sus responsabilidades en el ámbito económico del país y de la elevación del nivel técnico del personal a través de los cursos de - capacitación sobre la materia. Que específicamente en el ramo de Aduanas representa un elemento muy importante, ya que la capacitación técnica adquirida sistemáticamente es indispensable dada la constante evolución - de los métodos y criterios con que se conduce el Sistema Aduanero.

Y precisamente por la naturaleza de las funciones que desempeñan los empleados aduaneros, muchos de ellos - son renuentes a las innovaciones que signifiquen modificaciones en sus prerrogativas o alteraciones en sus conocimientos aduaneros precedentes, por lo que en México la capacitación aduanera no ha alcanzado a todos los empleados de esta actividad.

Durante 1985, como ya se señaló en párrafos anteriores la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera ha extendido sus acciones a nivel regional con el establecimiento

-----  
(41) BOL. INFORMATIVO ENCA; "Organización y Métodos - de los Comités Locales, p. 2 y 3

to de los Comités Internos de Capacitación, que se orientan a dar una formación humanística al personal y de especial interés para el presente trabajo, son los cursos de inducción que se están dando a las futuras -revisoras de equipaje los cuales "tienen un alto contenido de indicaciones que tienden a fomentar el sentimiento de permanencia y colaboración al Sistema Administrativo Nacional y a la vez afianzar la rectitud y la moral en el ejercicio de sus funciones. Esta preparación ha repercutido tanto en los usuarios como en el ámbito aduanero ya que se da una nueva imagen a la Aduana mexicana, con el trato delicado y cordial del personal femenino y su comportamiento digno." (42)

Dado los buenos resultados del programa, los Administradores de las Aduanas han acordado proveerlas de uniformes, mejorarles el ámbito de trabajo, dotarlas de una sala de descanso para cuando no estén revisando y aplicar estímulos tanto a nivel técnico de capacitación de reforzamiento de su conducta ante los viajeros y otros tipos de enseñanza como se hace en Mérida, sobre estupefacientes, armas de fuego y proyectiles.

---

(42) NOTICIARIO ADUANERO.  
JIMENEZ CANET, Arturo; "Escuela Nacional de Capacitación Aduanera" SHCP. DGA, p. 1 y 2

**CAPITULO III**

**PRIMERAS MANIFESTACIONES Y  
PERFIL EN NUESTROS DIAS DEL  
MOVIMIENTO TURISTICO INTERNA  
CIONAL**



3. PRIMERAS MANIFESTACIONES Y PERFIL EN NUESTROS DIAS --  
DEL MOVIMIENTO TURISTICO INTERNACIONAL.

Concluído el análisis de la evolución del Sistema A--  
duanero y la forma en cómo se encuentra estructurado  
en el mundo actualmente, a continuación haremos una -  
descripción tanto de los precedentes como de los prin-  
cipales datos y cifras que conforman hoy en día la Ac-  
tividad Turística Internacional.

3.1 PRECEDENTES

En este apartado, es necesario iniciar con "una breve  
referencia a la historia y evolución de los viajes, -  
que si bien es cierto, en la mayoría de los casos no  
fueron efectuados por motivos turísticos, sí guardan  
relación con el origen y desarrollo de los despla--  
mientos de esta índole". (43)

Así encontramos que en las culturas primitivas, las -  
primeras manifestaciones de los viajes eran con el fin  
de intercambiar bienes o para buscar lugares descono-  
cidos; éstos los practicaban principalmente "peregrin-  
nos religiosos y viajeros con espíritu de aventura".  
(44).

Como ejemplo de lo anterior, encontramos: los viajes  
de Herodoto que tenían entre otras razones, el obser-  
var las costumbres y la organización política de otros  
pueblos; los viajeros que recorrían por tierra desde  
-----

(43) De la Torre Padilla, Oscar; El Turismo fenómeno  
social, p. 11

(44) De la Torre Padilla, Idem. p. 11

el Báltico hasta la China Meridional, siguiendo rutas comerciales, que comunmente realizaban los mercaderes de la Liga Hanseática \*, los árabes y algunos otros viajeros procedentes de Roma, y finalmente en la Edad Media destaca en este sentido, el Veneciano Marco Polo.

Ya para el Siglo XVIII, empieza a incrementarse el número de visitantes a los centros culturales y a las grandes poblaciones, desarrollándose un movimiento creciente de migraciones entre los diferentes países de Europa. En Inglaterra, los jóvenes empiezan a viajar, tanto para complementar su educación como por diversión, en Francia los viajes los efectuaban grupos reducidos de personas por motivos de placer, curiosidad o con fines culturales, por lo que al desarrollo de esta actividad se le llamó "turismo" \*\* palabra que se generalizaría en otros países con sus propias lenguas.

Con la aparición del ferrocarril en el Siglo XIX, el incremento en el número de viajeros sería notable. En esta época ya se organizaron viajes colectivos; el --

-----

\* LIGA Hanseatica: "Se formó en el norte de Europa, - los principales estados que la formaron fueron: --- Lübeck y Hamburgo, su finalidad era proteger a sus miembros y obtener privilegios comerciales". Diccionario Enciclopédico Readers Digest, Tomo III, op. cit. p. 821.

\*\* TURISMO: viene de la palabra "tour" vocablo inglés que significa viaje y que a su vez se deriva de la palabra francesa "tour" y del latín "tornare", que significa viaje o excursión circular.  
ORTUÑO MARTINEZ, Manuel; Introducción al estudio -- del Turismo, p. 25.

primero de ellos fue el realizado precisamente por este medio de transporte, de Inglaterra hacia Leincester, con motivo del Congreso Antialcohólico, organizado por el agente de viajes Sir Thomas Cook.

Para la segunda mitad del Siglo XX, la comercialización de los viajes y con ello, su irrupción en el mercado mundial, determina que el turismo \*\* se convierta en un fenómeno de masas, caracterizado por la incorporación de nuevos sectores sociales (clase obrera y media), que en su mayoría son habitantes de los países más desarrollados de Occidente y que constituyen las grandes corrientes turísticas en el mundo. Los factores que propiciaron este desarrollo fueron los siguientes:

- Los adelantos industriales y la expansión comercial alcanzados por algunos países, así como el consecuente incremento en los ingresos económicos y tiempo libre de amplios sectores populares.

El viaje cumple para la masa trabajadora la función de regenerar la capacidad de trabajo, "la reproducción de la capacidad de trabajo, el incremento del consumo y la ampliación del ámbito comercializable, dan origen a la creación de nuevas industrias como la turística", (45)

-----

\*\* TURISMO: es todo desplazamiento temporal, determinado por causas ajenas al lucro; es el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posible esos desplazamientos, y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar. Definición del Prof. Arriaga en 1955. De la Torre, - op. cit. p. 17

(45) HESSE REINHARD, Constanza; "Aspectos del turismo de masas en la sociedad industrializada", p. 130

- aumento de la población mundial,
- la promulgación de leyes más equitativas que le dan derecho al trabajador al disfrute de vacaciones pagadas (más de 600 millones de asalariados del mundo gozan de éstas (46), los principales países que las reglamentan son: E.U., Suecia y Holanda).
- estabilidad económica y política de los países,
- el aumento en el índice del nivel educativo que despierta el interés por las manifestaciones culturales,
- los avances en la técnica de los transportes, que permite recorridos cómodos a mayores distancias y en menor tiempo,
- el mayor número y la diversificación de los servicios turísticos que facilitan la práctica de los viajes,
- facilidades de crédito que permiten a los individuos de estos sectores sociales la posibilidad de viajar,
- la institucionalización de los derechos humanos por la Comunidad Internacional y su tendencia a aplicar los en todo el mundo, hacen posible al hombre gozar de sus libertades fundamentales como son: el que no sea violada su integridad por el gobierno; el derecho a satisfacer sus necesidades vitales: vivienda, salud, educación, etc.; y garantías para el disfrute de sus libertades políticas, civiles, económicas y sociales, como es la de movimiento (traslado dentro y fuera de su país).

De lo anteriormente descrito, se puede inferir que el

-----  
 (46) LONATI, Robert; Estudio de la OMT del Turismo en el Mundo, p. 14

turismo se da solamente en determinados países y en determinadas zonas, es decir en aquellas en donde la estabilidad política y económica favorecen el desarrollo de esta actividad, ya que responden a la demanda tanto nacional como internacional.

### 3.2 ACTUALIDAD

En primer lugar, queremos destacar que del material disponible en relación a la Actividad Turística Internacional en la actualidad, sólo hemos seleccionado el más importante y que está referido al tráfico de personas.

Recién reconocíamos que el turismo ha sido tradicionalmente concebido como un medio de recreación entre quienes tienen la capacidad económica para pagar por servicios turísticos; sin embargo hoy en día, uno de los propósitos fundamentales que los Estados han venido persiguiendo, consiste en buscar las formas a través de las cuales los grupos menos favorecidos económicamente tengan digno acceso al turismo. De tal suerte, que a continuación señalaremos algunas de las circunstancias que peculiarizan la situación actual del turismo en el mundo, tales como:

- Cambios en la distribución de las corrientes turísticas \*\*. El turismo internacional en su conjunto ha tenido ritmos de crecimiento más constantes en los países en desarrollo, que en los países indus-

-----

\*\* CORRIENTE TURISTICA: Corriente de viajeros continua y estable o que está en posibilidad de constituirse.  
RAMIREZ, Blanco Manuel; Teoría General de Turismo, p. 20

trializados (en los años 70, el crecimiento de los ingresos en los países en desarrollo por concepto de turismo, fueron del 21%; en los industrializados del 17.8%. (47)

- variación en la motivación de los desplazamientos. En orden prioritario se encuentran: "los familiares, de vacaciones o recreo que constituyen un 50%, después negocios, misiones, congresos, reuniones y conferencias", (48)
- aumento de los movimientos turísticos a escala nacional y regional, a raíz de la crisis energética de 1973. Por la erosión del poder adquisitivo de los consumidores que se ven impedidos para realizar viajes a larga distancia (intercontinentales), Las llegadas intraregionales han aumentado un promedio anual del 5.4% entre 1968-1977, (49)
- políticas y estrategias de las administraciones nacionales sobre promoción y comercialización del turismo, por las ventajas económicas que representan,
- campañas de promoción conjuntas, sobre bases regionales para sensibilizar los mercados y obtener mayores recursos de dicha actividad; medidas para coordinar, estimular y promover el turismo a través de organismos internacionales: el principal de

-----  
(47) Op. Cit. p. 20

(48 y 49) LONATI Robert; Estudio de la OMT del Turismo en el Mundo . p. 10 y 13

éstos, la Organización Mundial de Turismo que para -- 1980, 130 países suscribieron sus estatutos.

De igual importancia es mencionar que en nuestros -- días el turismo se define como el fenómeno producido por el desplazamiento temporal, libre, de viajeros al interior de los países y entre las naciones, y todo -- el complejo de servicios y técnicas que atienden a -- sus necesidades y la promoción de tales desplazamientos. Considerándosele en el plano internacional como el mejor vehículo de comprensión y paz.

Ahora bien, por lo que respecta a la evolución del Tu rismo Internacional por regiones para 1980, a conti-- nuación nos referiremos a los principales factores que contribuyeron a dicho desarrollo:

En América se caracterizó por:

- La diversificación de mercados como consecuencia de las campañas de promoción, tanto de los organismos públicos como privados,
- una mejor estrategia de comercialización,
- nivelación de precios, bienes y servicios de los países receptores y emisores,
- devaluación de las monedas con respecto al dólar,
- introducción de servicios aéreos,
- apertura en el oeste de E. U. y Canadá, de mercados para el turista,
- reducción de tarifas aéreas de E. U. y Australia a través del Pacífico,
- conferencias y reuniones internacionales para estimular el turismo.

En la región de Asia Oriental y del Pacífico hubo un aumento más reducido pero constante del turismo internacional debido a:

- La intensificación de las corrientes turísticas - del Japón, de Europa y los Estados Unidos.
- La abolición de restricciones para los viajes al extranjero.
- Expansión de los viajes a corta distancia dentro del interior de cada región.

En Asia Meridional, con excepción de Irán, los demás países experimentaron un aumento y los factores que lo motivaron fueron:

- Nuevos lugares y rutas turísticas en regiones -- montañosas,
- reducción de restricciones por la India para los viajes al extranjero,
- construcción y desarrollo de servicios turísticos y conexos en Pakistán.

"El turismo se ha convertido en muchos estados de Africa, Asia y América Latina en una actividad muy importante para lograr un rápido desarrollo de sus países. Debido a que ha permitido equilibrar sus balanzas de pago y mejorar su infraestructura en general"  
(50)

-----  
(50) Dr. Heinrich-Rudolf Lang, Tubinga y Dr. Hans - Teuscher, Berna, "Nuevas posibilidades de turismo interno en los países en desarrollo", p. 207



En el caso de Europa, el país que logró aumentos sin precedentes fue Italia, debido a la conservación de la calidad de sus servicios y precios bajos con motivo de la debilidad de la lira frente al franco suizo, marco alemán y a la libra.

Respecto a Oriente Medio, esta región sufrió un leve descenso en su movimiento turístico.

Es importante señalar que los ingresos obtenidos por los intercambios turísticos internacionales en 1979, representan el 5.5% en el conjunto del comercio internacional (1,990,000 millones de Dls. E. U.), y de acuerdo a datos del GATT, obtuvieron un aumento mayor que las exportaciones a nivel internacional.

De igual forma cabe destacar que a nivel mundial, 25 millones de turistas pasan sus vacaciones en países del tercer mundo.

Según datos de la OMT, en 1970 \* el movimiento del turismo mundial fue de 168 millones de personas; para 1980 se llevaron a cabo 285 millones de desplazamientos turísticos internacionales y para 1982 el turismo internacional fue de 303 millones de personas, gastando 86,500 millones de dólares, lo cual nos hace reflexionar que, pese a la crisis económica por la que atraviesa el mundo, el desarrollo mundial del turismo ha sido equilibrado e inclusive en algunos -

-----  
 \* "Del movimiento turístico mundial en 1970, México captó el 1.3% del total.- En 1982 sería de 1.5%, menor que en 1974 que fue del 1.7%. Kabiljo, Jelena; "Intercambio Turístico Mundial y Nuevo Orden Económico Internacional", Revista de Política Internacional, pp. 20-23

períodos éste se ha visto incrementado o casi duplicado su volumen, como en el caso del último decenio.

En el panorama internacional actual, son "diez los - principales mercados turísticos del mundo, los cuales emitieron en 1980 los siguientes viajeros:

1)	ALEMANIA	28 millones de turistas
2)	ESTADOS UNIDOS	23 millones
3)	CANADA	14 millones
4)	GRAN BRETAÑA	12 millones
5)	BELGICA	11 millones
6)	FRANCIA	9 millones
7)	PAISES BAJOS	7 millones
8)	SUIZA	5 millones
9)	SUECIA	4 millones
10)	JAPON	3.5 millones

De ellos los que más gastaron fueron: (51)

	<u>MILLONES DE</u> <u>U.S. DOLARES</u>	<u>GASTO POR</u> <u>PERSONA POR VIAJE</u>
1) ALEMANES	14,400	(514 p.p.)
2) ESTADOUNIDENSES	8,400	(365 p.p.)
3) FRANCESES	4,500	(500 p.p.)
4) JAPONESES	3,700	(1,057 p.p.)
5) HOLANDESES Y BELGAS	3,400	(486 p.p.)
6) CANADIENSES	3,300	(236 p.p.)

-----  
(51) Casparius R. Rodolfo; TURISMO [La Opción], pp. 125 y 126 Datos de la OMT

Por los datos presentados, podemos concluir que el turismo ha tenido un desarrollo cuantitativo muy importante en los últimos años, provocando cambios en las relaciones económicas internacionales, manifestados a través de los esfuerzos constantes y progresivos en el aumento de la producción de servicios, - pues además de que el turismo es un factor de acercamiento, comprensión y convivencia pacífica entre los pueblos, se ha convertido en un factor muy importante para la economía de ciertos países por las divisas obtenidas por él, que se pueden distribuir a diversos sectores productivos. Del mismo modo, "el turismo puede, en condiciones de una creciente interdependencia de las economías nacionales, influir considerablemente sobre los procesos de superación de las actuales contradicciones de la economía mundial actuando hacia el logro de determinados objetivos de desarrollo en los países, en la lucha por nuevas relaciones económicas internacionales, e incluso por un nuevo orden económico internacional". (52)

Asimismo, el ritmo de crecimiento y la trascendencia del turismo, hacen ostensible que han pasado los tiempos en que la actividad podía dirigirse por mecanismos sencillos de ajuste entre la oferta y la demanda. Actualmente, la masificación de los viajes turísticos, obliga a las autoridades responsables, a estudiar la naturaleza del fenómeno y las leyes de su evolución, con el fin de responder más eficazmente a

-----

(52) "Estudio económico del turismo mundial" Revista Carta Semanal, Concanaco Servitur México, D. F. 1978 p. 14

las exigencias de la sociedad moderna. De ahí que se hayan realizado multitud de campañas de promoción y políticas para desarrollar el turismo, tanto a nivel nacional como sobre bases regionales.

Finalmente, es de interés especial comentar las previsiones que hace la Organización Mundial de Turismo para 1990 y que son las siguientes:

- se espera que para el término de los años 80, el turismo nacional siga siendo el sector más activo de la demanda turística mundial,
- habrá un aumento del turismo por negocios u. obligación, aparte del motivado por vacaciones o recreo,
- seguirá desplazándose la demanda hacia los países en desarrollo casi el doble de la media mundial, es decir el 10%.
- se tenderá a prácticas turísticas más diversificadas y personalizadas (clientela más exigente),
- para 1990 se preve de 460-480 millones de llegadas turísticas, el turismo nacional representará 2,000 millones de desplazamientos,
- los desplazamientos turísticos totales en el mundo serán del orden de 2,500 millones de llegadas.

Los datos y cifras anteriores representan un precedente determinante para los fines que pretende establecer

-----  
 NOTA: Para 1983 los intercambios turísticos representaron el 6.4% dentro del Comercio Internacional  
 Datos emitidos por la OMT, 1984

la presente tesis, sobre todo si se toma en cuenta que son emitidos por la ONU y OMT y que por lo tanto no son ejercicios especulativos, sino que se trata de datos y cifras cimentados en un espectacular fenómeno socio-económico.

### 3.3 ANALISIS DE LA LEGISLACION VIGENTE

Cuestión por demás importante para nuestro estudio resulta la referencia a las diversas disposiciones internacionales en vigor, que rigen en buena medida muchos de los aspectos de trascendencia en las relaciones turísticas que actualmente se dan entre los países de -- los cinco continentes. Ya que el desarrollo de la reglamentación sobre derechos humanos y su tendencia a aplicarlos en todo el mundo, ha favorecido el desarrollo del turismo (bajo su calidad jurídica de turista, Naciones Unidas define en su Artículo I, inciso b), -- que: "El término turista designa a toda persona sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entren en el territorio de un Estado contratante distinto de aquél en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él 24 horas cuando menos y no más de 6 meses encualquier período de 12 meses con fines de turismo, es decir: recreo, deporte, salud, asuntos familiares, estudios, peregrinaciones religiosas, o negocios, sin propósitos de inmigración (53) en la medida en que otorgan al hombre los derechos y garantías más importantes como son:

-----  
 (53) Cit. pos. GONZALEZ Alpuche, R.; "Legislación Turística", p. 97

- "el que sea violada su integridad por el gobierno,
- el derecho a satisfacer sus necesidades vitales, vivienda, salud, educación, etc.,
- y garantías para el disfrute de sus libertades políticas, civiles, económicas y sociales como es el traslado dentro y fuera de su país." (54)

### 3.3.1 CARTA DE LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS

Este documento, en su Capítulo IX denominado: Cooperación Internacional Económica y Social, señala que: "con el propósito de crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá los siguientes aspectos:

- niveles de vida elevados, trabajo permanente para todos, condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivo de: raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades" (55)

-----  
 (54) WARREN, Christopher; "Derechos Humanos, Principios y Realidad", p. 365

(55) SEARA, Vázquez; "Derecho Internacional Público", p. 396

Especial énfasis merecen, a nuestro entender, por su directa inferencia en la temática que nos ocupa, los Principales Instrumentos relativos a los "Derechos Humanos" clasificados por el Dr. Seara Vázquez de la siguiente forma:

A) UNIVERSALES DE CARACTER OBLIGATORIO:

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
3. Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Dichos Pactos fueron creados por Resolución (2200 XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 6 de diciembre de 1966.

"En la parte primera, los dos enuncian el principio de libre determinación de los pueblos y la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales. En la parte segunda, se refieren a la cooperación internacional, a la igualdad de hombres y mujeres y al ejercicio de los derechos contenidos en los Pactos, sin discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión". (56)

1. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS: Las disposiciones del Pacto obligan a los -

(56) SOLARI Tudela, Luis; "Los Derechos Humanos", Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo XXXIII, N° 78, Oct-Dic. 1980, Lima, Perú, p. 69

Estados Partes a garantizar a todos los individuos sus derechos civiles y políticos, entre los que destacan:

- a) El derecho a la vida,
- b) A la libertad y seguridad personales, y
- c) El derecho de la persona a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

2. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Establece que es indispensable el disfrute de la justicia social en la libertad, y que cada Estado tiene la obligación de garantizar al individuo la igualdad en el goce de todos los - derechos económicos, sociales y culturales como -- son:

- a) El derecho al trabajo libremente escogido y -- una remuneración que le asegure condiciones de existencia digna; y
- b) Derecho a la educación y participación de la vida cultural.

3. CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL, 1965. - (Actualmente forman parte de este Convenio 106 pafses).

La Convención define la discriminación racial como -- "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia



basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra de la vida pública". - (57)

Un Estado al convertirse en parte de la Convención, -- condena la discriminación racial y se compromete a aplicar por todos los medios adecuados y sin demoras, - una política para eliminar en todas sus formas y promover la comprensión entre todas las razas, a través de organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas.

Entre sus enunciados destacaremos el Artículo 5, que - contiene lo siguiente:

- "el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un estado;
- el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país; y
- el derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como: los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques". (58)

(57) "Decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial", Editado por Naciones Unidas, marzo 1980, p. 10

(58) "Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación", Revista de Relaciones Internacionales, Vol. III, Jul-Sept. 1975, N° 10, p.p. 93 y 94

Si ocurre algún acto de discriminación racial, los Estados partes se encuentran obligados a asegurar a todas las personas bajo su jurisdicción, una protección y recursos efectivos por conducto de los tribunales nacionales y otras instituciones del Estado.

B) REGIONALES DE CARACTER OBLIGATORIO:

1. CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

Los Estados contratantes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y las libertades, así como garantizar su pleno ejercicio a toda persona humana que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna.

Específicamente y para objeto de nuestro estudio, señalaremos el artículo 22, que establece lo siguiente:

- "que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte de la Convención, tiene derecho a circular por el mismo y de residir en él; y
- que cualquier persona tiene derecho a salir y regresar libremente al territorio de cualquier país, inclusive el propio, a no ser expulsado del país del cual es nacional ni privado del derecho de regresar". (59)

---

(59) "Convención Americana sobre Derechos Humanos", p. 90

2. CONVENCION EUROPEA PARA LA PROTECCION DE LOS - DERECHOS DEL HOMBRE Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE 1948, determina lo mismo que la Convención Interamericana, respecto al movimiento de las personas, tanto en su país como en el extranjero.

3. CARTA DE LA LIBERTAD DE SUDAFRICA, 1955: este ordenamiento señala que los pueblos de Sudáfrica gozarán de iguales derechos humanos sin distinción de raza, color, sexo, etc. Para lograr tal fin, se acuerda lo siguiente:

"a) serán libres de viajar sin restricciones - del campo a la ciudad, de provincia y de sudafrica al extranjero;

b) las leyes de pases, permisos y toda otra ley que restrinja la libertad de circulación, serán derogadas;

c) todos tendrán el mismo derecho a emplear - sus propios idiomas y a desarrollar su cultura y costumbres populares propias;

d) todos los pueblos nacionales gozarán de la protección de la ley contra insultos a su raza y a su orgullo nacional;

e) la riqueza nacional del país será patrimonio de todos los sudafricanos;

f) toda ley que discrimine, basándose en la -

raza, el color o el credo, será derogada;

- g) el Gobierno descubrirá, desarrollará y estimulará el talento nacional para el realce de su vida cultural;
- h) el acervo cultural de la humanidad se pondrá al alcance de todos, mediante el libre intercambio de libros e ideas y el contacto con otras naciones;
- i) se abolirán las barreras por motivo de color, en la vida cultural, en los deportes y en la enseñanza; y
- j) todas las personas tendrán derecho al descanso, el ocio y el esparcimiento". (60)

C) UNIVERSALES DE CARACTER DECLARATIVO:

1. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOM  
BRE 1948, Resolución 217 (III).

"Considerando también esencial, promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones, la Declaración establece:

Art. 1: Todos los seres humanos nacen libres, iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse

-----  
(60) "Carta de la Libertad de Sudáfrica", Africa, ONU  
p. 3-7

fraternalmente los unos con los otros.

Art. 2: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, -- idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, - posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Art. 6: Toda persona tiene derecho a circular libremente en la vida cultural de la comunidad, y a gozar de las artes". (61)

### 3.3.2 ESTATUTOS DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO

Con respecto a los Derechos Humanos, concretamente para el caso del turismo, la Organización Mundial de Turismo, en su Estatuto, Art. 3, estipula que:

"El objetivo fundamental de la Organización será la -- promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión". (62)

-----  
 (61) "Declaración Universal de Derechos del Hombre, - ONU, p. 2, 3, 4, 5 y 7.

NOTA: La división de Derechos Humanos señalada, es congruente con la que realiza el Dr. Seara Vázquez, en su obra Derecho Internacional Público, p. 126

(62) "Estatutos de la OMT", Edit. por Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, Marzo de 1971, pp. 1 y 2

Cabe mencionar, que México adoptó los Estatutos de la OMT el 27 de septiembre de 1970 y entraron en vigor el 20 de noviembre del mismo año.

Debemos tener presente que tanto los Pactos, los Convenios, la Declaración como los Estatutos de la OMT, - "consagran el interés internacional en la protección - de los derechos del hombre en contra del Estado propio o ajeno u organismo internacional, con el fin de que - se cumplan ciertas normas y de que éstas sean las mismas para todos". (63)

Analizando cada uno de los documentos por separado, podemos concluir, que los esfuerzos iniciados por la ONU en el sentido de afirmar el principio de igualdad y la no discriminación, darían por resultado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde se precisa que los derechos son inherentes a todo ser humano y -- por tal motivo debe contar con las libertades básicas para ejercerlos.

Posteriormente, se inició la labor de convertir este - documento histórico sobre los derechos de la humanidad, en Tratados Internacionales que tuvieran fuerza jurídica además de moral. Así surge el Convenio para eliminar la discriminación racial en todas sus formas, este Convenio dispone que nadie estará sujeto a coacción que pueda disminuir su libertad y que la discriminación -- constituye una afrenta a la dignidad humana y una violación a sus derechos.

La revolución contemporánea en los transportes y comunicaciones, ha facilitado la migración en masa de personas por diversos motivos de sus países de origen, -- dando por resultado multitud de casos, en que éstas -- son víctimas de discriminación y explotación económica por: su cultura, género de vida diferente, etc. En este ámbito y en favor de los derechos humanos de estas personas, las Naciones Unidas resolvieron dos Pactos - Internacionales: uno sobre Derechos Civiles y Políticos, y otro sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tienden a regular la situación social, política y económica desventajosa de las personas, mediante la justicia y la aplicación de los derechos humanos.

En el perfil regional, para proteger los derechos humanos se han establecido: La Convención Europea de los Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Carta Africana de los Derechos Humanos. Todos estos documentos permiten que se desarrolle una protección mundial de los derechos humanos, mediante la toma en consideración de las situaciones internas y las particularidades jurídicas de cada región.

Pese a todos estos esfuerzos, los derechos humanos no se han desarrollado de forma igual y equilibrada en todo el mundo, por lo que la codificación de los derechos humanos, como lo dijo el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar \*, por la comunidad internacional equivale al establecimiento de una conciencia mundial donde, históricamente, no había existido ninguna antes.

-----  
\* Crónica ONU, "La conciencia humana", Volumen XIX, -  
Nº 11, Diciembre de 1982, p. 2

La mención de estos documentos sobre la protección de los Derechos Humanos, en el caso del Turismo Internacional, son importantes, ya que trascienden legítimamente las fronteras nacionales, estableciendo normas de conducta que coadyuvan a fortalecer los lazos de amistad entre los pueblos y el mantenimiento de la paz internacional, lo que favorece el desarrollo de la actividad turística.

-----

NOTA: En México la Constitución de 1917 es congruente con la observancia de los Derechos Humanos, como se puede ver en sus siguientes ordenamientos:

Art. 11: Todo hombre tiene derecho a salir de la República o viajar por su territorio.

Art. 3, párrafo 1, inciso C: Contribuirá a la mejor convivencia humana tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, - junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convivencia del interés general de la sociedad, sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de - derechos de todos los hombres, grupos, de sexos o de individuos.

Art. 123, inciso B, párrafo III: Los trabajadores gozarán de vacaciones.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México 1981.



**CAPITULO IV**

**RASGOS SOBRESALIENTES DE LA  
ACTIVIDAD TURISTICA EN MEXICO**

#### 4.1 EVOLUCION HISTORICA

Hasta aquí se ha presentado una visión general y sintética de los rasgos característicos que dieron origen - al nacimiento y desarrollo del Sistema Aduanero y de la Actividad Turística Internacional, así como de los antecedentes históricos y situación actual del Sistema Mexicano de Aduanas.

En este cuarto capítulo, abordaremos los antecedentes históricos y la evolución de la Actividad Turística - en México, con el objeto de conocer las diferentes etapas por las que ha pasado la orientación que se le ha dado y si ésta ha estado acorde con el dinamismo del sector.

Como en el caso de la evolución que ha tenido la Actividad Turística Internacional, también en México se tienen vastos antecedentes históricos, como lo demuestra el hecho de que ya desde "el siglo XV se realizaban ciertos desplazamientos de personas sobre todo de Tenochtitlán hacia otros territorios como los de Yucatán, Guatemala, el Litoral del Golfo, el Pacífico, etc. con motivos comerciales, políticos, de mensaje, militares o de comunicación, que representan el inicio de los viajes en nuestro país". (64)

A partir de la Conquista y Colonia de los españoles - en México se incrementaron estos viajes, debido a que en esta etapa se abrieron nuevos caminos por toda la Nueva España, que si bien fueron hechos para favorecer

-----  
(64) MAC DONALD, Escobar Eugenio; Op. Cit. p. 26

al comercio, también contribuyeron al desplazamiento - de personas de una región a otra.

Concretamente una corriente de viajeros con fines turísticos, es decir de recreo, culturales o informativos se empieza a desarrollar en la época Independiente (1823) "pues se da una modernización en todo el país, los negocios prosperan, el hilo telegráfico aumenta, - se abren y mejoran las vías de comunicación y los transportes, el ferrocarril se traza... y el visitante extranjero no se le ve ya como a un extraño, pues su presencia en territorio nacional es cada vez más frecuente y numerosa". (65)

En años posteriores sucedieron acontecimientos políticos como la Guerra con Estados Unidos, la Revolución, etc., que disminuyeron esta naciente corriente de viajeros extranjeros. Sin embargo, a partir de 1920 una nueva corriente de turistas internacionales ingresan al país, y mediante el gasto que efectúan, aumenta la reserva de divisas extranjeras. Este primer impacto en la economía, motivó que se establecieran servicios específicos para los turistas como fueron: las agencias de viajes, los organismos especializados, la hostelería turística, etc.

Este año marca el inicio de la regulación, por parte del sector público y privado, de la Actividad Turística, dada su incidencia favorable en la economía. Re-

gulación que trataremos de describir de forma concisa en las líneas subsiguientes, tocando lo relativo a la legislación que se ha ido formulando desde entonces - hasta la fecha, así como las instituciones que han estado a cargo de su manejo, las cifras que se registran sobre turismo receptivo y en los últimos años las divisas que se han obtenido por este concepto.

Luego entonces, importante de destacar en la década - de los años 20, es la promulgación de la Ley de Migración el 15 de enero de 1926, por el Presidente Plutarco Elías Calles, en la cual se incorpora el concepto de turista definido como "aquél extranjero que visita la República con fines de recreo o distracción, cuya permanencia en la misma no exceda de seis meses". (66)

Con esta Ley se da el primer paso para regular la Actividad Turística, dotando al turista de una calidad migratoira que ampara su legal estancia en el país.

Para 1930 México recibió 30 mil turistas, hecho que - influyó en la promulgación de una nueva Ley de Migración y de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Turismo y su Reglamento, atribuyéndosele a la Secretaría de Economía Nacional, el manejo de la Actividad Turística en 1932.

Con respecto a la estructura administrativa del turismo en México, en esa época se encontraba regulada tanto por el Estado, como por el sector privado, mediante Organismos Descentralizados como fueron: La Comi-

(66) RAMIREZ, Blanco Manuel; Teoría General de Turis-  
mo, p. 2

sión Pro-Turismo que trató de unificar las acciones - administrativas de salubridad, migración y aduanas; - la Comisión Mixta Pro-Turismo para fomentar el turismo; y la Comisión Nacional de Turismo que también quiso fomentar el turismo nacional e internacional, dirigir y orientar el fenómeno turístico, dar garantías - al turista por medio de la intervención de las autoridades, evitar molestias a los turistas por la aplicación de ciertas leyes y dirigir la propaganda.

A pesar de los esfuerzos realizados por estas organizaciones para lograr la consecución de sus objetivos, las acciones se dificultaron debido a la falta de una decisión unificada entre ellas.

Siguiendo el proceso legislativo para la regulación - de la Actividad Turística, mencionaremos la Ley General de Población (1936) que viene a sustituir a la de Migración y que como ella, regula la situación jurídica del turista; y la Ley Federal de Turismo del 31 de diciembre de 1949 que regula los servicios turísticos.

En el período de 1940, se tuvo un turismo receptivo - de 135 mil personas; en esta época se da una separación del sector privado y público; el Estado se convierte en el órgano ejecutor de la política para este sector, a través de la Secretaría de Gobernación, y - el sector privado y dependencias gubernamentales involucradas, sólo se encargan de asesorar y coordinar.

Con tal precedente, surge la Comisión, Comité y Patronato de Turismo, encargado de estudiar el fenómeno tu

rístico y promover medidas para su desarrollo en 1933; la Comisión Nacional de Turismo quien define las atracciones, educa el medio en favor del turista y perfecciona los servicios en 1935; el Consejo Nacional de Turismo que promueve el turismo, maneja el fondo turístico, promueve políticas e iniciativas de ley, trata de mejorar los servicios de las empresas privadas y departamentos oficiales, así como de atender las relaciones internacionales en materia turística 1939; y la Comisión Nacional de Turismo que estudia y fomenta el turismo nacional e internacional, lo promueve, cuida y mejora los servicios y coordina la labor federal de los Estados.

El desarrollo del turismo en forma acelerada en México se dió al igual que en todo el mundo a partir del año de 1950, en que arriban al país 400 mil turistas. El fenómeno turístico seguía administrado tanto por la iniciativa privada, como por los organismos públicos, ocasionándose una dispersión de funciones, pues unos estaban a cargo de su estudio (Consejo Nacional de Turismo), otros de la dirección de la política (Comité Ejecutivo), otros de los servicios, etc.

Dada la importancia que el turismo cobra tanto a nivel nacional como internacional, necesariamente llevó a cambiar los métodos utilizados para su orientación, de ahí que en México a partir de 1958 se sucedieron cambios en la estructura administrativa de este sector, integrándose un organismo estatal desvinculado de los organismos públicos y privados, y se crea otro para coordinar a la iniciativa privada y a los organismos públicos relacionados con el turismo, siguiendo así -

con la tradición política administrativa de los años anteriores.

Estos organismos fueron: el Departamento de Turismo que tuvo a su cargo mejorar y fomentar centros turísticos, vigilar los servicios, promover la industria turística tanto nacional como internacional, prestar servicios de información y atención al turista, aplicar leyes y reglamentos, supervisar y autorizar servi cios turísticos, proteger y conservar recursos, organizar las cámaras y confederaciones, formar y mantener un catálogo turístico y organizar lo relativo al transporte con la Secretaría de Comunicaciones y Trans portes.

Como podemos apreciar, al establecerse este Departamento, se da una unificación de las funciones que venían ejerciendo diferentes agrupaciones, que sin duda alguna, redundó en beneficio de la Actividad Turística pues con ello se obtuvo una mayor coordinación de los diversos elementos que componen el sector.

El otro organismo creado fue el Consejo Nacional de Turismo, al cual se le encomendó estimular y promover el turismo a nivel internacional.

Por esta época se crearon grandes hoteles, agencias de viajes, transportes turísticos y guías especializa dos para atender la afluencia de turistas, todas estas medidas se tomaron con el fin de desarrollar al turis mo y con ello, captar más recursos que pudieran ser can alizados para importar insumos destinados al fomen to de la industria nacional o para el pago de la deu-

da externa.

Otro factor que condicionó el que la Actividad Turística se fomentara por medios planificados, fue la incidencia favorable de ésta en otros sectores de la economía relacionados con ella como: el de alimentos, comercio, construcción, etc. y el hecho de que al favorecer su desarrollo se estimulara la creación de empleos.

El 8 de diciembre de 1961, se promulgó la nueva Ley Federal de Turismo y el Plan de Desarrollo Turístico, este último con el objeto de optimizar la rentabilidad empresarial apoyando el desarrollo compartido; y en 1965 también se promulgó el Reglamento Interior del Departamento de Turismo.

"México empezó a impulsar su turismo internacional de forma más intensa a partir de 1970, principalmente con el propósito fundamental de aumentar su reserva en divisas extranjeras y en consecuencia la firmeza del valor de su moneda". (67)

A partir de 1974 y dada su relevancia en el desarrollo económico y social de México durante el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez; el Departamento de Turismo se convierte en Secretaría de Estado y se publica el 28 de Enero de ese mismo año, la Ley Federal de Fomento al Turismo que tiende a "incorporar núcleos de población marginados, abatir los desequilibrios regionales, aumentar el número de visitantes en tiempo y estancia, coordinar y programar con las dependencias federales, promover el intercambio cultural de la población y; coadyuvar a la integración

-----  
(67) Solís, Quiroga; "El derecho turístico" p. 17



de los habitantes del país." (68)

Esta Ley también hace hincapié en las obligaciones y derechos de todos los que integran la Actividad Turística, canalizando legalmente el interés tanto oficial como privado, para obtener del sector los mayores beneficios. Para tales efectos se crea la Dirección de Turismo Social y un Fideicomiso denominado FONATUR, - Fondo Nacional de Fomento al Turismo para asesorar y financiar los programas turísticos y por último se -- crea la Secretaría de Turismo el 31 de Diciembre de - 1974 con el propósito de que sea ella la encargada de formular los programas en la materia, organizar, coor dinar, vigilar, fomentar el desarrollo del turismo y proteger los servicios destinados para esta actividad.

En esta etapa es donde surgen los grandes desarrollos turísticos del país, "como consecuencia de los esfuer zos desarrollados por los gobiernos desde 1968 y concretados en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de 1974, en cuyo capítulo 2, Fracc. 38, destaca el de sarrollo de centros turísticos como: Cozumel, Isla Mu jeres, Q. R.; Lagunas de Montebello, Chis.; Puerto Va llarta, Jal.; Zihuatanejo, Gro.; Barranca del Cobre, Chih.; Dolores Hidalgo, Gro.; Nuevo Guerrero, Tamps.; y San Felipe, B. C." (69)

Esto hace que el turismo se caracterice por "la con- centración de la actividad en determinados centros re creativos y con ello en áreas geográficas específicas

-----

(68) CABALLERO, Gloria; Estructura Administrativa del Turismo en México, p. 44

(69) ALPERSTEIN, Bereinstein Raquel; "La Infraestruc- tura Turística Nacional", p. 81

y saturación de las instalaciones por estructuras turísticas insuficientes debido al crecimiento sostenido de visitantes y por la carencia de equipo y recursos financieros". (70)

En cuanto a la afluencia de turistas, para el año de 1976 se recibieron en México 3 millones 660 mil visitantes, los ingresos en divisas obtenidos por este concepto constituyen dentro de los ingresos nacionales obtenidos por concepto de exportaciones de bienes y servicios, una parte importante, pues compensan el déficit comercial y financiero de las importaciones de bienes y servicios que requiere el crecimiento económico del país.

Prueba de lo anterior es que, de 1972 a 1976 los ingresos por exportaciones de mercancías y servicios fueron de 350,991 millones de pesos, por el renglón turístico se obtuvieron 46,992 millones de pesos, lo que representa una aportación del orden del 13.4 % del total". (71)

También destaca el incremento de turistas en un 4.7%, no obstante la debilidad en el turismo mundial y la baja en la salida total de los viajeros de los Estados Unidos y otros países, claro está que este incremento no fue igual al de los años anteriores, porque México depende turísticamente del mercado norteamericano en un 85 %, y como la salida de turistas en este país bajó, consecuentemente los que recibió México también bajaron. El restante turismo extranjero que ingresó

(70) ARMENTA, Luis Rey; "El Turismo en la Economía del País", p. 419

(71) Idem, p. 417

al país fue proveniente de Canadá, Europa, América Latina y Japón.

En cuanto al turismo nacional, éste se incrementó en 15 millones de viajeros, como consecuencia de la devaluación del peso que desalentó la salida de extranjeros, - este aumento se dió pese a la inflación que restringió los ingresos de las personas destinados a la recreación.

Toda esta etapa marca una nueva concepción del Turismo, pues de considerársele anteriormente sólo por su importancia en la economía, actualmente también se trata de desarrollarlo a través de la protección al turista y a los que prestan sus servicios para este sector, además se incluye la idea de turismo social y sobre todo se tiene especial interés en lo referente a la educación turística, con el propósito de lograr una mayor tecnificación en el sector, de ahí que el gobierno mexicano concluyó un acuerdo con la Secretaría General de la OEA, el 8 de Marzo de 1973, que crea el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR), tendiente a colaborar en el desarrollo e incremento de las Actividades Turísticas, mediante la capacitación, investigación, asistencia técnica y difusión entre los Estados miembros.

Con respecto a la legislación se promulga la Ley Federal de Turismo en 1976, por medio de la cual la Secretaría de Turismo puede emitir opinión ante la SHCP sobre las inversiones turísticas que deban gozar de es -

tímulos fiscales, promover y estimular, junto con la Secretaría de la Reforma Agraria, la creación de empresas y desarrollos comunales, formar y organizar el inventario turístico, promover una coordinación con las entidades federativas, zonas de interés y desarrollos turísticos nacionales, otorgar permisos de operaciones a los prestadores de servicios, e impulsar el turismo social.

Junto con esta Ley se expide el Plan Nacional de Turismo, que se sustenta en la Actividad Turística como estratégica para el desarrollo socio-económico del país, asociando el derecho al trabajo como derecho al descanso.

#### 4.2 CARACTERISTICAS ACTUALES

Actualmente al Turismo se le considera una actividad prioritaria en la estrategia de desarrollo del país - como en los 70s, pues es innegable su contribución económica y su importancia en estos momentos en que se quiere superar la crisis económica. Por tal motivo, el gobierno se preocupa por orientar y racionalizar - la actividad de la mejor forma posible, así el Presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid, en su Primer Informe de Gobierno dijo: "que la importancia del sector turístico en el desarrollo económico y social radica en su capacidad para captar divisas, generar - empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural de nuestro pueblo. Motivos por los cuales se - determina una estrategia general de desarrollo, basa-

da en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios que permita mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna, en especial el turismo recreativo de la población de ingresos medios y bajos y la asignación óptima de los recursos financieros". (72)

A este respecto, se reestructuró administrativamente el sector, liquidándose al Banco Nacional de Turismo creado el 13 de Octubre de 1982, con el objeto de fortalecer y desarrollar el Turismo, por considerar que sus funciones crediticias las puede cubrir adecuadamente FONATUR; también se integró el Consejo Nacional de Turismo a la propia Secretaría de Turismo.

Para el 6 de Enero de 1983, el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR) en donde "se han preparado en 10 años, más de un millar de expertos en turismo de varios países de América Latina, pasó a depender de la Secretaría de Turismo", (73) siendo posteriormente liquidado en 1984.

Cabe señalar que el repunte importante de la Actividad Turística se debe: "a la restitución de la competitividad con motivo de la devaluación del peso en -- 1982, a la recuperación de la economía de E. U. y a la reorganización del aparato administrativo oficial del turismo, que fortalece la imagen nacional y deriva en mayor eficiencia de los servicios y mejor coordina

(72) "Primer Informe de Gobierno, Presidente de México Lic. Miguel de la Madrid", Suplemento especial de IMPACTO N° 1750, p. 12

(73) "Dependerá de SECTUR el Centro Interamericano de Capacitación Turística"; Excélsior 6 de Enero de 1983, p. 8-A

ción de esfuerzos promocionales y de comercialización. Así tenemos que en 1983 entraron al país 4.5 millones de turistas extranjeros, lo que representó un crecimiento del 24.5% sobre 1982". (74) Por cada mexicano que viajó al exterior, "el país recibió 2.7 visitantes, la salida de mexicanos fue de 1 millón 750 mil turistas es decir una disminución del 44% respecto a 1982, y - un 66% por debajo de los 4 millones de mexicanos que salieron en 1981". (75)

"El movimiento de viajeros internos se mantuvo en 22.5 millones de personas, no obstante el deterioro de la capacidad adquisitiva debido a las promociones tarifarias y de paquetes". (76)

En cuanto a la Balanza Turística del país se "obtuvo un saldo positivo de 1,200 millones de dólares, sin - incluir acciones fronterizas que supera en 94% a la de 1982 y en más de 6 veces los 189 millones de 1981, gastando los visitantes extranjeros 1,700 millones de dólares, siendo los egresos alrededor de 500 millones - de dólares". (77)

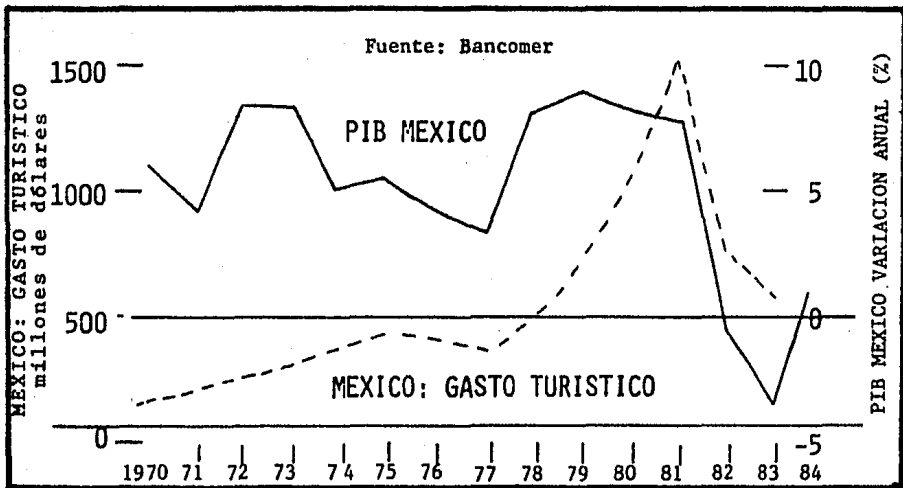
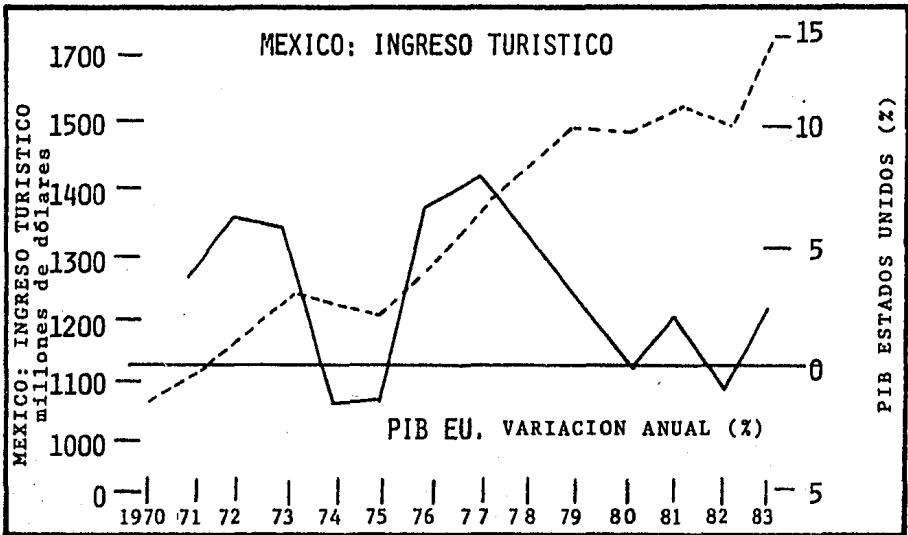
- 
- (74) "Hay marcadas deficiencias en la infraestructura turística"; Banco Nacional de México, Excélsior 12 de enero de 1984, p. 4-26
- (75) "Favorable Balanza Turística SECTUR", Gilberto - de Estrabau, Excélsior 3 de Marzo de 1984, p. 21-A
- (76) "Saldo Positivo por 1,200 millones de pesos B.P. 1983"; Secretaría de Turismo, 10 de Enero de 1984, Excélsior, p. 4-18
- (77) Idem. p. 18

De acuerdo a los datos reseñados en párrafos anteriores, la industria turística mexicana es ya la segunda en importancia después de la petrolera dado la derrama de divisas que por este concepto ingresan al país, tomando en cuenta que para "1984 se esperan 5 millones de visitantes". (78)

---

(78) "Espera México este año 5 millones de visitantes, Excélsior 24 de febrero de 1984, p. 31-A

Las siguientes gráficas vienen a corroborar lo anteriormente ex -  
 puesto: (79)

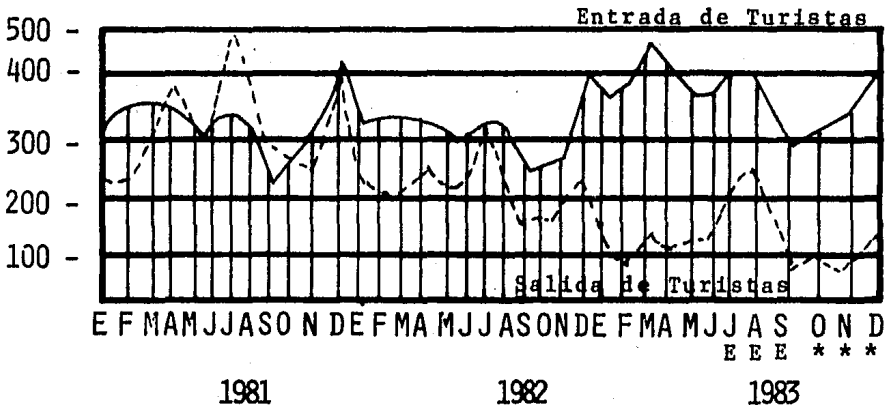


(79) Gráficas: "Al buscar elevar la afluencia de turistas europeos",  
 Julio César Anzueto; 3 de marzo de 1984.



A pesar de las erráticas fluctuaciones en el ciclo de la economía estadounidense, el ingreso turístico para nuestro país ha ido creciendo constantemente. La devaluación inició una tendencia descendente en los egresos por turismo, que se ve acentuada con la caída del producto interno mexicano.

BALANZA DE MOVIMIENTOS TURISTICOS  
 ( MILES DE PERSONAS )  
 1981-1983



Para complementar la información anterior, a continuación señalaremos los lugares más visitados por estos turistas en la República Mexicana como son: Guadalajara, Oaxaca, Cuernavaca, Puebla, Guanajuato, Mazatlán, Puerto Vallarta, Mérida, Manzanillo, La Paz, Cozumel, Cancún, Puerto Escondido, Zihuatanejo, Isla Mujeres, Acapulco y la Ciudad de México. Los principales países de procedencia de los turistas que llegan a estos lugares son: E. U., Europa, Canadá Centro América, y Sud América, entre otros.

Sin duda, la ventaja cambiaria ha contribuido a la evolución del turismo receptivo en nuestro país durante estos últimos años, pues dentro del mercado turístico internacional, México se ha convertido en una de las mejores opciones para el turista en cuanto al poder adquisitivo de su moneda. En un estudio reciente hecho por el New York Times sobre el poder adquisitivo del dólar en diversas ciudades del mundo, podemos constatar lo expuesto en líneas anteriores.

Lo señalado en el párrafo anterior constituye uno de -- los aspectos que influyen en la captación de turistas hacia nuestro país, otro es la red de servicios, atractivos e infraestructura con la que cuenta México y que lo colocan en una situación muy ventajosa con respecto a otros países para el desarrollo de esta actividad -- como son:

#### SERVICIOS

México cuenta con "8,028 establecimientos de hospeda-

je con un total de 263,000 habitaciones; 33,000 Restaurantes de calidad turística; 1,408 Agencias de Viajes; 3,500 Guías de Turistas; 100 Transportes de Turismo; 300 Arrendadoras de Automóviles; 10,000 Automóviles de Renta; 5,000 Comercios especializados; 250 - Patrullas de Turismo; 31 Coordinaciones de Turismo en México; 100 Subcoordinaciones; 40 Delegaciones en el extranjero; 99 Embajadas y 276 Consulados".

#### RECURSOS TURISTICOS

Se tienen entre "11,000 y 16,000 Zonas Arqueológicas; 5,000 Monumentos Coloniales; 52 Parques Nacionales; - 246 Lagos y Lagunas; 20,000 Grutas y Cavernas; 200 -- Playas acondicionadas; 239 Islas; 25 Cenotes; 16 Zonas de Caza; 62 Zonas de Pesca; 6,000 Fiestas, ferias y - exposiciones 12 Ríos; 1,500 Presas; 1.185 Cascadas y 128 Murales y Pinturas Rupestres." (80)

#### INFRAESTRUCTURA

Las vías férreas están constituidas por "25,262 Kms.; la longitud de las carreteras es de 220,000 Kms. con 600 Kms. de Autopistas; las líneas foráneas de transporte son 472; Camiones de Pasajeros 22,000 unidades; Aeropuertos Internacionales 28; Aeropuertos Nacionales 36; Aeródromos 1,500; Líneas Aéreas Nacionales -- 122; Líneas Aéreas Internacionales 38, rutas que operan 211; Puertos Marítimos 121; Puertos de Altura y Cabotaje 11; Transbordadores 15 y Empresas de Transporte Marítimo 321". (81)

- 
- (80) CASPARIUS, Rodolfo; Turismo ¡La Opción!; pp. 194  
a 219
- (81) MAC DONALD, Escobar Eugenio; Apuntes Seminario de Turismo

Cabe destacar que la evolución de la Actividad Turística de 1970 a 1983 se caracteriza por:

- "a) Su contribución al Producto Interno Bruto entre el 3 y 3.5% anual, con una tasa media anual de -- crecimiento de 6.4%.
- b) Aumento del empleo de 863 mil personas a 1.7 millones.
- c) Aumento en el ingreso de divisas por turismo receptivo de 415 millones de Dls. a 1,625 millones.
- d) Saldos favorables en la Balanza Turística pasando de 224 millones de Dls. a 1,184 millones.
- e) Su aportación a la Balanza de mercancías y servicios fluctuó entre 10 y 13% de la cuenta corriente, excluyendo las exportaciones petroleras.
- f) Incremento de visitantes extranjeros de 2.3 millones hasta 4.7 millones.
- g) Los viajes de mexicanos al exterior, pasaron de 1.2 millones en 1970 a casi 4 millones con el Programa de Reordenación Económica, a partir de 1982 y 1983 se redujo a 2 millones de personas y su gasto a 441 millones de Dls.
- h) El turismo nacional alojado en hoteles creció hasta 22.6 millones de personas.
- i) El movimiento fronterizo se estima en 60 millones

de cruces con un saldo favorable de 170 millones en 1983.

- j) La oferta de alojamiento creció de 132 mil habitaciones a 263 mil. De 1974 a 1983 FONATUR otorgó 1,336 créditos con un monto de 43,921 millones de pesos con inversión adicional del sector privado y social de 83,000 millones de pesos para 73,917 cuartos nuevos y para remodelar 10,133 que representó financiar el 84% de los construidos en este período.
- k) En 10 años se han creado nuevos centros turísticos en zonas poco pobladas de menor desarrollo económico y social como: Cancún, Cozumel y el Corredor de Akumal-Xel-Ha, Ixtapa y Zihuatánjeo, Loreto, Los Cabos y Cd. Recreo La Paz y Puerto Escondido en Oaxaca.
- l) Existen 23 destinos localizados en playas y ciudades de tradicional interés turístico que en 1983 recibieron 13 millones de personas, correspondiendo el 67% a turismo nacional y el 33% al extranjero". (82)

---

(82) Cifras obtenidas del Programa Nacional de Turismo 1984-1988

## ASPECTOS LEGISLATIVOS

El desarrollo del Turismo en los últimos 33 años ha motivado que los Estados contemplen en su legislación al turismo, a fin de: "mantener, acrecentar, proteger y regular esta actividad y procurar así su consistencia, permanencia e institucionalidad", (83) por lo -- que dada su importancia, abordaremos este tema en un apartado especial ya que la "legislación turística es un conjunto sistemático de ordenaciones jurídicas que al turismo se refieren en sus diversos aspectos, entre otros: el movimiento de personas físico-jurídicas su protección, la regulación de las actividades de orden turístico, las facultades y funciones de las entidades turísticas o el control de instituciones, servidores y servicios, además de toda una serie de aspectos que incorporados a diversos cuerpos de leyes tienen cierta relación con el turismo". (84)

Toda esta legislación constituye "el conjunto de normas que regulan el acto o hecho jurídico de cierto -- sector del movimiento migratorio \*\* de un Estado". -- (85) Estos ordenamientos como lo señala el Lic. González Alpuche, son los que crean la calidad de turista y los que delimitan lo que es el turismo. \*\*

-----  
(83) CASPARIUS, Rodolfo; Op. Cit. p. 102

(84) GONZALEZ ALPUCHE, Rafael; "Legislación Turística", p. 94

(85) Idem. "En torno al Derecho Turístico", p. 29  
\*\* MOVIMIENTO MIGRATORIO: "Tránsito internacional de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, así como el tránsito local fronterizo o el de una entidad a otra dentro de un Estado". Idem p. 36

\*\* TURISMO: "El conjunto de relaciones y fenómenos que se originan del acto o hecho jurídico que lleva a efecto el individuo, para emprender o -

En nuestro país, la regulación legislativa para la Ac tividad Turística se encuentra encabezada por la Cons titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorga a todo individuo las garantías que en ella se establecen (Art. 1), para el caso del turismo la - libertad fundamental sería la de tránsito dentro y -- fuera de la República, para cualquier persona (Art. 2).

En relación a las leyes que establecen la condición - jurídica del extranjero, éstas son dictadas por el -- Congreso de la Unión (Art. 73, Fracc. XVI). En ellas se determinan sus derechos "por medio de calidades ju rídicas, las que a su vez se subdividen por caracte-- rísticas, dando origen al turismo como institución, - formando una unidad en la Ley General de Población".  
(86)

En esta Ley se define la Condición Jurídica del turista, que es la de NO INMIGRANTE y significa que es un extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país temporalmente (Art. 50), -- las características de esta internación son: que es una internación legal; que la estancia está condicio-- nada, es decir, el tiempo que le permite la Ley del - lugar de estancia y que su finalidad también es la -- que le permite la Ley.

Las calidades de No Inmigrante son: TURISTA; se in--  
terna por 6 meses improrrogables; TRANSMIGRANTE; 30 -  
-----

realizar un viaje y obtener su estancia legal en un lugar distinto al de radicación".

Idem. "México cuenta con avanzada Legislación Tu rística", p. 21

(86) GONZALEZ ALPUCHE, Rafael; "Fundamentos Constitucionales de nuestra legislación turística", p.98

días improrrogables; VISITANTE; 6 meses y puede pedir una prórroga de 6 más; ASILADO POLITICO y ESTUDIANTE; prórroga anual; HUESPED; 6 meses; VISITANTE FRONTERIZO 3 días; y RESIDENTE FRONTERIZO; tiempo indefinido.

Con tal precedente, el turista está definido por la Ley como un No Inmigrante, esto es que no tiene intención de residir permanentemente en un país, con una permanencia hasta de 6 meses improrrogablea; su acreditación como turista la obtiene mediante un documento expedido por la Secretaría de Gobernación, si las finalidades de su viaje son: de recreo, deportes, salud, estudio, negocios y otros similares.

Para regular la Actividad Turística también se cuenta con la Ley de Secretarías de Estado, en donde se especifican las funciones de la Secretaría de Turismo, -- que son: las de formular la programación de la Actividad Turística Nacional; organizar, coordinar, vigilar, y fomentar su desarrollo; promover, conferir o intervenir en el otorgamiento de facilidades, estímulos y franquicias a los prestadores de servicios turísticos; coordinar la celebración de Convenios con fines de -- promoción y; facilitar el intercambio turístico. También regula, orienta y estimula medidas de protección al turismo y lleva las estadísticas.

Otras leyes que intervienen en la regulación del fenómeno turístico son: la Ley de Aduanas, el Código Sanitario y los Convenios o Tratados Internacionales, -- tanto bilaterales como multilaterales.

De acuerdo al Lic. Alpuche, toda esta legislación tu-



rística "debe formularse como un programa en el que se ofrezcan al extranjero satisfactores como: bienes y servicios... en donde el Estado intervenga para exigir el exacto cumplimiento de las normas, para asegurar el prestigio internacional del Estado receptor".  
(87)

En la situación actual, la Actividad Turística se encuentra regulada también por la Ley Federal de Fomento al Turismo, elaborada el 29 de Diciembre de 1983, que en general trata de fomentar la actividad y ejercer un mayor control sobre los prestadores de servicios, a través de la centralización de las decisiones administrativas en la materia.

En esta Ley se determina el ámbito jurídico de la actividad del Estado, en cuanto a la promoción, programación y regulación de los servicios turísticos. Se trata también de adecuar y modernizar el ordenamiento legal que regula las actividades de las facultades necesarias para que por conducto de la Secretaría de Turismo y otras dependencias estatales y municipales se realice una política a escala nacional, que contribuya efectiva y eficientemente al desarrollo del país. Con este propósito se regulará, programará y fomentará integralmente, armonizando las atribuciones de ---  
SECTUR.

Esta Ley consta de 13 capítulos, que contienen 108 --  
-----

(87) Idem. p. 105

NOTA: La forma jerárquica en cómo se organizó la Legislación fue tomada de la expuesta por González Alpuche, Rafael, en su artículo "Fundamentos Constitucionales de nuestra legislación turística", p. 101

artículos, en el primer capítulo se destaca la definición de turista y el listado de los servicios turísticos con objeto de dar protección al turista. En él también se dota a la Secretaría de Turismo de todas las facultades de programación, planeación, regulación operación y sanción de la Actividad Turística, para concentrar en una entidad responsable la unidad de criterio y sus consecuencias normativas.

En el capítulo segundo se dan los fundamentos jurídicos para la prestación de servicios sin discriminación de ninguna especie, sea que se trate de turistas nacionales o extranjeros.

El capítulo tercero se refiere a la Comisión Intersecretarial Ejecutiva del Turismo, cuyo objeto consiste en: conocer, atender y resolver los asuntos del sector que requieran de la intervención de distintas dependencias del gobierno federal.

Las Zonas de Desarrollo Turístico prioritario se determinan en el capítulo cuarto con la pretención de su desarrollo y explotación, tanto por las entidades gubernamentales como por los sectores social y privado.

Con objeto de que la Secretaría del ramo en coordinación con la de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, promueva la formación de técnicos profesionales, en el capítulo quinto se hace mención a la capacitación turística.

El capítulo sexto se refiere al establecimiento de -

un sistema de reservaciones e información turística - que sirva como elemento de apoyo a los prestadores de servicios.

El turismo social es objeto del capítulo séptimo, para que los grupos menos favorecidos económicamente -- tengan acceso al turismo.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo se encuentra - incluido en el capítulo octavo a fin de ampliar sus - objetivos y dotarlo de facultades en materia de estudio y ejecución de obras, enajenación de inmuebles y operaciones financieras.

Los capítulos noveno y décimo están relacionados con los prestadores de servicios turísticos y el Registro Nacional de Turismo. Las normas en esta materia pretenden constituir un instrumento obligatorio por medio del cual se pretende conseguir la equidad de trato, que debe existir entre el prestador y el usuario de servicios turísticos. Con tal motivo se establece la obligación de que todo prestador se inscriba en el Registro Nacional de Turismo, de donde se derivará la expedición de la cédula turística.

Finalmente, los capítulos 11, 12 y 13 se refieren a la protección del turista, vigilancia, verificación y sanciones, estableciéndose las disposiciones adecuadas para auxiliar y proteger al turista. \*

-----

\* RESUMEN Ley Federal de Turismo

CAPITULO V  
VINCULACION ENTRE EL SISTEMA  
ADUANERO Y LA ACTIVIDAD TU--  
RISTICA

## 5.1 MARCO INTERNACIONAL

Con lo expuesto en capítulos anteriores, se ha dado - muestra incuestionable de la evolución constante y -- progresiva de las relaciones económicas, sociales y - culturales entre los pueblos, a través de nuestro conocimiento del desarrollo de Actividades como la Adua nera y la Turística. Constituyendo hoy en día, puntos de contacto que amplían las relaciones internacionales entre los países; las aduanas por medio de la legislación de su comercio exterior; y el turismo estrechando lazos culturales y sociales de sus poblaciones.

Desde el inicio de estas dos actividades, los Estados han tratado de regularlas mediante los mecanismos más idóneos, con el fin de que contribuyan a la evolución de sus comunidades. Para el comercio, se establecieron unidades administrativas que fueron y son el instrumento que los países emplean para aplicar su política fiscal en el ámbito del comercio exterior con el objeto de regular los intercambios de mercancías, evolucionando éstas en relación con el comercio de cada país y de las exigencias que impone el tráfico internacional de mercancías entre ellos.

De ahí que en la actualidad se le atribuyan a la Adua na las siguientes funciones: Fiscal: que implica la - recaudación de impuestos; Económica: para regular las operaciones de importación y exportación, según los - intereses económicos de los Estados; de Vigilancia: para prevenir mecanismos ilícitos en el tráfico internacional de mercancías; y Social: que sacrifica el interés fiscal y el económico, otorgando franquicias y

exenciones en beneficio de la colectividad.

En este contexto, es importante destacar que para cumplir de la mejor manera estas funciones, los Sistemas Aduaneros necesitan de una administración y legislación adecuada, acorde con los adelantos científicos y técnicos que se han dado en esta materia a nivel internacional. La modernización en este sector, se ha convertido a lo largo de los años en un propósito casi generalizado entre los países para hacer compatibles sus regímenes de importación y exportación, facilitando con ello las operaciones comerciales.

Prueba de lo anterior lo constituye el hecho de que para lograr esta congruencia y armonización entre los diversos Sistemas Aduaneros de los países, se hayan establecido diferentes tipos de integraciones aduaneras regionales y concertado Tratados Internacionales como: el de Bruselas y el GATT.

La regulación del fenómeno turístico por los Estados, se debe al auge inusitado que tiene a partir de la segunda mitad del Siglo XX, convirtiéndolo en un valioso indicador del desarrollo mundial. "Su función constante en la actividad económica nacional, en los intercambios internacionales y en el equilibrio de la Balanza de Pagos, lo sitúan entre las principales ramas de la economía internacional", (88) sin dejar a un lado su importancia social, ya que estos movimientos de personas de un país a otro llevan implícito el estrechamiento de los lazos culturales y una conviven-

(88) CASPARIUS, R. Rodolfo: Turismo la Opción, p. 41

cia pacífica entre ellos que beneficia a la sociedad internacional en su conjunto, pues la tendencia cada vez mayor de grandes masas de población hacia el de canso y la recreación constituyen una necesidad y un derecho del ser humano (Recuérdense las cifras estra tégicas de personas que cruzan por las Aduanas del - Mundo: de 300 millones de personas, ya señaladas en capítulo anterior).

Elementos por los cuales no sólo se ha tratado de que la legislación referente a este sector cree las con diciones necesarias para su desarrollo a nivel nacio nal, sino que se ha ampliado al marco internacional como es el caso de la legislación existente sobre de rechos humanos del hombre, que tiende a proteger y - fomentar la práctica del turismo sin ningún tipo de discriminación, así como la contenida en In ternacionales o en Organismos Internacionales como - la OMT.

La integración de la Actividad Turística y los Siste mas Aduaneros se observa cuando la Aduana tiene que regular cada vez más aspectos relacionados con el tu rismo; y por su parte, el turismo tiene que cumplir más formalidades ante la Aduana. Esto se da en el - momento en que la Actividad Turística es practicada por un volú men considerable de personas que represen tan movimientos constantes de un país a otro, de to do tipo de mercancías que llevan consigo; y de sus - medios de transporte.

Como ya se planteó, la Aduana es la encargada de re-

gular el comercio exterior, esto es, el tráfico internacional de mercancías y en el caso de la Actividad Turística, la aduana no controla el paso de los viajeros como tales, sino el de los objetos que llevan consigo así como sus equipajes o medios de transporte.

Así pues, la función de la Aduana no sólo es recaudar impuestos por este concepto, pues representaría una pequeña parte en relación a los obtenidos por transacciones comerciales, sino que constituye un medio para frenar la importación de mercancías prohibidas transportadas por los turistas y que representan competencia para las producidas en el país, o que provoquen vicios sociales (narcóticos) o que perturben la paz con actos terroristas (paso de armas prohibidas) realizados bajo el amparo de la calidad migratoria de turista.

En el caso de los turistas que salen del país, la inspección se realiza para corroborar que no lleven mercancías de exportación prohibida como: los tesoros arqueológicos o artísticos del país.

Por tal motivo y dada la importancia que el Turismo tiene como actividad económica, las autoridades responsables en los diferentes países han tomado medidas que coadyuvan a su desarrollo, otorgando facilidades al turista mediante el establecimiento de controles simplificados de aduanas para las mercancías y transportes que llevan consigo. También en el marco internacional se han llegado a "Acuerdos para regular el tráfico de turistas, elaborando los países participantes en ellos, esquemas conjuntos para un tratamiento



uniforme en el otorgamiento de facilidades aduaneras al turismo", (89) como es el caso del Convenio de Nueva York y de Kyoto que abordaremos más adelante.

La relevancia de esta vinculación entre los Sistemas Aduaneros y el Turismo, se ha patentizado también a nivel internacional durante las reuniones de la OMT y los 13 Congresos Interamericanos de Turismo celebrados hasta la fecha.

Como prueba de lo anterior tenemos que en la Conferencia Mundial de Turismo, celebrada en Manila Filipinas en 1980, la OMT en la Declaración de Manila "pide a los gobiernos que se abstengan de introducir restricciones, formalidades y otras disposiciones que puedan hacer más difícil la entrada o la salida de viajeros o que puedan constituir obstáculos materiales o psicológicos para el movimiento de turistas entre uno y otro país". (90) Por su parte, en el Documento de Acapulco de 1982, recomienda a los Estados que "aseguren la mejor recepción y trato posible a los turistas sin discriminación alguna, así como flexibilidad de las formalidades de viaje en materia de entrada y salida del territorio, aduanas, reglamentación monetaria y salud". (91)

En cuanto a las Reuniones Interamericanas de Turismo, el tema de Aduanas siempre ha sido uno de los puntos constantes de la agenda de trabajo y de los objetivos

-----

(89) ARRIA, Diego; "El turismo en el marco general - de la integración de América Latina y sus vinculaciones con Centroamérica", p. 188

(90) y CASPARIUS R. Rodolfo; Turismo la Opción, p. 47

(91) 49 y 53

de mayor preocupación, en ellos se abordan cuestiones sobre: aduanas-turismo, importación temporal de vehículos por carretera, importación de material y propaganda, y facilidades aduaneras.

Una cuestión sintomática de la relevancia de este tema consiste en que es incluido en una Comisión que aparece siempre en estas reuniones llamado: de Eliminación de Obstáculos al Turismo.

En dichas reuniones también se habla de resoluciones referentes al tema, se dan recomendaciones y elaboran instrumentos internacionales relativos a esta vinculación como: protocolos y tratados, entre otros.

Con tal precedente, podemos constatar que históricamente a nivel Internacional, este tema siempre ha estado presente en todas las reuniones o congresos, de los cuales se ha obtenido un valioso material para la evolución de la materia. Sin embargo, creemos que -- aún se está muy lejos de resolver el problema de cómo la Aduana obstaculiza al turismo y cómo éste complica las funciones de la aduana.

#### 5.1.1 CONVENIOS INTERNACIONALES

Los Convenios Internacionales en materia Aduanera que tienen relación directa con el turismo, son instrumentos legales que suscriben los países con el fin de - promover y facilitar el Turismo, procurándose que en ellos se otorguen franquicias para un número razonable de mercancías que cada persona puede llevar consigo para su propio uso o para obsequios.

Los Convenios Aduaneros para el Turismo de esta forma cumplen con el propósito de coordinar el interés de las autoridades de los Estados para facilitar la circulación de los pasajeros y sus equipajes, así como la de los transportes para que coadyuven al desarrollo de la Actividad en favor de la economía nacional de éstos.

Uno de los mencionados Convenios es el de Nueva York de 1954, denominado: "CONVENIO SOBRE FACILIDADES ADUANERAS PARA EL TURISMO" \* que precisamente tiene como propósito facilitar el desarrollo del turismo internacional a través de la coordinación de los procedimientos aduaneros y los servicios relativos a esta materia.

Para lograrlo, los Estados miembros elaboran una lista de los efectos personales de los turistas y que pueden importarse temporalmente libres de derechos y gravámenes, tales como:

"joyas, una cámara fotográfica con 12 películas o 5 rollos, un par de gemelos binoculares, un instrumento de música portátil, un gramófono portátil con diez discos, una grabadora, un radio, una máquina de escribir, un coche para niño, una tienda de campaña u equipo, artículos para deporte, 200 cigarrillos o 250 gramos de tabaco, una botella de vino de 1/4 y un litro de bebida destilada alcohólica, y 1/4 de litro de agua de tocador y una pequeña cantidad de perfume". (92)

-----  
 (92) FERNANDEZ, Alvarez José; Curso de Derecho Administrativo, p. 588

\* El Acuerdo de Nueva York fue suscrito por México el 4 de junio de 1954, y publicado en el diario oficial el 31 de Diciembre de 1956

Las condiciones que establece el Convenio para importar estos artículos son: que sean para uso personal de los turistas que los importen, que los lleven consigo o en su equipaje, que no existan motivos de abuso, y que los efectos puedan ser reexportados por los turistas al salir.

Como complementario a las importaciones señaladas, -- también se autorizan recuerdos de viaje cuyo valor no exceda de 50 dólares E.U. y que no se destinen a fines comerciales (Art. 4), pues de lo contrario los Estados exigirán permisos de importación temporal (Art.5) como un medio de defensa contra los abusos de los turistas.

Las exenciones y facilidades mencionadas no se aplican cuando el turista sea menor de 17 años; cuando no se puedan aplicar por los Estados por consideraciones de tipo moral, seguridad pública, sanidad, higiene o de índole veterinario o fitopatológico (Art. 9); si el turista entra más de una vez al país cuando el tráfico sea fronterizo (Art. 10) y; cuando se violen reglamentos de policía o cuando se importen armas y municiones (Art. 8).

En caso de que se violen las normas anteriores u otras que establece el Convenio, se aplicarán sanciones como las siguientes: cuando se trate de fraude, contra vención o abusos, el Estado contratante puede cobrar los derechos y gravámenes correspondientes e imponer sanciones según las faltas y; cuando se realiza una sustitución, falsa declaración o maniobra que tienda a beneficiar indebidamente a la persona con objeto --

del régimen de importación adoptado por el Convenio, se castigará de acuerdo a las leyes del país en donde se cometió la infracción (Arts. 11 y 12).

El otro Convenio es el de KYOTO, firmado en 1973 y de nominado: "CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DE LOS REGIMENES ADUANEROS", mismo que incorpora un anexo (F3) que se refiere específicamente a las facilidades aplicables a los viajeros.

El anexo enuncia las facilidades mínimas que se pueden conceder a los viajeros en materia aduanera, se trate de residentes o no, si salen o entran, e independientemente de la forma en que se desplacen (transportes privados o públicos) y mercancías que lleven consigo.

Estas personas pueden ser turistas, trabajadores - fronterizos, miembros de tripulación y personas que cruzan frecuentemente la frontera, independientemente de su nacionalidad (Art. 1).

Las disposiciones generales del Tratado son las siguientes:

- Las autoridades nacionales designarán las aduanas en las que se deban cumplir las formalidades aduaneras de los viajeros, tomando en cuenta el tráfico internacional de los mismos y la situación geográfica. El servicio puede ser ininterrumpido si las necesidades del tráfico lo requieren (Art. 5)
- Si las aduanas están en frontera, las autoridades de los países pueden coordinar las horas de servi

cio. (Art. 6)

- El control de los viajeros por los Estados, se -- realizará únicamente sobre una base selectiva y - por sondeo (Art. 7), o cuando existan razones fun dadas de que se comete una infracción. (Art. 8)
  
- A los viajeros que se desplacen en vehículos o fe rrocarril, se les facilitarán las formalidades de entrada y salida para que éstos no se apeen del - medio de transporte que utilizan (Art. 9); para - aeropuertos y puertos marítimos se deberá utilizar el sistema de doble circuito en cada caso (Art. - 10-11).
  
- Se autoriza a los viajeros a efectuar de claraciones orales de sus mercancías, sin embargo, la a-- duana puede exigir declaración escrita de sus im- portaciones o exportaciones, si son de naturaleza comercial o si su valor excede los límites fijados por la legislación. (Art. 14)
  
- Las mercancías de los viajeros pueden ser deposi- tadas o retenidas por las autoridades aduaneras - en los siguientes casos: cuando así lo solicite el viajero, cuando no puedan ser des pachadas in me diatamente, y cuando no les sean aplicables las - disposiciones del presente anexo.
  
- Los equipos que llegan o salen del país, antes o después que el viajero, se despacharán de acuerdo a las modalidades empleadas para equipo (Art.16).

El despacho de éstos puede hacerlo una persona que no sea el viajero (Art. 17)

En relación a los efectos personales que traen consigo los viajeros no residentes, se les aplicará el régimen de importación temporal, lo cual significa que no se requiere la presentación de documentos, ni garantías para dichos artículos ante la aduana (Art. 19).

El artículo 20 de la Convención señala como efectos personales los siguientes: "un aparato de proyección portátil y sus accesorios, una televisión, joyas personales, gemelos, un instrumento musical portátil, gramófono portátil y discos, aparato portátil para grabar aparatos receptores de radio, máquina de escribir, máquina de calcular, cochecitos de niño, ingenios y equipo deportivo, un sillón de ruedas para inválidos, 200 cigarrillos, 50 puros y 250 gramos de tabaco, 2 litros de vino, 1 litro bebida destilada alcohólica, 1/4 de litro de agua de colonia, 50 gramos de perfume y mercancías que se destinen para regalos o desprovistas de carácter comercial \*\* y que no excedan de \$50 E.U. (93)

También se concede el régimen de importación temporal a los animales y vehículos sin motor, utilizados como medio de transporte así como a los alquilados o prestados para uso particular del viajero (Art. 30). El plazo de importación temporal concedido a estos trans

-----

\*\* DESPROVISTAS DE CARACTER COMERCIAL: Cuando la importación es ocasional y son mercancías destinadas a ser consumidas y utilizadas personalmente por el viajero y su familia.

Anexo F-3 del Convenio de Kyoto, p. 154

(93) Idem. p. 154 y 155

portes no será inferior a seis meses (Art. 33).

En caso de recambio de las piezas a los transportes - sujetos a la importación temporal, éstas también se - verán beneficiadas por dicho régimen (Art. 35).

Todas estas mercancías sujetas a importación temporal deberán poder ser reexportadas por una aduana distinta de la de importación (Art. 27)

Con respecto a las facilidades aduaneras que se les - da a los residentes de regreso a su país, el Convenio en su Artículo 37 les autoriza a reimportar con franquicia todos los artículos que hayan exportado, así - como las mercancías desprovistas de carácter comercial cuyo valor no exceda de \$50 E.U., al igual que las de uso personal (Art. 38).

En este sentido, las medidas aplicables a la salida - de los viajeros tratan de que los países utilicen for malidades aduaneras simplificadas, e incluso que se - llegue a su total eliminación (Art. 40). Con esta fi nalidad general, entre otras cosas se dispone: permi so a los viajeros para exportar mercancías con fines comerciales siempre y cuando cumplan con los derechos de importación y exportación exigibles por las legis- laciones nacionales (Art. 41); los residentes pedirán a las autoridades aduanales medidas de identificación para ciertos artículos, a fin de que sean importados con franquicia a su regreso (Art. 42); la aplicación del régimen de exportación temporal al amparo de docu- mentos para efectos personales y medios de transporte de uso privado, se exigirán en casos excepcionales. -



Cuando se trate de una reexportación se cancelará -- cualquier clase de garantía (Art. 43); para los viajeros que cruzan las fronteras en tránsito, si no sa len de la zona por la cual atraviesan el país, no se rán sujetos a ningún control de aduanas.

Finalmente, dicho documento señala que las autoridades aduanales proporcionarán a las personas interesadas toda la información acerca de las facilidades -- aduaneras a los viajeros (Art. 47), de preferencia -- antes de salir de su país o en el trayecto de su via je (Art. 48), debiendo imprimirse en el idioma ofi-- cial del país y otro que juzgue útil (Art. 49)

#### REGLAMENTACION COINCIDENTE DE LOS CONVENIOS

Con el fin de hacer una observación comparativa entre los dos Convenios, mencionaremos los rasgos más sobre salientes que se reglamentan en cada uno de ellos.

Así tenemos, que por medio del Convenio de Nueva York sobre facilidades aduaneras para el turismo, se establece una coordinación tanto en los procedimientos, -- como en los servicios para facilitar el tránsito del turismo internacional, lo cual significa dar franquicias a este sector turismo con apego a la normativi-- dad, por lo que se determina una lista de mercancías que pueden ser exportadas del país por los turistas, estableciéndose para tal efecto los casos en que las exenciones puedan ser aplicadas, así como las sancio-- nes para el caso de que el Convenio sea violado.

En relación al Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, en éste también se trata de armonizar y coordinar los sistemas aduaneros con respecto a esta actividad a través de la reglamentación de las importaciones de los turistas que tienen residencia permanente en el exterior, así como las importaciones de mercancías que realicen los nacionales cuando salen del país, otorgándose para dicho caso exenciones y facilidades, tanto para los equipajes, debiendo presentarse una lista de los productos que están libres de derechos arancelarios.

En este Convenio también se introducen exenciones a la importación temporal de transportes para uso privado y se reglamenta la información relativa a las facilidades aduaneras para los viajeros por medio de las autoridades responsables de los servicios aduanales.

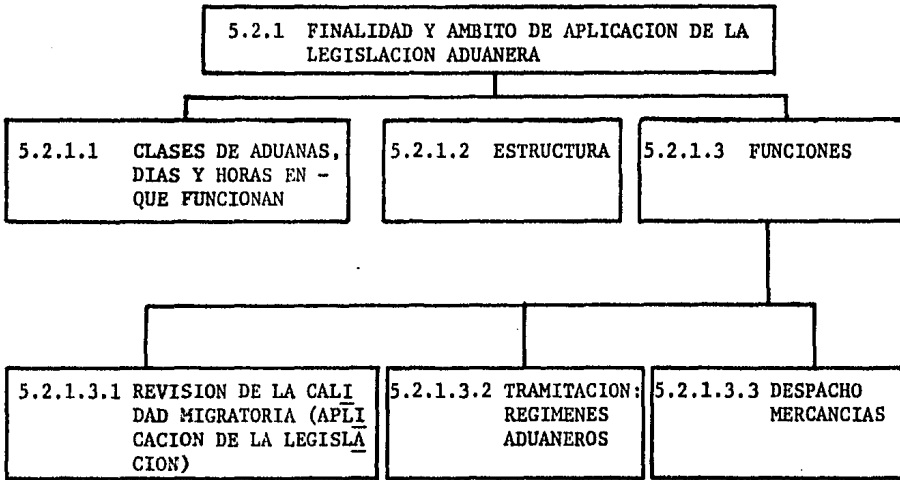
Queremos hacer notar que en entrevistas realizadas a diferentes funcionarios de la Dirección General de Aduanas, pudimos constatar que en México no sólo no se aplica la reglamentación de estos Convenios Internacionales sobre facilidades aduaneras al turismo, sino que existe un desconocimiento absoluto de los mismos.

## 5.2 PANORAMA NACIONAL

Juzgamos indispensable mencionar que México no ha escapado al proceso evolutivo que han tenido el Sistema Aduanero y la Actividad Turística Internacional,

influyendo hoy en día de forma preponderante en el comportamiento de nuestra economía, motivo por el cual en la presente tesis se demostrará su evidente vincula - ción, la cual se manifiesta a través de una regulación legislativa.

En México, la Legislación Aduanera referente al Turis - mo ha sido por muchos años ignorada o considerada de - poca importancia en la captación de divisas para el - desarrollo del país. Es por ello, que a continuación - se hará referencia a la Legislación Aduanera con la - que cuenta actualmente México para regular la Activi - dad Turística, la cual se encuentra contenida fundamen - talmente en la LEY ADUANERA DE 1982, pues en ella se - legisla sobre el tratamiento específico que se debe - dar al turista en las aduanas y la cual se presentará - de la siguiente forma:



- |  |  |  |
|--|--|--|
| A. ARTICULOS QUE COMPONEN EL EQUIPAJE        | A. IMPORTAC. Y EXPORTAC. DEFINITIVA: - OCASIONALES | A. ADUANAS TERRESTRES<br>B. ADUANAS MARITIMAS<br>C. ADUANAS AEREAS |
| B. ARTICULOS SUJETOS A REQUISITOS ESPECIALES | B. IMPORTAC. Y EXPORTAC. TEMPORALES                |  |
| C. ARTICULOS PROHIBIDOS                      | C. REGIMEN DE DEPOSITO FISCAL                      | SALAS DE REVISION DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE MEXICO           |
| D. ARTICULOS EXPORTADOS POR NACIONALES       | D. TRANSITO DE MERCANCIAS                          |  |

-----  
 NOTA: Cuadro Elaborado por las autoras

### 5.2.1 FINALIDAD Y AMBITO DE APLICACION DE LA LEGISLACION ADUANERA

La legislación aduanera contenida en la Ley concretamente "regula la entrada y salida al territorio nacional de mercancías y de los medios de transporte en que se conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste". (Art. 1)

Con este artículo queda perfectamente determinada la función de la Aduana en cuanto a lo que regula, es decir las mercancías consideradas como "todo producto, artículo, efecto o cualquier otro bien aún cuando las leyes las consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular" (art. 2) y los medios de transporte. El cómo los regula es a través del despacho aduanero que trae implícito una serie de requisitos y procedimientos de trámite que se deben seguir para cumplir con las obligaciones establecidas por la Ley, especificándose que el ámbito de aplicación de esta reglamentación está constituido por el Territorio Nacional.

#### 5.2.1.1 ATENCION ADUANERA Y SERVICIOS QUE SE REALIZAN EN LAS ADUANAS

Para la entrada y salida de las mercancías y de los medios de transporte, el Ejecutivo Federal establece los lugares autorizados (Art. 6) a lo largo del territorio nacional y que son precisamente las Aduanas, cuya ubicación ya se dió en el Capítulo II y que pueden ser de las siguientes clases, dependiendo del tráfico que efectúen, a saber: MARITIMAS, TERRESTRES, FLUVIA-

LES, AEREAS Y POSTALES (Art. 7). De éstas sólo analizaremos las Marítimas, Terrestres y Aéreas, por ser - las que realizan el "embarque y el desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, a su entrada y salida del territorio nacional en día y hora hábil" (Art. 8)

Conforme a este artículo y al 10 del Reglamento, en - la Regla General N° 2 de la propia Ley, se consideran días y horas hábiles para la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte, los siguientes:

TRAFICO MARTITIMO: Las visitas de inspección y servicios de vigilancia son las 24 horas todos los días del año, para maniobras de carga, descarga y transbordo, así como trámites ante las oficinas aduaneras relacionados con dichas maniobras, de 8 a 15 horas de lunes a viernes.

La entrada o arribo de las embarcaciones se debe anunciar con 48 horas de anticipación, en el aviso se debe poner la fecha de llegada, el nombre de la embarcación, bandera, volúmen y cantidad de cargamentos, así como el número de pasajeros (Art. 14 del Reglamento).

En la formulación del documento sobre los pasajeros - extranjeros que conduzcan la embarcación al país, el capitán mencionará la lista de los pasajeros que conduzca para cada puerto mexicano con: expresión de --

-----  
 NOTA: Los artículos señalados en estos apartados forman parte de la Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias, SHCP, Dirección General de Aduanas, México, D.F. 1982, pp. 13-189

cantidad y clase de los bultos que constituyan el equi  
paje de cada uno, con excepción de los de mano (Art. -  
 16 Reglamento).

**TRAFICO TERRESTRE:** El horario de entrada y salida de  
 vehículos con o sin mercancías, se fija conforme al -  
 servicio de la Aduana extranjera en el punto de entra  
da o salida del país, para carga, descarga y transbor  
do, así como trámites ante las oficinas aduaneras re-  
lacionados con dichas maniobras, de 8 a 15 horas de -  
 lunes a viernes (Regla General N° 2).

El tráfico terrestre con mercancías y pasajeros a tra  
vés de líneas divisorias internacionales sólo podrá -  
 efectuarse: durante horas hábiles cuando se transpor  
ten mercancías, sea cual fuere el vehículo que se use  
 y aún cuando los efectos sean conducidos por personas;  
 durante horas previamente determinadas en itinerarios  
 de trenes que solamente conduzcan correspondencia y -  
 pasajeros con equipajes de su propiedad; se permitirá  
 el paso en hora inhábil cuando sean trenes especiales  
 de pasajeros, siempre que se avise con anticipación a  
 las autoridades la hora que se señale el paso de és--  
tos; y a cualquier hora del día o noche cuando se tra  
te de convoyes de auxilio o de reparación, locomotoras  
 vehículos vacíos o vehículos que se dediquen exclusi  
vamente al transporte de personas que no lleven ni --  
 traigan mercancías (Art. 34 Reglamento).

**TRAFICO AEREO:** Las aeronaves que conduzcan pasajeros  
 y equipajes sin ruta fija autorizada, podrá efectuar-  
 se durante horas inhábiles, cuando oportunamente las

autoridades competentes hagan del conocimiento de la autoridad aduanera, la hora en que se efectuará el aterrizaje o despegue correspondiente (Art. 36 Reglamento).

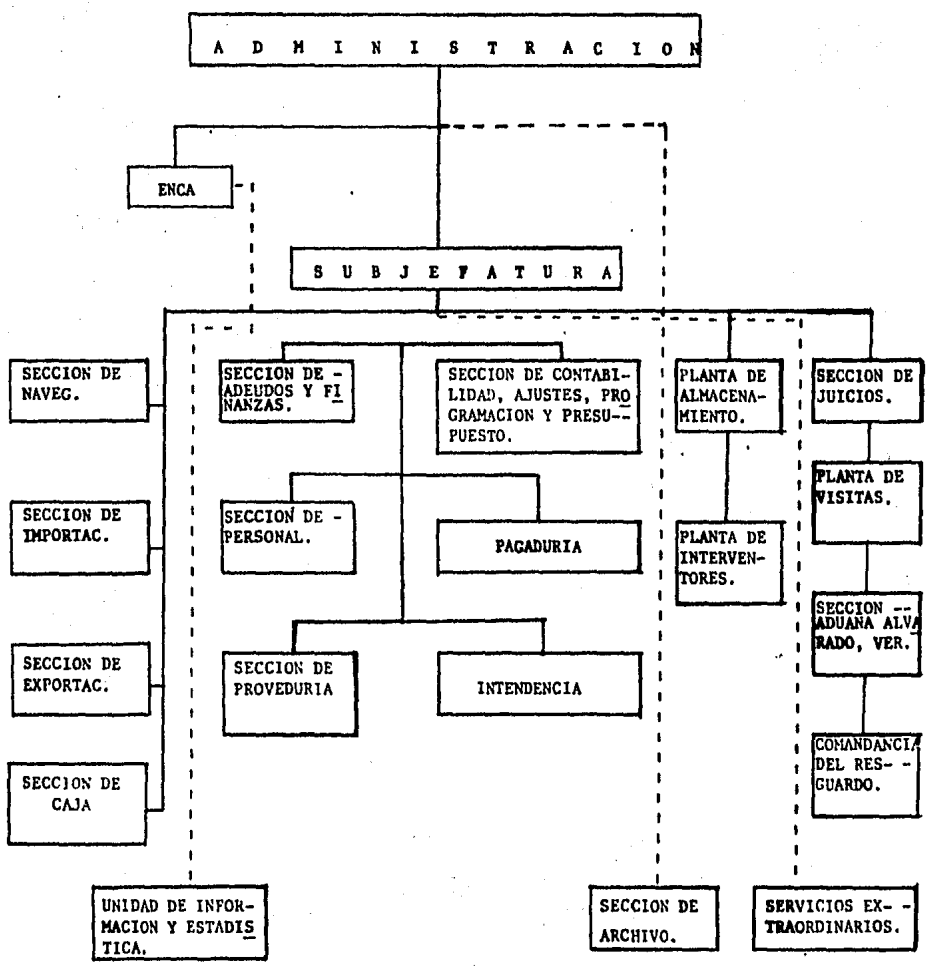
Para el servicio de almacenaje, recepción, entrega y presentación de mercancías de 8 a 15 horas de lunes a viernes y demás trámites de despacho (Regla General - N° 2). En caso de transbordo de equipajes, los capitanes de embarcaciones o aeronaves y los conductores deberán solicitarlo por escrito ante las aduanas, la solicitud se acompañará con la lista de pasajeros permitiéndose a éstos que por sí mismos transborden el equipaje de mano (Art. 58 Reglamento).

#### 5.2.1.2 ESTRUCTURA

Para comprender mejor el funcionamiento de estas tres clases de Aduanas, con respecto al Turismo, a continuación mostramos sus Organigramas correspondientes - explicando posteriormente las plantas y secciones que participan en la atención a los turistas, de tal suerte que las ubiquemos correctamente.



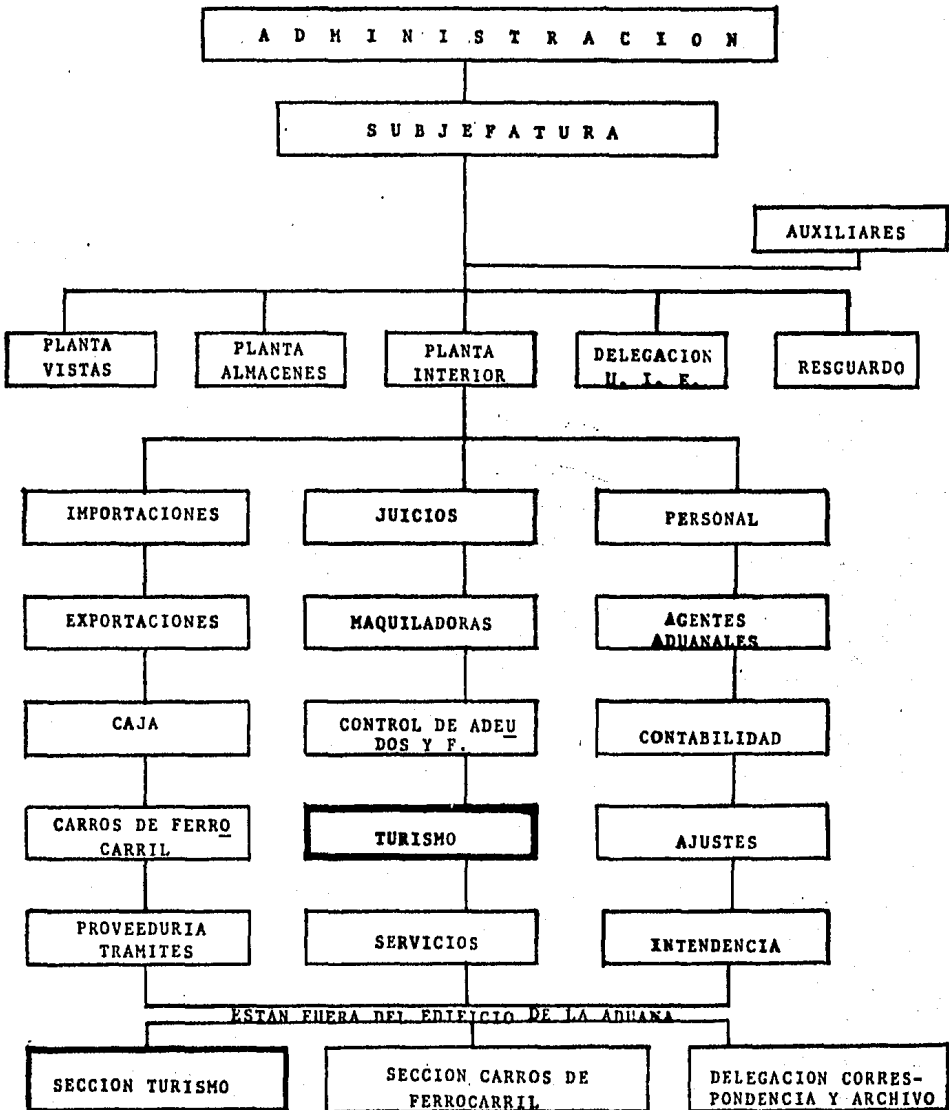
ORGANIGRAMA ADUANA MARITIMA DE VERACRUZ



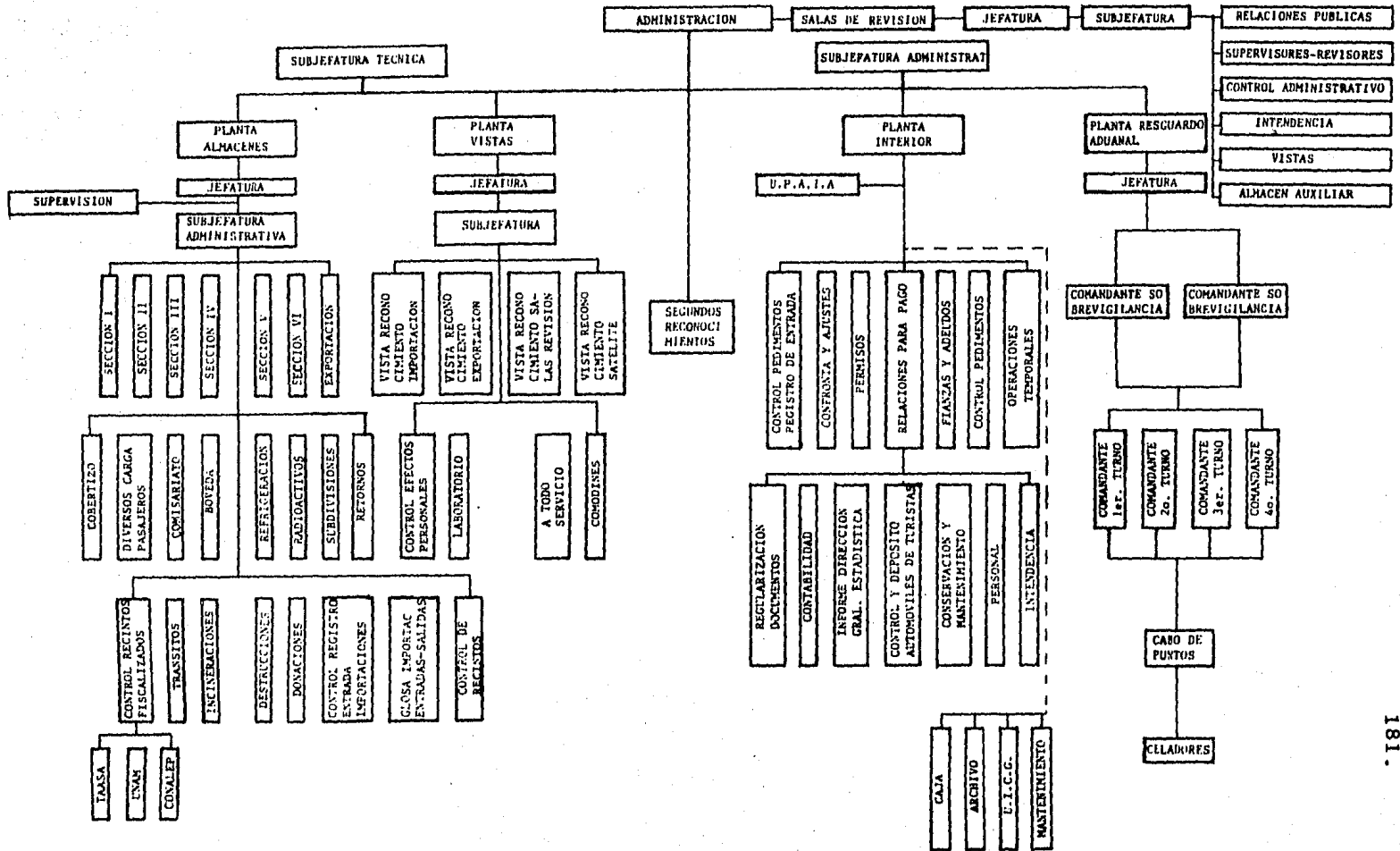
Cuadro elaborado por las autoras

NOTA: La Aduana Marítima no incluye la Sección de Turismo.

ORGANIGRAMA ADUANA FRONTERIZA DE NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS



ORGANIGRAMA ADUANA AEROPUERTO INTERNACIONAL CD. DE MEXICO



### 5.2.1.3 FUNCIONES

La Aduana se encuentra estructurada de acuerdo a las diferentes funciones que desempeña, encabezada por las Oficinas Superiores que son la Administración y la Subjefatura, en la primera se controlan todas las operaciones que se realizan en la misma y es dirigida por una persona designada por la Dirección General de Aduanas; la segunda es el órgano asesor o suplente de la Administración y cumple sus mismas funciones con legal facultad, de tal suerte que la persona encargada de ella también designada por la D.G.A., puede sustituir al administrador asumiendo las tareas y obligaciones de éste. Lo que la diferencia es que la Subjefatura cumple una labor de vigilancia directa en lo referente al trabajo desempeñado por los empleados que realizan la tramitación y el despacho de las mercancías.

Para cumplir más eficazmente su tarea, todas las operaciones de tramitación y despacho se organizan de tal forma que cada una de ellas integra una planta, la cual se puede subdividir en secciones dependiendo de sus atribuciones.

Estas plantas son en general la de Vistas, Almacenistas, Resguardo Aduanal, Interior e Interventores. La primera se encuentra integrada por personal designado por la D.G.A. siempre y cuando sean egresados de la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera con la Licenciatura de Vista Aduanal, ellos son los que practican el reconocimiento de las mercancías para clasificarlas de acuerdo a las tarifas arancelarias del país, determinando el monto de los impuestos que les corresponden.

En la Planta de Almacenistas se realizan las funciones de recibo, guarda y entrega de mercancías en los lugares fiscales o fiscalizados; la tercera Planta mencionada es la corporación armada que desempeña las funciones de vigilancia general, previene, persigue y reprime la ejecución de operaciones ilícitas.

La Planta de Interventores participa en las actividades de registro de cargamentos tanto a la entrada como salida en el país, y por último la Planta Interior -- tiene a su cargo varias Secciones de las cuales se mencionarán las siguientes:

Sección de Exportaciones: revisa, documenta, numera y registra los pedimentos de exportaciones definitivas y temporales, así como a las que se concede un -- tratamiento de excepción.

Sección de Caja: recibe el pago de impuestos y certificación de documentos, guarda garantías (fianzas, y billetes de depósito), registro y control de los ingresos (libro con numeración progresiva anual), expedición de cheques por concepto de pago de sueldos --- (servicios extraordinarios), devolución de cantidades cobradas de más por errores aritméticos, en el ajuste de los pedimentos para el pago de impuestos, participaciones y multas.

Sección de Turismo: atiende a los turistas respecto a sus necesidades, demandas y problemas para la importación o exportación de sus vehículos, equipajes y demás efectos de su propiedad; controla los permisos

sos de importación temporal y sus prórrogas de automóviles, remolques, motocicletas, embarcaciones, aviones, armas y otros artículos pertenecientes a turistas vigilando su oportuno retorno al extranjero; lleva en orden el registro de permisos expedidos y cancelados, remitiendo a otras aduanas los formulados por ellas y que en ésta se hayan cancelado; lleva el control de las garantías otorgadas a turistas en los casos de importaciones temporales de bienes que sea necesario el aseguramiento del interés fiscal; informa oportunamente a las Direcciones Generales de Aduanas y del Registro Federal de Automóviles, según corresponda sobre los permisos expedidos y cancelados; turna a la Sección de Contabilidad la documentación relativa a permisos para su integración en la cuenta mensual y a la Unidad de Informática y Estadística para su procesamiento; y turna a la Sección de Juicios los antecedentes relacionados con casos en que se presuma cometida alguna infracción, para la instrucción del procedimiento de investigación correspondiente.

Las Plantas y Secciones anteriormente señalada son las que intervienen directamente en la atención al turista, pues el personal que labora en ellas es el encargado de revisar, autorizar, tramitar y despachar las operaciones de importación y exportación de sus mercancías y medios de transporte, respetando las franquicias que le otorga la Ley Aduanera y los Tratados Internacionales suscritos por México, de ahí que los encargados de aplicarla deban cerciorarse de la Calidad Migratoria de los pasajeros que entran o salen del país y que son las siguientes:

## 5.2.1.3.1 REVISION CALIDAD MIGRATORIA

<u>CLASE DE PASAJERO</u>	<u>DOCUMENTO MIGRATORIO</u>	<u>FRANQUICIA</u>
REPATRIADO	CERTIFICADO CONSULAR CERTIFICADO DE LA - OFICINA DE POBLACION	EQUIPAJE, MENAJE DE CASA, INSTRUMENTOS CIENTIFICOS Y HERRAMIENTAS (ART. 46, FRACC. VII)
INMIGRANTE	F.M. 2	
DIPLOMATICO	F.M. E	MENAJE DE CASA Y EQUIPAJE (ART. 10 REGLAMENTO)
ESTUDIANTES	F.M.9 y F.M. E	MATERIAL DIDACTICO Y EQUI PAJES (ART. 46, FRACC. X)
TURISTA	F.M. 14 o F.M.T. EXTRANJERO F.M.E. - NACIONAL	EQUIPAJES (ART. 46 FRACC. VI)

## ARTICULOS QUE COMPONEN EL EQUIPAJE -A-

Para efectos del Art. 46, Fracc. VI, el 107 del Reglamento señala que las mercancías que integran este equipaje se encuentran contenidas en la Regla General N° 7 y son:

Mercancías de uso personal como ropa, calzado y artículos de aseo y tocador.

Cámara fotográfica y una cinematográfica hasta de 8 - milímetros, ambas portátiles y hasta 12 rollos de película virgen (C.N.Y sólo incluye la cámara y 5 rollos).

Hasta 50 libros (no lo incluye el Convenio Nueva York).

Un artículo deportivo o un equipo individual de deportes usados que puedan ser transportados por una persona (Convenio Nueva York incluye artículos deportivos - y una tienda de campaña y equipo).

20 Cajetillas de cigarrillo, 50 puros o doscientos cincuenta gramos de tabaco (igual que en el Convenio Nueva York).

Hasta 3 litros de vino o licor (2 más que el C.N.Y)

Un binocular (incluido en el C.N.Y.)

Hasta 5 juguetes (C.N.Y. un coche para niño)

Medicamentos con receta médica si se trata de drogas (No está incluido en el C.N.Y.)

Los velices, petacas, baúles y maletas que contengan el equipaje. Regalos hasta por valor de 5,000 pesos (C.N.Y. 50 dólares).

Los residentes en el extranjero pueden traer también:

Un aparato de televisión, un aparato de radio, una máquina de escribir, un instrumento musical, una tienda de campaña y un equipo para acampar, una canoa o kayak de menos de 5 metros y medio de largo, discos musicales y cintas magnetofónicas (cassettes), con un número total de 20 unidades, una bicicleta sin motor, ropa de casa habitación, utensilios de cocina y comedor



así como mesas y sillas, y un juego de avíos para pesca, un par de eskis, dos raquetas de tenis y otros artículos deportivos. (Los aparatos deben ser portátiles y los artículos en cantidad no excesiva).

Tampoco pagarán impuesto a la importación los equipajes pertenecientes a los pasajeros procedentes de las Zonas Libres que sean reexpedidos al resto del país - (Art. 112, Fracc. IV de la Ley y 164 del Reglamento), estos artículos son los de uso personal, siempre que sean usados, así como las mercancías adquiridas en dichas zonas cuyo valor no exceda de 5,000 pesos (Regla General N° 7).

Otras franquicias que se otorgan a la Actividad Turística pueden ser: la exención de impuestos a los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de personas y su equipo (Art. 46, Fracc. - III). Se considera equipo propio e indispensable de los vehículos destinados a este transporte el siguiente:

Para tráfico terrestre: remolques, arzones, locomotoras, autovías, furgones, plataformas, útiles de cocina, comedor y dormitorio; en tráfico aéreo: aerodeslizadores; en tráfico marítimo: hidrodesslizadores, -- lanchas, botes salvavidas y otros vehículos de auxilio. En los tres tipos de tráfico se conceden franquicias a las piezas de recambio, herramientas de trabajo, mobiliario normal, aceites lubricantes, combustibles y carburantes que contengan en sus depósitos normales y partes y equipos integrados al medio de transporte, siempre que sean necesarios para su funciona--

miento (Regla General N° 6).

También se permite la libre exportación de los efectos de uso personal que los turistas hayan olvidado en el país, cuando dichas circunstancias se comprueben a satisfacción de las autoridades aduaneras (Art. 110 Reglamento), así como los artículos de uso personal de extranjeros fallecidos en el país y de los mexicanos en el extranjero (Art. 46 Fracc. XII de la Ley).

Las mercancías importadas al amparo de estas franquicias no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio sin - autorización de la S.H.C.P. (Art. 47 de la Ley).

Con el fin de otorgar mayores facilidades al Turismo, el 6 de febrero de 1985 la Sec. de Hacienda y Crédito Público puso en vigor la modificación a la Regla Séptima y la adición a la Regla Décima séptima de la Ley Aduanera, publicadas en el Diario Oficial del 4 de Febrero del mismo año y referidas a la franquicia que - gozan los pasajeros en viajes internacionales y declaración que deben formular tanto los residentes en México, como los que residen en el extranjero y se internan en el país como turistas.

"Estas reformas están basadas fundamentalmente en la confianza del Gobierno Mexicano en los viajeros que - llegan al país, ya sean nacionales o extranjeros" (94) lo cual consiste en la presentación por parte del pasajero de una declaración de fácil llenado ante la au

(94) DGA Noticiario Aduanero, Año I N° 4, México, D. F. pp. 1 y 2 "Franquicia al pasajero y facilidades aduaneras al turismo", Jiménez Canet.



Destaca el hecho de que en la declaración viene anexa la lista de artículos y efectos que tienen derecho de introducir los pasajeros al país con franquicia, así como otras disposiciones para que conozcan sus derechos y obligaciones.

Considerando que la autoridad aduanera dará crédito a lo manifestado por el pasajero, ésto permitirá agilizar el trámite de revisión de los equipajes. Para que esta normatividad sea aplicada con eficiencia en las Salas de Revisión del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la Ciudad de México, se establece el -- Sistema de Canales Verde y Rojo, que en otros países se utiliza y al cual nos referimos en el Capítulo I.

En cuanto a la franquicia al turista extranjero, ésta es más amplia que la del residente nacional que retorna al país con la facilidad éste último de traer artículos no prohibidos hasta por un valor de 100 dólares.

Asimismo se va a autorizar a todo pasajero para que importe mercancías sin presentar el permiso de importación, pero pagando los impuestos correspondientes -- cuando éstas tengan un valor de 100 Dls. de una misma mercancía; y 500 si son diferentes. Esta facilidad -- queda limitada si los artículos no están considerados por la Secretaría de Comercio como de negativa automática, de ser así quedarán en depósito ante la Aduana.

En cuanto a la lista de los artículos exentos de impuestos para los pasajeros residentes en el país, encontramos las siguientes variaciones con relación a -- la lista expuesta anteriormente: Los artículos de uso

personal serán en cantidad razonable y acordes con la duración del viaje; se establece que la importación de cigarrillos, puros, tabacos y licores deberá ser por una persona mayor de edad. Se incorporan artículos - nuevos exentos de impuesto como: una cámara para video grabación con su fuente de poder y 12 video casettes y otros objetos cuyo valor equivalga en moneda - nacional hasta 100 Dls. También observamos que se reduce el número de libros y revistas a 20 y se excluye de la lista un binocular y hasta 5 juguetes.

Por otra parte, a los pasajeros residentes en el ex--tranjero además de las mercancías susceptibles de importación por los nacionales se incluye un binocular, una cámara adicional, hasta 5 juguetes cuando los pasajeros sean menores de edad, un deslizador acuático con o sin vela, una video cassettera y una bicicleta con motor.

Finalmente para los pasajeros de las zonas libres se amplía el monto para las mercancías extranjeras adquiridas en dicha zona a \$25,000.

Además de lo estipulado en la Ley Aduanera, en el A--cuerdo 101-170 (Diario Oficial de 1979) también se señalan los siguientes artículos que se pueden importar libres de impuestos aduaneros y de requisitos especiales: prendas de vestir para damas que serán 4 vestidos o pantalones, 6 blusas, 6 faldas o pantalones cortos, 6 pares de medias, 2 camisones o pijamas y 2 bolsas de mano. En el caso de los varones puede ser: 4 trajes, 6 camisas, 2 pantalones, 6 pares de calcetines

6 corbatas y 2 pijamas; y para ambos 2 pares de zapatos, 1 par de pantuflas, 1 abrigo o estola y una chamarra o saco sport que no sean de piel natural, 1 impermeable o gabardina, 2 suéteres, 13 prendas de ropa interior de cualquier clase, 2 trajes de baño o shorts, 1 paraguas o sombrilla, 1 sombrero, 6 pañuelos y 1 par de guantes.

Instrumentos de trabajo que sean portátiles y cuyo peso en conjunto no exceda de 20 kilos, para profesionales, obreros, artesanos y artistas que se identifiquen como tales. En cuanto a los artículos de uso personal, cigarrillos, licor, artículos deportivos, libros y juguetes, serán los que fija la Ley. En conclusión este Acuerdo sólo da una mayor especificación de las prendas de vestir a importar e incluye el permiso para la introducción de un aparato portátil.

#### ARTICULOS SUJETOS A REQUISITOS ESPECIALES -B-

Los artículos que no están contenidos en esta legislación deben satisfacer otros requisitos a su entrada en el país como pueden ser: alhajas o piedras preciosas, alimentos, armas y municiones, manufacturas de pieles naturales, fitopecuarios (plantas y animales) y trofeos de cacería.

Con respecto a los artículos que los turistas utilizan para practicar algún deporte, como la cacería o la pesca, deben solicitarse ante las representaciones consulares de México en el extranjero permisos especiales. En el caso de la cacería deportiva debe solicitarse la

expedición de un Certificado de armas a turistas cinegéticos para que al llegar al país pueda introducir libremente las armas que necesita. En el Certificado se describen las armas que va a importar y únicamente pueden ser: "2 armas largas de características netamente deportivas, con una dotación de 100 cartuchos cada una" (95)

A su arribo al país, el turista una vez que las autoridades migratorias registren el documento migratorio y anoten que se interna en el país con armas, se dirigirá a la Aduana del puerto de entrada y depositará sus armas, recibiendo un comprobante por las mismas. Posteriormente irá a la Oficina de Caza para solicitar su permiso de cacería mostrando el Certificado de Armas de turistas cinegéticos, el comprobante de depósito ante la Aduana y la documentación migratoria; de ahí pasará a la Comandancia de la Zona Militar que corresponda para obtener la Licencia de Portación Temporal y de Portación de Armas previa presentación de todos los documentos obtenidos anteriormente, (el permiso es por 90 días). Finalmente, con todos los documentos y permisos necesarios irá a la Aduana a recoger su arma.

"Al abandonar el país los interesados deben presentar ante la Aduana las armas que introdujeron, así como los permisos de importación de las mismas debidamente cancelados, pues en caso de que no lo estuvieran, dichas autoridades los dejarán sin efecto". (96)

-----  
 (95) BRAVO, Caro Rodolfo; Gufa del Extranjero, p. 10

(96) Idem. p. 12

En el caso de la pesca deportiva se extienden dos clases de permisos: los individuales por un día con un costo de 100 pesos, y por un mes 500 pesos; y los referentes a yates privados o embarcaciones particulares de matrícula extranjera, el permiso costará 1,000 pesos por un año. La tripulación de esta clase de embarcaciones debe tener un permiso de pesca individual sea cual fuere su edad o sexo.

Al llegar al país la embarcación debe acreditar sus documentos ante la Aduana para comprobar su legal estancia, estos permisos los expiden únicamente las Representaciones mexicanas establecidas en los Estados Unidos de América y Canadá.

Los turistas que lleguen al país con un automóvil equi-pado con instalaciones radiotelefónicas de Banda Civil, deben solicitar también un permiso especial ante las Representaciones Consulares Mexicanas establecidas en los Estados Unidos y en Guatemala. Los permisos pueden ser de dos tipos: el que se otorga una sola vez para visitar lugares ubicados más allá de las zonas fronterizas o de los puertos de arribo; y el que se otorga a los turistas residentes cerca de la zona fron-teriza para múltiples entradas, el costo de estos per-misos es de 800 pesos.

#### ARTICULOS PROHIBIDOS -C-

Los artículos que bajo ningún concepto se pueden intro-ducir al país son las drogas y estupefacientes.



## ARTICULOS EXPORTADOS POR NACIONALES -D-

En cuanto a las personas residentes en el país que viajan al extranjero llevando consigo: aparatos electrónicos, cámaras fotográficas y cinematográficas, prendas de piel o de lujo y otros bienes que formen su equipaje, podrán solicitar de la Autoridad Aduanera que los registre para que exhibiendo el original de ese registro, se admitan a su regreso libres de impuestos y requisitos especiales (Art. 109 Reglamento), el documento que se emplea para tal efecto es el que se presenta en la siguiente página.



**SOLICITUD DE REGISTRO DE PERTENENCIAS DE PASAJEROS RESIDENTES**

<b>DATOS DEL PASAJERO</b>					
Nombre _____		Domicilio _____		País _____	
Documento migratorio No. _____		De _____		Fecha de expedición _____	
Medio de transporte _____		Módulo de salida _____			
<b>DESCRIPCION DE LOS ARTICULOS</b>					
C L A S E	C a n t i d a d	D E S C R I P C I O N	M O D E L O	S E R I E	T I P O
<b>LOS ESPACIOS QUE QUEDAN EN BLANCO DEBIAN SER CANCELADOS</b>					
<b>ADUANA DE SALIDA</b>			<b>ADUANA DE ENTRADA</b>		
_____ FECHA DE RETORNO _____ NOMBRE Y FIRMA _____			_____ NOMBRE Y FIRMA _____		
<b>EL REVISOR</b>			<b>EL REVISOR</b>		

El pasajero deberá llenar este formato con letra de molde y presentarlo al revisor de la Aduana de salida, anotando: Nombre, domicilio, documento migratorio y número, lugar y fecha de expedición, medio de transporte por el que sale del país y descripción de los artículos no considerados como equipaje.

El revisor de la Aduana de salida deberá anotar: Cancelación de todos los espacios en blanco, características especiales de las mercancías, nombre de la Aduana de salida, fecha de retorno, nombre y firma.

El revisor de la Aduana de entrada anotará: Aduana de entrada, nombre y firma.

El original se entrega al pasajero y la copia se queda en la Aduana.

### 5.2.1.3.2 TRAMITACION REGIMENES ADUANEROS

En virtud de que todas las mercancías que entran o salen del país deben ser destinadas a un régimen aduanero, a continuación señalaremos los que pueden ser aplicados a los turistas (Art. 63 Ley).

I.- DEFINITIVO: Tanto para Importaciones como para Exportaciones

II.- TEMPORAL DE IMPORTACION: - para retornar al extranjero en el mismo estado.

TEMPORAL DE EXPORTACION: - para retornar al país en el mismo estado.

IV.- DEPOSITO FISCAL

V.- TRANSITO DE MERCANCIAS

El interesado señalará en el pedimento (si es necesario) el régimen aduanero que solicita y manifestará - bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al mismo (Art. 64 Ley).

Se entiende por Régimen de Importación o Exportación Definitiva: cuando las mercancías entran o salen por tiempo ilimitado, dando lugar al pago de impuestos -- (Art. 70, 73 y 69 Ley). Dentro de este régimen se -- ubican las importaciones y exportaciones ocasionales, las cuales se pueden realizar cumpliendo los requisitos y las condiciones siguientes (Art. 28 Párr. 11):

cuando las mercancías no excedan del valor de 50,000 pesos si son de importación y de 100,000 pesos si son exportaciones (Art. 94 Reglamento).

Quienes importen o exporten mercancías ocasionalmente bajo las condiciones anteriormente señaladas, deberán presentarlas a la autoridad aduanera con los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales así como la factura o documento de compra, manifestando bajo protesta de decir verdad, el precio de adquisición (Art. 28 Párr. III), para que después de efectuado el reconocimiento aduanero se determinen y hagan efectivas las contribuciones causadas (Art. 95 Fracc. II Reglamento).

Cuando el valor de las mercancías que traigan consigo los pasajeros sobrepase la cantidad fijada para las importaciones ocasionales, estarán obligados a presentar pedimento sin exigirse que determinen los impuestos.

Los que viajan al extranjero, cualquiera que sea el valor de las que llevan consigo no presentarán pedimento (Art. 94 Reglamento).

El Pedimento es un documento que se debe presentar ante la Aduana en donde se encuentran depositadas las mercancías (Art. 86 Reglamento) que debe contener los siguientes datos:

- a) Régimen aduanero al que se pretende destinar la mercancía.

- b) Datos sobre la mercancía para determinar los pagos o impuestos al comercio exterior. En importaciones se debe acompañar por la factura comercial -- cuando el valor de la mercancía exceda a 10,000 pesos, con firma autógrafa y redacción en español con datos suficientes para identificar la mercancía (Inciso a). En las exportaciones la factura que exprese el valor comercial de las mercancías (Inciso b Art. 25, Fracc. I y II).

Para corroborar lo dicho, en el Pedimento las Autoridades Aduaneras realizan un reconocimiento de las mercancías en un recinto fiscal o fiscalizado, en presencia del solicitante. Este reconocimiento consiste en: el exámen de las mercancías de importación o exportación o de sus muestras, para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y demás características, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley (Art. 29 Párr. II).

Finalmente le corresponde a la Autoridad Aduanera determinar en cantidad líquida los créditos fiscales relativos a importaciones o exportaciones ocasionales efectuadas por los pasajeros (Art. 60, Párr. I).

El Régimen de Importación o Exportación Temporal de mercancías es cuando entran o salen mercancías del -- país por tiempo limitado y para una finalidad específica, quienes someten las mercancías a este tipo de -- régimen deben señalar en el Pedimento la finalidad a la que se destinarán y en su caso el lugar en donde habrá de realizarse la citada finalidad (Art. 75 y 76).

La propiedad o el uso de las mercancías destinadas a importación temporal no podrán ser objeto de transferencias o enajenaciones, excepto cuando la Autoridad Aduanera en términos del Reglamento lo permita previa solicitud (Art. 77).

En las Importaciones Temporales no se pagan impuestos excepto cuando su explotación sea lucrativa, pero sí se cumplirán las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen (Art. 79). Entre las restricciones podemos mencionar el que no se autorizará la Importación Temporal de objetos y alhajas, de metales preciosos, de piedras preciosas o semi-preciosas, ni de perlas montadas o sin montar (Art. 82 Párr. II).

Dentro del régimen de Importación y Exportación Temporal encontramos el que se refiere al retorno de las mercancías en el mismo estado y que consiste en la salida o entrada de mercancías nacionales o nacionalizadas después de realizada la finalidad por la que ingresaron al país o salieron de él sin modificación alguna. (Art. 82 y 92).

El Documento que se requiere para el Régimen Temporal es el que se presenta en la siguiente página.



Régimen de Depósito Fiscal: es el que consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito autorizados, el cual se efectúa una vez determinados los impuestos a la importación o a la exportación (Art. 96).

Las mercancías en Depósito Fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento: si se importan definitivamente, si son de procedencia extranjera, si se exportan definitivamente, si son de procedencia nacional y si retornan al extranjero las de esa procedencia o se reincorporan al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan.

En caso de retorno se realizará sin el pago de impuestos determinados, dentro de los 15 días siguientes, si las mercancías no se retiran del Depósito Fiscal una vez vencido el plazo autorizado o el que corresponda para retornarlas, se procederá al remate de las mercancías que adeuden créditos fiscales, del producto de las ventas se cubrirán preferentemente éstos y si queda diferencia se hará efectiva al primer depositante (Art. 97). De comprobarse el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y créditos fiscales, la Autoridad entregará las mercancías. En el único caso que no se aplica esto es cuando las mercancías son de importación o exportación prohibida (Art. 34).

La entrada o salida de mercancías de los lugares destinados a su Depósito Fiscal ante la Aduana, se comprobará con la constancia que acredite su recibo o su entra



da (Art. 71 Reglamento). En caso de extraviarse las mercancías, el Fisco Federal responderá por su valor y por el monto de los créditos fiscales que se hubieren pagado por ella.

Al respecto, se considera que una mercancía se ha extraviado en definitiva cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para exámen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, ésta no sea presentada por el personal encargado de su custodia (Art. 18). En los casos de extravío de mercancías a los que se refiere el artículo anterior, se procederá previa reclamación del interesado, a cubrir a éste el valor de mercado que la Autoridad Aduanera determine, así como las contribuciones y accesorios - que ya se hubiesen pagado. El pago se hará dentro de los 4 meses contados a partir de que la mercancía se considere extraviada (Art. 83 Reglamento).

Por otro lado, causarán abandono en favor del Fisco Federal, las mercancías que se encuentren en Depósito - Fiscal ante la Aduana en los siguientes casos:

I.- Cuando los interesados lo manifiesten por escrito

II.- Cuando no sean retiradas dentro de los siguientes plazos:

- a) de importación en 2 meses y de 1 si es tráfico aéreo,
- b) exportaciones 3 meses,
- c) cabotaje 2 meses, y

- d) las que no se reclamen después de hecho el aviso respectivo contando un mes a partir de la fecha en que el aviso se notificó por lista -- (Art. 19).

Cuando se trate de mercancías perecederas de fácil descomposición o de animales vivos, las autoridades aduaneras procederán a su venta dentro de los 10 días siguientes a que queden en Depósito ante la Aduana (Art. 24). Las mercancías que no podrán ser objeto de este régimen fiscal o que su depósito, manejo o custodia deba hacerse en almacenes separados son: las armas, municiones y las mercancías explosivas, radiactivas y -- contaminantes, ni los diamantes, brillantes, rubíes, zafiros, esmeraldas y perlas naturales o cultivadas, o la manufactura de la joyería hecha con metales preciosos o con las piedras o perlas mencionadas, ni los artículos de jade, marfil o ámbar (Regla General N° 2).

Para el Régimen Aduanero de Tránsito de Mercancías: se toma en cuenta si es Interno o Internacional, el primer puede ser cuando la Aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera a la que se encargará de su despacho, o cuando la Aduana de despacho envía las mercancías nacionalizadas o nacionales a la de salida que se encargará de cumplir la exportación.

En cuanto al tránsito Interno de mercancías puede ser: cuando la Aduana de entrada envía a la de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero, o cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladan por territorio extranjero para su reingreso a te-

territorio nacional (Art. 102).

La Aduana podrá autorizar este régimen mediante solicitud a la que se acompañarán los siguientes documentos:

- I. En Tránsito Interno: factura comercial según el tráfico de que se trate.
- II. En Tráfico Internacional: cuando es con destino al extranjero, el documento de transporte donde conste la cantidad de bultos y descripción completa de las mercancías que contenga, el país de procedencia y el destino. Si es por territorio extranjero, el documento que se requiere es igual al anterior, más la Aduana de salida y la de entrada (Art. 154 Reglamento).

Quien introduzca al país o extraiga de él, mercancías por las cuales se omitió el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior, sin permiso de la Autoridad competente cuando se requiera, cuando su importación o exportación esté prohibida o bien interne mercancías extranjeras procedentes de Zonas Libres al resto del Territorio Nacional, así como quien las extraiga de los recintos fiscalizados o fiscales sin -- que le hayan sido entregadas legalmente por una autoridad competente, comete la infracción de Contrabando (Art. 127).

#### 5.2.1.3.3 DESPACHO DE LAS MERCANCIAS: ADUANAS TERRES TRES

Comprobada la Calidad Migratoria del Turista se proce

de a la revisión de los objetos que lleve o traiga consigo; en las Aduanas Fronterizas a los peatones sólo se les solicita que accedan a la revisión de sus bolsas y bultos, concluida ésta se les cederá el paso si procede.

En el transporte terrestre por autobus, tren o automóvil, se revisa el transporte, equipaje y demás mercancías que transporten los pasajeros y en caso de sospecha o denuncia se hará una revisión más minuciosa. Si al practicarse dicha verificación se descubren mercancías de procedencia extranjera cuya legal importación no se compruebe se procede a:

- I. Mostrar al propietario la orden de verificación e identificación con su credencial oficial.
- II. Designar dos testigos de preferencia por el tenedor.
- III. Embargar las mercancías levantando una acta que constará de:
  - a) fecha, hora, lugar en que fueron descubiertas las mercancías.
  - b) identificación de la autoridad que practicó la diligencia,
  - c) nombre y domicilio del propietario,
  - d) notificación al particular que se inicia el --

procedimiento administrativo y que se le conce  
den 10 días para ofrecer pruebas o expresar -  
lo que a su derecho convenga,

e) fecha y número de la orden de verificación y -  
la autoridad que lo expidió, y

f) inventario de las mercancías embargadas.

IV. Si el valor de las mercancías no excede de 30,000 pesos y el tenedor tiene casa habitación en el -- país, se le nombrará depositario de ellas.

V. Si no es así y se trata de mercancías de importación prohibida o restringida, las Autoridades Aduaneras secuestrarán las mercancías y medios de transporte (Art. 123).

En el caso de mercancías que no estén comprendidas en las exenciones que se otorgan a los turistas, el interesado podrá retornarlas al extranjero o importarlas previo pago de los impuestos al comercio exterior y cumpliendo las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales (Art. 112 Reglamento).

Cuando los vehículos que atraviesan las fronteras son revisados por el cabo o celador, éste debe observar - las caracterísitcas del mismo, si es extranjero se les pide a los tripulantes la solicitud de importación temporal que ampare su legal internación al país, se revisa la cajuela e interior del vehículo para cerciorar se que los artículos que lleva consigo sean los permitidos y si hay sospecha o denuncia, se revisa el motor,

chasis, compartimentos, puertas, etc.

Terminada la revisión de estos transportes terrestres y de los equipajes y demás artículos, la Autoridad Aduanera fijará en los equipajes una etiqueta, de tal manera que éstos queden sellados y ya no sean abiertos nuevamente, siempre y cuando las mercancías transportadas sean permitidas por la Ley Aduanera y Acuerdos correspondientes. El equipaje etiquetado sólo podrá -- ser abierto cuando medie denuncia o presunción de la comisión de infracción a la Ley (Art. 111 Reglamento).

#### ADUANAS MARITIMAS

Las Aduanas Marítimas están encargadas de realizar la revisión de las embarcaciones que arriben en tráfico de altura o mixto, esta visita abarcará todos los departamentos de la misma, incluyendo los camarotes de la tripulación y pasajeros. De encontrarse mercancías que no constituyan equipaje, se exigirá su aseguramiento a bordo o su descarga a recinto fiscal para los efectos legales que procedan (Art. 27 Reglamento).

#### ADUANAS AEREAS

Para el tráfico aéreo el capitán de la aeronave está obligado a: permitir la vigilancia que instale la autoridad aduanera, después de recibir la visita de inspección, cuya vigilancia permanecerá mientras las aeronaves se encuentren en tierra; a formular en idioma español o en el que señalen como supletorio los convenios y tratados internacionales en esta materia, un manifiesto de las mercancías que hayan recibido en el ex

tranjero para transportarlas al país (Art. 38 Reglamento).

En el caso de las aeronaves con destino al interior -- del país que salgan de las Zonas Libres o Franjas Fronterizas, así como las mercancías y equipajes que transportan, éstos serán revisados por la autoridad aduanera a su salida.

En los aeropuertos de destino final del pasajero, la revisión se hará únicamente cuando exista denuncia o sospecha de la comisión de infracciones (Art. 38 Reglamento).

### 5.3 EL CASO DE LA ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL "BENITO JUAREZ"

La Aduana en el ejercicio de su actividad, tiene que desarrollar determinadas funciones -- que en páginas anteriores se han especificado -- en relación al turismo. Por tal motivo, a continuación citaremos las funciones que para la revisión de equipajes y pasajeros en las Salas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, deben cumplirse.

Esta tarea se encuentra a cargo del Jefe de Revisión de las Salas, el cual también tiene que cubrir el almacenaje, la recaudación y autorización de retornos -- de mercancías de pasajeros al extranjero.

El Jefe de Revisión será auxiliado por el siguiente personal: un Subjefe, un Cajero recaudador, Vistas,

Supervisores, Revisores y Almacenistas que sean necesarios, los cuales dependerán orgánicamente de aquél y le reportarán el desarrollo de sus labores.

El Jefe de Revisión será el responsable del correcto y eficaz desempeño de las labores encomendadas, para lo cual dispondrá las medidas administrativas que fueren necesarias. Bajo su supervisión personal deberá elaborarse el rol de los turnos respectivos, a fin de que en todo momento se encuentren debidamente atendidas y cubiertas las funciones, con el personal idóneo.

El Subjefe de Revisión deberá vigilar la operatividad de los procedimientos instaurados, así como el cumplimiento de las normas de asistencia y roles que para tal efecto elabore la Jefatura de las Salas de Revisión, manteniendo en todo momento el orden y la disciplina.

Sustituirá al Jefe de Revisión en sus ausencias temporales; comprobará que las cantidades recaudadas en tiempo inhábil por los Vistas, ingresen a la Caja de las Salas y que se expidan las boletas correspondientes de las que llevará un registro por duplicado.

Los Supervisores de Revisión tendrán bajo su responsabilidad la vigilancia del correcto desempeño de la labor revisora en lo que se refiere a pasajeros, sus equipajes y bultos; verificando que el pasajero nacional o extranjero reciba un tratamiento cortés y adecuado. en todos los casos.

Los revisores realizarán la inspección material de los



equipajes y bultos en riguroso orden y en caso necesario y justificado, por mediar denuncia o por los antecedentes del pasajero se practicará revisión corporal por persona del sexo opuesto del revisado, notificando al Supervisor de turno la detección de cualquier mercancía no comprendida dentro de las franquicias correspondientes.

Los Vistas Aduanales adscritos a las Salas de Revisión deberán practicar el reconocimiento y la clasificación arancelaria de los objetos y mercancías que les sean presentadas por los Supervisores para su importación al país.

En el supuesto de la presentación espontánea o la detección de mercancías no comprendidas dentro de las franquicias de Ley, el Supervisor será el encargado de conducir al pasajero con el Vista de Turno, a fin de que se determine si previo pago de impuestos puede retirarla o bien si debido a la falta de cumplimiento de algún requisito especial a que se encuentre sujeta la mercancía deba permanecer en el Almacén de las Salas.

En el caso de que las mercancías estén sujetas al pago del impuesto de importación únicamente y fueren -- presentadas para su reconocimiento en horas o días in hábiles, el Vista una vez efectuada la clasificación expedirá la boleta correspondiente al interesado y cobrará los impuestos y derechos que causen, concentrán dolos en la Caja de las propias Salas al siguiente día hábil.

Cuando se efectúe la retención de mercancías por pre-

sumirse que constituyen materia de infracción a disposiciones de la Ley Aduanera y su Reglamento, el empleado que la haga rendirá el parte respectivo al Jefe de Revisión de las Salas, quien a su vez lo transcribirá a esta Dirección, la que en cada caso concreto declarará su competencia para instruir el expediente administrativo, de conformidad con lo señalado por el artículo 127 Fracc. I, II, III, IV y V de la Ley Aduanera.

Las mercancías cuya importación esté sujeta al pago de los impuestos o a permiso de autoridad competente, sin que éstos se hayan cubierto o satisfecho, serán retenidas y el Vista que practique el reconocimiento aduanero, expedirá al interesado el recibo correspondiente y el Almacenista de turno les dará ingreso en el Almacén de las Salas, distribuyéndolas de acuerdo con sus características.

Se dará ingreso asimismo, en el Almacén de las Salas, a los efectos que se retengan por presumirse que constituyen materia de infracción a disposiciones de la Ley Aduanera.

La Jefatura de Revisión deberá tramitar y proponer -- las incidencias, licencias y todo tipo de movimiento relacionado con su personal, con la aprobación de la Subdirección Administrativa de la Dirección General de Aduanas.

La Jefatura de Revisión mensualmente hará llegar a la Administración de la Aduana del Aeropuerto Internacional, relación pormenorizada de las mercancías y efectos retenidos que hubieren causado abandono, a fin -

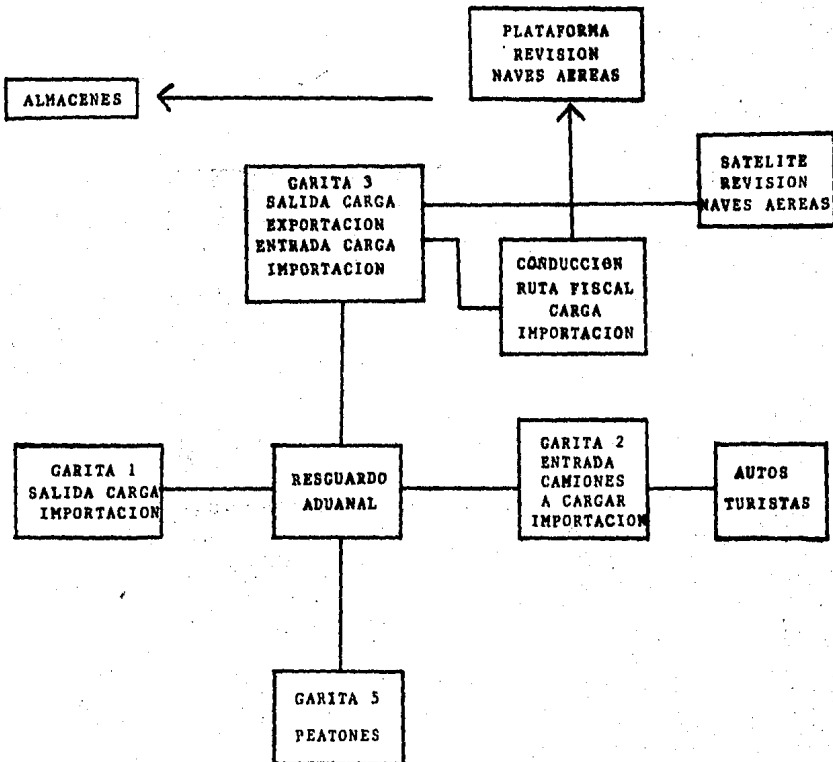
de que dicha Administración ordene al Almacén Central que los recoja y haga la declaratoria correspondiente.

Los Almacenistas serán responsables de la formulación de las liquidaciones para el cobro de los derechos de almacenaje, así como de las entregas indebidas o extravíos de mercancías bajo su custodia en los términos de las disposiciones relativas a la Ley Aduanera.

La función del Resguardo Aduanal del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, consistirá en la vigilancia de la conducción de mercancías y equipajes - hasta el lugar en el que debe practicarse su revisión y en el caso de retornos al extranjero, vigilar su conducción hasta la aeronave que las llevará fuera del país. Así mismo, deberá vigilar que no tengan acceso a las Salas de Revisión personas ajenas.

El Resguardo Aduanal también presta el servicio de recibir en depósito los autos de los visitantes que tienen que abandonar el país por otro medio de locomoción. Esto tiene la finalidad de asegurar que dichos transportes que entraron a México sin pagar impuestos y sin el respectivo permiso de importación sean devueltos al lugar de origen de los extranjeros o mexicanos residentes en otras naciones. Por tal razón incluimos la siguiente gráfica, en donde se puede observar el lugar destinado a los autos de los turistas, en las instalaciones físicas de la Aduana del Aeropuerto Internacional de México.

## SERVICIO RESGUARDO ADUANAL



El Cajero deberá formular recibos oficiales por las cantidades contenidas en las relaciones elaboradas por los Vistas en tiempo inhábil que ingresen a la Caja y registrarlos en el libro de ingresos correspondientes. Los pagos por las prestaciones fiscales que deriven de las operaciones realizadas deberán efectuarse precisamente en efectivo, y se concentrarán diariamente a la Tesorería de la Federación por conducto del Banco de México, mediante relación en dos ejemplares, en la que detalladamente se hará constar el monto de lo recaudado y su procedencia.

El equipaje no acompañado o que por cualquier otra -- circunstancia no pueda ser retirado de inmediato por sus propietarios, deberá conservarse en una reja especial del Almacén de las Salas, destinada para este efecto, registrándose su ingreso bajo la responsabilidad del Almacenista en turno y bajo control directo -- del Jefe de Revisión, quien será el único autorizado para determinar su entrega.

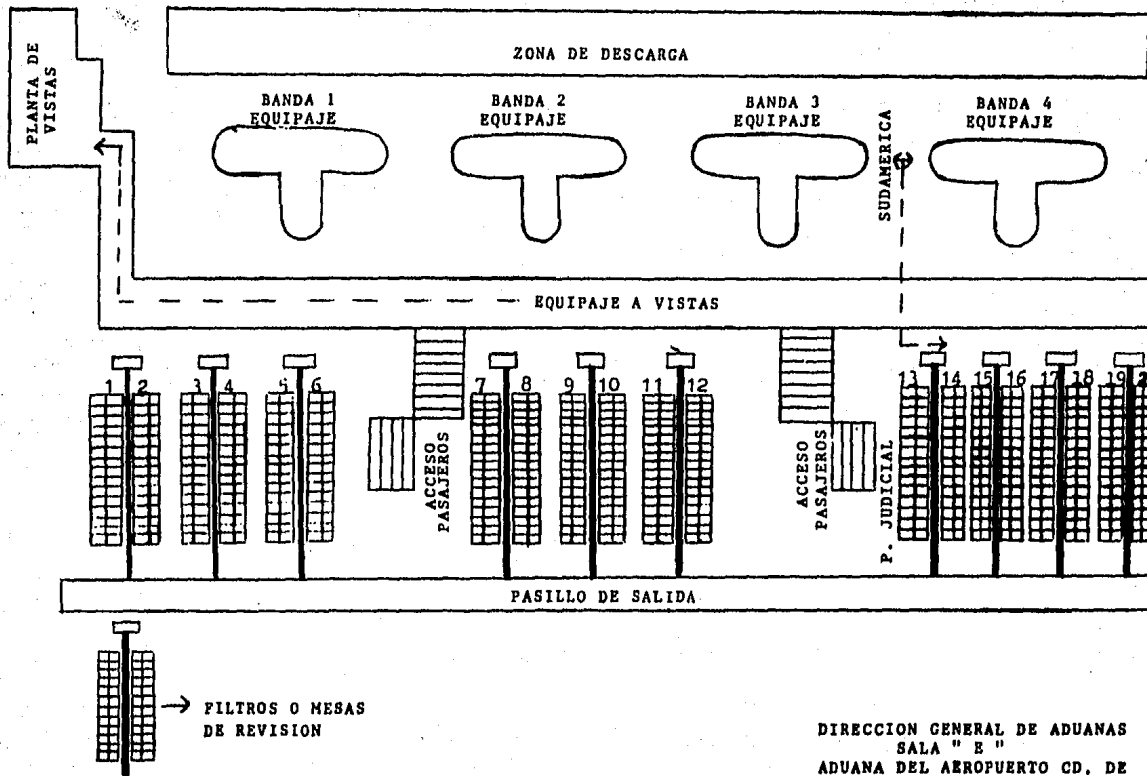
El Jefe de Revisión de la Sala, deberá rendir quincenalmente un informe a la Dirección General de Aduanas en el que precise el monto de lo recaudado, el número de recibos y boletas expedidas a pasajeros atendidos y la relación de mercancías y efectos que hubieren -- causado abandono.

Además de las atribuciones y funciones señalada con anterioridad, la Jefatura de Revisión de las Salas -- desempeñará las adicionales que la Dirección tenga a bien designarles.

A continuación incluimos un fluxograma de equipaje y organigrama de la Sala "E" de la Aduana del Aeropuerto de la ciudad de México.

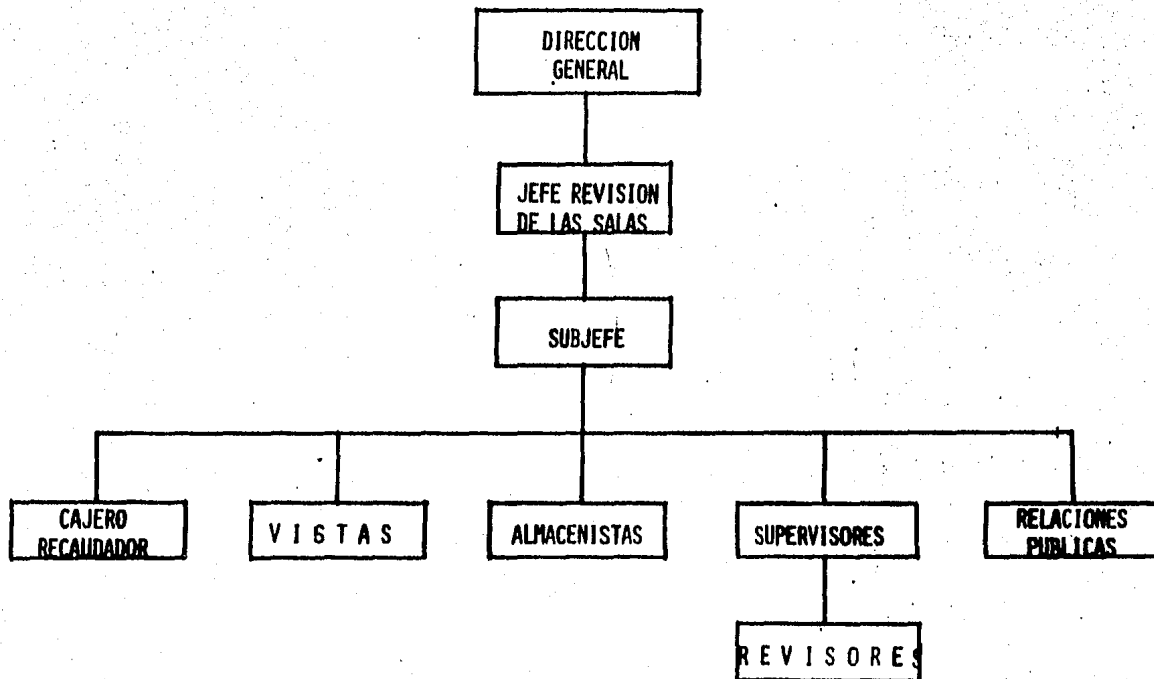
Finalmente, queremos destacar que se tomó como ejemplo las funciones de la Aduana del Aeropuerto Internacional de México, por ser una de las aduanas más importantes en cuanto al movimiento de pasajeros.

FLUXOGRAMA DE EQUIPAJE



DIRECCION GENERAL DE ADUANAS  
SALA " E "  
ADUANA DEL AEROPUERTO CD. DE  
MEXICO, D.F.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL  
SALAS DE REVISION AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO





**C O N C L U S I O N E S**

El Sistema Aduanero Internacional -de acuerdo a nuestra investigación- a lo largo de su historia ha atravesado por seis diferentes etapas, dentro de las cuales se pueden detectar cambios importantes tanto en su estructura administrativa, fun--ciones y procedimientos, que han favorecido su constante mo--dernización. En este sentido, podemos destacar que la Aduana en un principio interviene para regular el intercambio de mercancías entre los pueblos al incrementarse el comercio entre ellos y su función principal consiste en la recaudación de impuestos a través de mecanismos muy sencillos.

Posteriormente, dadas las necesidades políticas y económicas de los países, los Sistemas Aduaneros implementaron nuevos --instrumentos de control y ampliaron sus funciones con el fin de proteger la economía de los Estados y procurar el bienes--tar de la Sociedad.

A raíz de la extensión de las rutas comerciales y de los nuevos descubrimientos científicos en el campo del transporte y el despliegue industrial, se transforma la estructura administrativa de las Aduanas para satisfacer los nuevos requerimientos en el intercambio comercial, orientando su política a la liberalización de los trámites al comercio.

Actualmente la Comunidad de Países se esfuerza progresivamente por encontrar los instrumentos más idóneos que coadyuven a la facilitación de las funciones de las Aduanas, entre los --que podemos mencionar: la adaptación de la legislación a la política económica general que siguen los estados; la modernización de la administración y funciones aduaneras a través de una infraestructura adecuada, la utilización de técnicas y métodos de despacho empleados a nivel internacional; la incorporación de recursos humanos calificados; la conclusión de Con-

venios Aduaneros Internacionales y la formación de integraciones económicas entre ellos.

Los Convenios Aduaneros Internacionales tienden a simplificar y armonizar la legislación, métodos y técnicas entre los países, para lograr una mayor eficiencia y racionalidad en las funciones que realizan las Aduanas.

Las Integraciones Económicas Internacionales favorecen el desarrollo paralelo de los Sistemas Aduaneros, ya que los países acuerdan procedimientos de control aduanero conjunto que favorecen el desarrollo económico y la cooperación entre ellos y con los países no integrantes de dichas Organizaciones.

La evolución de la Sociedad Internacional a mediados del Siglo XX, propició que el Turismo adquiriera relevancia como un fenómeno de enormes y cuantiosos contingentes humanos tanto a nivel nacional como internacional, acarreado con ello numerosas ventajas económicas y sociales que representan para todos los países del mundo sin excepción, una enorme contribución social y cultural que favorece inminentemente a la paz mundial.

Como consecuencia de este significativo movimiento mundial e intranacional de personas y de sus pertenencias, se instituyeron toda clase de medidas para controlar la entrada y salida de turistas, los objetos que llevan consigo y los medios de transporte que utilizan, así como para proteger y preservar el patrimonio natural, histórico y cultural de los países directamente afectados por la entrada y salida de un país a otro, encuadrando su conducta y flujo humano en el marco legislativo sobre aduanas.

El Turismo Internacional manifiesta un evidente y constante crecimiento no obstante las diferentes perturbaciones económicas y políticas que ha sufrido la Comunidad Internacional en su conjunto. Ello ha modificado día a día las motivaciones, intereses, posibilidades, recursos y medios de comunicación de los viajes determinando la diversificación de los -- destinos de los turistas.

Inexplicablemente la expansión de la Actividad Turística no ha sido acompañada en todos los países emisores o receptores de Turismo por políticas aduaneras que faciliten la regulación del tráfico de turistas, o bien que sean congruentes con la evolución de dicho sector.

La experiencia internacional en este campo, ha establecido -- claramente, que la mayor parte de los Sistemas Aduaneros de los países desarrollados, como sería el caso de: Estados -- unidos, Alemania, Francia, Japón, Finlandia, entre otros, -- cuentan con mejores servicios para la Actividad Turística. -- Sin embargo, si tomamos en cuenta que la mayor parte de las corrientes turísticas internacionales se están dirigiendo a los países latinoamericanos, al Caribe, Korea y otros, lo -- cual implica serios problemas pues en su mayoría éstos no -- cuentan con el mínimo de eficiencia necesaria para la aten-- ción de los turistas.

Aún más, el conjunto de los procedimientos que han desarrolla-- do estos Estados subdesarrollados, en la mayoría representan un freno para la evolución de la Actividad Turística, a pesar de la importancia que se le ha dado a este tema Aduanas-Tu-- rismo a nivel internacional, como lo tratamos en el curso de la Tesis fundamentándonos en el hecho de que las Reuniones -- de la Organización Mundial de Turismo, los Congresos Intera--

mericanos y Convenios Aduaneros, han incluido siempre este tema en sus Trabajos o Resoluciones, manifestándose la importancia de la vinculación entre estos dos sectores y su mejor tratamiento por los gobiernos.

El Sistema Aduanero está dando pasos concretos para su modernización tanto en aspectos administrativos, recursos humanos y servicios, a pesar de ésto, las aduanas en México no están a la altura, magnitud y posibilidades de las de otros países, ya que aún no se cuenta con el suficiente personal capacitado y la adecuada infraestructura en este campo. Así mismo, es conveniente señalar enfáticamente la falta de correspondencia entre la afluencia de turistas y los recursos materiales y humanos con los que cuentan las Aduanas en el país.

En el ámbito de convergencia del Sistema Aduanero y de la Actividad Turística en México, las funciones y políticas no han evolucionado de manera paralela, lo que ha propiciado una administración inadecuada dentro de las Instituciones del Gobierno Federal encargadas de estos sectores, generándose una desarticulación entre los mismos.

Una ancestral y crónica falta de conciencia cívica y moral del personal a cargo de las Aduanas, también constituye un problema para el buen funcionamiento de las mismas, pues a pesar de las medidas y legislación que en este campo se aplican, no se obtienen los resultados esperados, generándose una descomposición interior del Sistema Aduanero que repercute en la evolución del movimiento turístico.

También podemos concluir que la no observancia por parte de las Autoridades Aduaneras, de la reglamentación contenida en los Convenios Aduaneros Internacionales de Facilidades al Tu

rismo, suscritos por México, tienen múltiples repercusiones - tanto en lo legal, administrativo y específicamente en la imagen de nuestro país en el ámbito internacional, ya que no se cumple con los acuerdos a los que se compromete en el momento de firmarlos.

Los procedimientos aduanales de revisión frecuentemente suponen la violación por parte de las Autoridades Aduanales, de los derechos de los turistas, debido fundamentalmente a que los ordenamientos legales en este sentido no han tenido la divulgación necesaria para lograr su adecuada aplicación.

Por otro lado podemos señalar, que no existe una capacitación adecuada para las personas encargadas de la recepción de los turistas en las aduanas, ni las autoridades turísticas han emitido folletos o tomado otra clase de iniciativas encaminadas a aliviar estos problemas. Salvo algunas aduanas en aeropuertos, por lo que el turista es tratado como una persona -- que realiza una transacción comercial y no una actividad socio-cultural. Lo cual demuestra el poco interés que tanto las autoridades hacendarias como turísticas han puesto para afrontar el problema.

**PROPOSICIONES**

Es importante alentar la continuación de trabajos a nivel internacional en relación al mejoramiento de los Sistemas Aduaneros con respecto al Turismo, para detectar las anomalías y problemas a fin de suprimirlos en beneficio de los dos sectores, asegurando los intereses y necesidades del país.

Se sugiere retomar la experiencia internacional en cuanto a la modernización de los Sistemas Aduaneros, así como el comportamiento y desarrollo que actualmente tiene la Actividad Turística, de tal forma que progresivamente puedan ser aplicados nuevos procedimientos administrativos por las Aduanas, tendientes a incrementar las corrientes de esta índole.

Recomendamos la formación a nivel nacional e internacional de una comisión que establezca los lineamientos entre los dos sectores y que se estudien permanentemente los problemas y tendencias del Turismo, basados en una información oportuna que permita el diseño de políticas aduaneras adecuadas, eliminando así los sistemas anárquicos, permitiendo la unificación de los procedimientos aduanales y garantizando la eficiencia de los servicios. Pues ninguno de los dos sectores se puede manejar en base a improvisaciones, por lo que también se requiere una tecnificación y profesionalismo en las funciones que realizan.

Proponemos una mayor coordinación y armonización de las acciones entre las instituciones públicas así como mejorar su organización administrativa y técnica, a fin de lograr un buen funcionamiento entre ambos sectores y la simplificación de formalidades y controles establecidos para los turistas en las fronteras. En este sentido, es conveniente hacer notar a las Autoridades e Instituciones relacionadas, de la importancia que reviste la aplicación de los Convenios Aduane-



ros Internacionales referentes al turismo y suscritos por México.

Consideramos que por el gran número de turistas que ingresan al país se hace necesario idear mecanismos de control aduanero efectivos, pero al mismo tiempo hacerlos de tal forma que en lugar de desalentar a las corrientes turísticas, se fomenten mediante trámites operativos eficaces.

Proponemos una mayor capacitación del personal aduanero, en materia turística y viceversa, paralela a la dinámica de la industria referida, pues es necesario que aprendan nuevas técnicas y procedimientos aplicados a nivel internacional. La capacitación en este ramo es importante porque con ella pueden desaparecer prácticas perjudiciales, como el registro indiscriminado de equipajes, o como el que el turista sea tratado como si estuviera realizando una transacción comercial.

También se sugiere que se elaboren instructivos y manuales de procedimientos para orientar e instruir al turista en el paso por las aduanas, así mismo que la difusión profesional de las formalidades aduaneras que se deben cumplir, se pongan a disposición de los viajeros a través de todos los medios posibles como serían: las agencias de viajes, compañías aéreas, organismos interesados, entre otros. Pues de lo contrario suponen un grave obstáculo para el turismo, por la inseguridad en sus derechos y obligaciones al traspasar las fronteras por el mismo desconocimiento.

Creemos pertinente que la Codificación Aduanera debe cumplir una función didáctica, que ayude al mejor conocimiento y difusión de las normas básicas vigentes en el país en materia turística, garantizando la seguridad jurídica al viajero.

B I B L I O G R A F I A

## 1.1 LIBROS Y REVISTAS

ADUANA MARITIMA DE VERACRUZ: México, D.F. 6 de Diciembre 1982 ENCA 21 p.

ADMINISTRACION ADUANERA: SHCP DGA ENCA 5-156 p.

ALFARO, Víctor; "El Consejo de Cooperación Aduanera en las Relaciones Económicas Internacionales" Comercio Exterior Vol. 33 N° 3 marzo 1983 México, D. F.

ALFARO, Víctor; Rev. de Relaciones Internacionales UNAM FCPS Nueva Epoca Vol. 111 N° 10 Julio-septiembre de 1975 138 p.

ALFARO Víctor; "Convención Interamericana de Derechos Humanos" Rev. de la Comisión Internacional de Justicia Vol. IV N° 1 La Haya Holanda 1962 95 p.

ALPERSTEIN, Berebstein Raquel; "Infraestructura Turística" Bol. del Centro de Relaciones Internacionales N° 15 Febrero 1972 -- Secc. 8 Problemas Económicos México D. F. 134-157 p.

ALZAMORA, Valdéz Mario; "La protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano", Rev. de Derecho y Ciencias Políticas, Año XXXIV N° 1-11 1970 Lima Perú 5-345 p.

AMPHOUX, Jean; "Legislación Aduanera en la CCE" Derecho de la Integración, N° 11 Octubre 1972 Buenos Aires Argentina 7-356 p.

ARANDA, Galbur Luis; "La Inspección de los servicios aduaneros" Aduanas 28 N° 338-339 1982 Madrid España p. 131 p.

ARMENTA, Luis Rey; "El turismo en la economía del país", Política económica aplicada, Vol. VII N° 4 Bimestre 5° 1977 México D. F. 417 p.

ARRIA, Diego; "El turismo en el marco general de la integración de América Latina y sus vinculaciones con Centro América y el Caribe", Rev. de la Integración Vol. VI N° 14 Septiembre 1973 Buenos Aires Argentina 7-275 p.

BIELSA, Rafael; Compendio de Derecho Público Constitucional - Administrativo y Fiscal, Tomo III 1952 Buenos Aires Argentina 349 p.

BONET, Correa Mario Emilio; "La legislación turística comparada y su evolución actual". Cuadernos monográficos del Instituto de Estudios Turísticos N° 2 Madrid España 38 p.

EL TURISMO INTERNACIONAL EN LOS PAISES AVANZADOS: Banco Nacional de Comercio Exterior 1972 México D. F. 84 p.

FERNANDEZ, Alvarez José; Curso de Derecho Administrativo Turístico Tomo II 1974 Ed. Nacional Madrid España 585-1130 p.

FERNANDEZ, Fuster Luis; Teoría y Técnica del Turismo, Tomo II Ed. Nacional 1974 Madrid España 13-533 p.

GARCIA CAMBERO, Gilberto; "Política Administrativa en materia de aduanas" Investigación Fiscal N° 35 Noviembre 1968 México-D. F. 7-167 p.

GONZALEZ. Alpuche Rafael; Temática y Legislación Turística -- 1974 Ed. México 240 p.

GONZALEZ Alpuche Rafael; "Legislación Turística", Rev. Interamericana de Sociología Año 6 Vol. VII N° 23 Enero-Abril 1978 México D. F. 7-161 p.

GONZALEZ Alpuche Rafael; "Fundamentos Constitucionales de nuestra legislación Turística", Rev. Interamericana de Sociología Año V Vol. VI N° 17 Septiembre-Diciembre 1975 México D.F. 7-124 p.

GONZALEZ, Alpuche Rafael; "En torno al derecho turístico y sus instituciones fundamentales", Rev. de Derecho escuela de jurís prudencia Vol. 11 N° 2 Septiembre de 1971 Universidad Autónoma de S.L.P. 11-78 p.

GONZALEZ Alpuche Rafael; "México cuenta con avanzada legislación turística" Rev. Jurídica Veracruzana Tomo XVIII N°3 Mayo-Junio 1966 Veracruz 5-77 p.

GORMSEN, Erdman; Turismo como factor de desarrollo Ed. Colegio de México, México D.F. 197 p.

HESSE, Reinharde; "Aspectos del turismo de masas en la sociedad industrializada" Universitas Vol. XVI Bo. 2 Diciembre 1978 Stuttgart Alemania 81-160 p.

HEINRICH-Rudolf Lang, TEUSCHER Hans, Berna; "Nuevas posibilidades de turismo interno en los países en desarrollo" Vol XVIII N° 3 Marzo 1981 Universitas Stuttgart Alemania, 161 p.

KABILJO, Jelena; "Intercambio turístico mundial y nuevo orden económico internacional", Política Internacional, Año XXXIII N° 763, 1982 Belgrado, Yugoslavia, p. 1-31

LAMPEDRO, José Luis; "Problemas relativos al personal de Aduanas" ALMOJARIFAZGOS N° 322-323 Noviembre-Diciembre 1980, Madrid España, 3-119 p.

LOERA, José Enrique; "Apuntes sobre lo expuesto en los seminarios de análisis de la legislación Aduanal", Instituto Mexicano de Investigaciones Fiscales mayo 1978, México D.F. 107 p.

- LONATI, Robert; Cuarta Asamblea General de la Organización Mundial de Turismo, Informe y Compendio sobre Turismo, 1979, Ginebra Suiza, 339 p.
- BONET, Correa Mario Emilio "CCE concepto y ámbito de la Unión - Aduanera", Documentación Administrativa N° 185 enero-marzo de - 1980 Madrid España 1-1053 p.
- BRAVO, Caro Rodolfo; Guía del Extranjero, Ed. Porrúa, México D. F. 1983 5-309 p.
- CABALLERO, Gloria; Estructura Administrativa del Turismo en México, Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas (IMIT) - 1961 México D.F. 7-44 p.
- CANTORI, Luis J. y Spiegel; "Las Relaciones Internacionales de las Regiones" Rev. de la Integración Vol. VI 14 Septiembre 1973 Buenos Aires Argentina 7-275 p.
- CARBAJAL, Contreras; Máximo estudio del Régimen Aduanero Mexicano, Ed. del Autor 1975 México D. F. 287 p.
- CARRIGTON Y OMAWALE: "Solución de problemas económicos por medio de las agrupaciones regionales", Rev. de la Integración Vol VI N° 14 Septiembre 1973 Buenos Aires Argentina 7-275 p.
- CASTILLO, Miranda José S.; Aduana Fronteriza de San Luis Río Colorado Sonora Informe general y Estadístico 1984 SHCP México D. F. 1-53 p.
- CASPARIUS, P. Rodolfo; Turismo la Opción, IEPES; PRI, Septiembre 1982 México, D. F. 301 p.
- CERVANTES, Altamirano Efrén; "Legislación Mexicana, evolución - histórica", Rev. del Tribunal Fiscal del Edo. de México, Año -- 111 N° 7 Mayo-Agosto 1979 Naucalpan Edo. de México 9-275 p.
- CERVANTES, Altamirano Efrén, "La legislación aduanal y su campo de aplicación", Rev. del Tribunal Fiscal del Edo. de México Año IV N° 11 Septiembre-Diciembre 1980 Naucalpan Edo. de México 9-391 p.
- CORCUREA, Fernández de la R. Mario; Apuntes sobre Derecho Aduanal, Fac. de Derecho UNAM Noviembre de 1982 México, D. F. 306 p.
- COSIO, Villegas Daniel; Una Historia de nuestra política Aduanera SHCP 1930 México D. F. 280 p.
- CUSTOMS ADMINISTRATION IN JAPAN 1981; Customs and Tariff Bureau Ministry of Finance, 1-109 p.
- DE LA TORRE, Padilla Oscar; El Turismo Fenómeno Social Ed. FCE 1981 México D. F. 132 p.

ELEMENTOS DE LA POLITICA TURISTICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO  
Secretaría de la Conferencia de la ONU, Marzo de 1973 Banco de  
México 68 p.

ELIZALDE, Aldunate Ramón; Nomenclatura y Aranceles Aduaneros -  
NAB Nomenclatura Arancelaria de Bruselas 1976 Santiago Chile -  
150 p.

LLAVE, De Lara Joaquín; "Desgravación Fiscal a la Exportación  
en la venta a turistas" Aduanas, Año 26 N° 322-323 Noviembre-  
Diciembre 1980, Madrid España, 1-119 p.

MACARIO S Y DA SILVA G.A.; Hacia una Tarifa Externa Común en -  
América Latina, Instituto para la integración de América Lati-  
na INRAL 1969 Buenos Aires Argentina, 353 p.

MC DONALD, Eugenio; Turismo una Recapitulación, Edit. Bodoni,  
S.A. 1981 México D. F. 251 p.

MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL 1981-82 --  
SHCP México D. F. 447 p.

MEJAK, Miran; "La Comunidad Económica de los países del Africa  
Occidental", Rev. de Política Internacional Año XXXIV N° 786,  
Belgrado Yugoslavia 1973; 2-31 p.

MEJAK, Miran; "El Tratado que instituye la CEE" Rev. Interna-  
cional de Trabajo Vol. LVI N° IV Octubre 1957, Ginebra, Suiza  
365-475 p.

MINISTERIO DE MARINA MERCANTE Y PUERTOS DE ADUANAS; Organiza-  
ción de la Aduana Cubana, Ley 1092 Habana Cuba 1976, p. 456

MOLINA, E. Sergio; "Planeación Turística" EDUVEN 1979, México  
D. F. 105 p.

ORTUÑO, Martínez Manuel; Introducción al estudio del Turismo,  
Textos Universitarios México 1966 p. 215

OVILLA, Mandujano; Aduana, Escuela Nacional de Capacitación A  
duanera 1976 México, D. F., 354 p.

PEREIRA, Pinto Juan Carlos; "El Tratado General de Integración  
Económica y la Unidad Centroamericana" Rev. Jurídica de Buenos  
Aires, N° 111, Septiembre-Diciembre 1966, Argentina 9-332 p.

POU, Pedro; "Efectos y Distorsiones sobre los beneficios origi-  
nados en una Unión Aduanera", Revista de la Integración, Vol.  
VII N° 15, Enero 1974, Buenos Aires Argentina, 78 p.

RAMIREZ, Blanco Manuel; Teoría General de Turismo, México, D.  
F. Edit. Diana, 1982, 183 p.

- RAMIREZ Castañeda; Apuntes de Derecho Aduanero, Fac. de Derecho UNAM, 1973, México D. F., 298 p.
- RAMIREZ, Gutiérrez José O; "Comentarios a la reforma de la legislación aduanera", Bol. Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XIV, N° 42, Septiembre-Diciembre 1981, México, D. F., 1017-1438 p.
- RODRIGUEZ, Marino Enrique; "Las últimas disposiciones de la CEE", año 25 N° 328-29, Madrid España, 103 p.
- STEOVIC, Mihailo V; "La integración de la economía mundial", Rev. Política Internacional, Año XXXII, N° 749, 1981, Belgrado Yugoslavia, 1-31 p.
- SEARA, Vázquez Modesto; Tratado General de la Organización Internacional, Ed. FCE 1974, México D. F., 1037 p.
- SEARA, Vázquez Modesto; Derecho Internacional Público, Porrúa 1979 México, D. F. 649 p.
- SARDA, Juan; Uniones Aduaneras y Uniones Económicas, Edit. Aguilar, 1953, Madrid España, 232 p.
- SECRETARIA DE TURISMO DEL GOBIERNO DE MEXICO; Memorias 1970-76 México, D. F. 11-129 p.
- SIERRA, J. Carlos y MARTINEZ Vera Rogelio; Historia de la Legislación Aduanera en México, Bol. Bibliográfico de la SHCP, 1973, México D. F. 345 p.
- SOLARI, Tudela Luis; "Los Derechos Humanos" Rev. Peruana de Derecho Internacional, Tomo XXXIII N° 78 Octubre-Diciembre 1980, Lima Perú 5 p.
- SOLIS, Quiroga Héctor; "El Derecho Turístico", Rev. Jurídica Veracruzana, Tomo XVIII, N° 3 Mayo-Junio 1967, Jalapa, Ver. 5-77 p.
- TAMAMES, Ramón; Estructura Económica Internacional, Ed. Alianza 1980 Madrid 9-543 p.
- TRATADO QUE INSTITUYE A LA CCE: Rev. Internacional del Trabajo, Vol. LVI N° 4 Octubre de 1957, Ginebra Suiza 365-475 p.
- TURISMO EGRESIVO Y RECEPTIVO; Cuaderno 19 Banco Nacional de México 1982, México D. F. 75 p.
- VALLEJO, Montaña A. Virgilio; Introducción al Derecho Aduanero, (Tesis) ENCA 1983, México D. F. 4-257 p.
- WARREN, Christopher; "Derechos Humanos: principios y realidades"; Política Económica Aplicada, Vol VII N° 4, México D. F. 1977, 417 p.

ZARATE, Barquero J. Roberto; Capacitación Aduana Fronteriza de Matamoros, Tamps. SHCP 1975, México D. F. 121 p.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS, "La Conciencia Humana", Nueva York, 26 de Octubre de 1982.

## 1.2 REVISTAS ESCUELA NACIONAL DE CAPACITACION ADUANERA

"Sonoyta: Aduana Chica, Problema Grande", Boletín Informativo, SHCP N° 3 Diciembre 1980, 2-12 p.

"La Nomenclatura de Bruselas", Boletín Informativo SHCP N° 25, Epoca III, Noviembre 1978, 1-7 p.

"Administración y Legislación Aduanera", Boletín Informativo SHCP. N° 26, Epoca II, Diciembre 1978, 1-7 p.

"Qué es un Vista", Boletín Informativo SHCP N° 23, Epoca III, Septiembre 1978, 1-17 p.

"Organización y Métodos de los Comités Locales", Boletín Informativo SHCP N° 8, Año I, septiembre 1976, 1-4 p.

"Las Aduanas de Quintana Roo", Boletín Informativo SHCP N° 2, Noviembre 1980, 1-12 p.

"La de Manzanillo Aduana en evolución", Boletín Informativo - SHCP N° 4, Enero 1981, 1-12 p.

"Aduana de Piedras Negras", Boletín Informativo SHCP N° 6, Abril 1981, 1-12 p.

"La Nueva Aduana en Cancún", Boletín Informativo SHCP N° 1, - Octubre 1980, 1-12 p.

"Segunda Reunión de Directores de Aduanas", Boletín Informativo SHCP N° 7, 1981, 1-36 p.

"Procedimientos modernos de despacho aduanero", Cuadernos Azules SHCP N° 4, 1981, 2-14 p.

"Aduanas en Cifras", Cuadernos Aduaneros SHCP N° 27, Diciembre 1982, 3-11 p.

"Revista Aduanera SHCP N° 1, México, D. F. 1984, 4-56 p.

"A los residentes de México que viajan al extranjero", Orientación Aduanal SHCP, DGA, México, D. F. 5 de marzo 1979, 1-8p.

"German Customs Administration", \* D.T. CUSTOMS TODAY VOL. 16 N° 3, Washington, D.C., Summer 1981, 1-32 p.



"On the Road; Yugoslavia Custom Administration", D.T. CUSTOMS TODAY Vol. 17, N° 2, Washington, D. C., Spring 1982, 1-25 p.

"Employees in the U.S. Custom Family in the Los Angeles District", D.T. CUSTOMS TODAY U.S.A., Washington, D.C. 1982, 1-37p.

"U. S. Customs Service Training Academy", D.T. CUSTOMS TODAY - Vol. 17, N° 3, Washington, D.C., Summer 1982, 1-25 p.

"The Custom Service of Finland", D.T. CUSTOM TODAY Vol. 18, - N° 1, Washington, D.C., Winter 1983, 1-24 p.

"Reestructuración de la Dirección General de Aduanas", Noticiario Aduanero, Año 1, N° 1 México, D. F. 1985, 2-4 p.

"Franquicia al pasajero y facilidades aduaneras al turismo" Noticiario Aduanero, Año 1, N° 4, México D. F. 1985 1-4 p.

"Revista Aduanera, SHCP Año 1, N° 2, México D.F., 1984 1-64 p.

"Revista Aduanera, SHCP Año 2 N° 3, México D.F. 1985, 1-53 p.

### 1.3 LEYES Y DECRETOS

Ley Federal de Turismo, FONATUR 6 de enero de 1982

Plan Nacional de Turismo, FONATUR 4 de febrero de 1980

Ley Federal de Turismo, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LII Legislatura, Colección "DOCUMENTOS", México, D. F. 8 de febrero de 1984, 9-215 p.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D. F. - mayo de 1983, 9-430 p.

Decreto creación aduanas internas de Querétaro, Nuevo León y Guanajuato, Diario Oficial enero 20 de 1983, 2-31 p.

Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias, SHCP, México D. F. 1982, 13-189 p.

Constitución Mexicana, Edit. Aguilar, México, D. F. 1982, -- 103 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Poder Ejecutivo Federal, agosto de 1983, México, D. F. 77 p.

Ley General de Población, "Gufa del Extranjero", BRAVO, Caro Rodolfo, Edit. Porrúa, S.A. México 1983, 5-309 p.

Reformas a las Reglas Séptima y Adición a la Decimoséptima de carácter General en Materia Aduanera, Diario Oficial, febrero

4, 1985, 4-9 p.

#### 1.4 CONVENIOS INTERNACIONALES

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO; Instrumentos básicos y documentos diversos Vol. IV, Texto del Acuerdo General 1969, ONU, Ginebra Suiza, 1-72 p.

CARTA DE LA LIBERTAD DE SUDAFRICA, Centro de las Naciones Unidas contra el Apartheid Klistown, Junio 1955 Ginebra Suiza, -- 1-7 p.

CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DE LOS REGIMENES ADUANEROS, Anexo F-3 relativo a las facilidades aduaneras aplicables a los viajeros, Kyoto 1973, 21 p.

CONVENIO DE BRUSELAS DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1950, Consejo de Cooperación Aduanera, Bélgica 14 p.

CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS -- FORMAS DE DISCRIMINACION, Revista de Relaciones Internacionales Vol. 3, N° 10, Enero-Septiembre de 1975, Nueva Era, UNAM - 93-94 p.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, Revista de la Comisión Internacional de Juristas, N° 20 y 21, Junio-Diciembre 1978, Ginebra Suiza, 13-118 p.

CONFERENCIA MUNDIAL DE TURISMO DEL 27 DE SEPTIEMBRE AL 10 DE OCTUBRE DE 1980, Manila 1-5 p.

DECENIO DE LA LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACION RACIAL, ONU 1980-83, 1-12 p.

DECLARACION Y PROGRAMA DE ACCION PARA COMBATIR EL RACISMO Y LA DISCRIMINACION RACIAL, ONU Ginebra Suiza, 1-18 p.

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, ONU 10 Diciembre 1948, Ginebra Suiza, 1-8 p.

CONVENIO SOBRE FACILIDADES ADUANERAS AL TURISMO NUEVA YORK 1954 FERNANDEZ, Alvarez José, Curso de Derecho Administrativo Turístico Tomo II, Edit. Nacional, Madrid España, 1974, 1130 p.

#### 1.5 PERIODICOS Y REVISTAS

"Hay marcadas diferencias en la infraestructura turística", - Banco Nacional de México, EXCELSIOR 12-01-1984, 4-26 p.

"Saldo positivo por 1,200 millones de dólares en la Balanza - Turística 1983", Secretaría de Turismo, EXCELSIOR 10-01-1984, 4-18 p.

"Favorable Balanza Turística" SECTUR, Estrabau, Gilberto, -- EXCELSIOR 3-03-1984, 21-A p.

"Espera México este año 5 millones de visitantes" SAVIGNAC, - Enriquez, EXCELSIOR 24-02-1984, 31-A p.

"Dependerá de SECTUR el Centro Interamericano de Capacitación Turística, EXCELSIOR 6-01-1983, 8-A p.

"América Latina busca elevar la afluencia de turistas euro -- peos", ANZUETO, Julio César, EXCELSIOR 3-03-1984

"Turismo", Primer Informe de Gobierno Lic. Miguel de la Ma--- drid, Suplemento Especial de IMPACTO N° 1750, 12 p.

#### 1.6 ENTREVISTAS

Sr. Felipe López, Vista en turno en la Sala Internacional del Aeropuerto de la Ciudad de México, 22 de febrero de 1984.

Sr. Juan Ernesto Aguilar Zúñiga, Vista en turno en la Sala In ternacional del Aeropuerto de la Ciudad de México, 22 de fe-- brero de 1984.

Sr. Carlos Méndez Muñoz, Subjefe Salas de Revisión, Aeropuer- to Internacional de la Ciudad de México, 22 de febrero de 1984.

Sr. Luis Arizmendi García, Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, 14 de marzo de 1984.

Lic. Mariano Pino Mena, Secretario General de la Escuela Na-- cional de Capacitación Aduanera, 29 de marzo de 1984.