

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE
POR ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA FIGURA DEL AGENTE ADUANAL EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

PALOMA RAMÍREZ MIRANDA

MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por permitirme vivir y seguir en la lucha continúa de esta preciosa existencia.

A mis excelentes y adorables padres Hilda Miranda Miranda y Juan José Ramírez Sosa, por darme la vida, por dedicar parte de su vida iniciándome en la magnificencia de la libertad de pensamiento, amor a la vida, la disciplina, tenacidad, la sinceridad, gratitud y la valía del trabajo

A ti mamá Rosita (QPD) por estar presente en todos y cada uno de los momentos preponderantes de mi niñez, adolescencia y juventud, ya que de ti aprendí que la fortaleza espiritual aunada a la inteligencia vierte resultados inimaginables, tienes todo mi respeto, admiración y gratitud eterna. Gracias por ser la asombrosa madre que fuiste, por toda la paciencia que plasmabas en mis travesuras y exasperaciones. Siempre fuiste eres y serás un hito irreemplazable. Te quiero mucho por siempre y para siempre.

Tíos Elias Manuel Miranda Miranda y María Luisa Linares de Miranda personajes invaluable para la culminación en esta faceta de mi vida, gracias por su infinito apoyo y por la confianza depositada en mí. Los quiero mucho.

A mis muy queridos primos, Rosa Isabel, Gilda Elizabeth, María José, Amalia Eleonora, Sergio Saúl y Elias Manuel; por

los admirables momentos compartidos a lo largo de nuestra existencia. Gracias por todo.

Gracias mi querida Toyka Bashkoz por cimentar en mí el estoicismo que todo ser humano debe instaurar en su vida; gracias por las excelentes tertulias y los maravillosos momentos que hemos compartido.

Excepcional y muy querida amiga, Doris Jares Rosendo por todo el cariño, apoyo, conversaciones y paciencia que siempre has tenido conmigo en los momentos felices y dolorosos de mi vida; eternamente estaré agradecida con Dios por haberme permitido encontrarte en el vertiginoso camino de la vida.

Mis sorprendentes amigas y confidentes Jessica Eunice Flores Uribe, Esperanza Alvarado Pérez y Teresa González Campusano quienes han caminado y compartido conmigo sucesos trascendentales de nuestros días.

Licenciado Manuel Rábade y Fernández toda mi gratitud por la paciencia y dedicación que tuvo conmigo para poder llevar por buen sendero el presente trabajo de investigación.

Licenciada María Laura Carolina Hinojosa Velázquez todo mi agradecimiento por las enseñanzas y el apoyo invaluable que vertiste en el período que colaboré contigo.

A todos y cada uno de los amigos que me permiten seguir compartiendo acontecimientos preponderantes en nuestras vidas, muchas gracias por estar siempre presentes, gracias por todo el apoyo, el cariño, el respeto, la confianza, la solidaridad y el amor.

Gracias a las autoridades y compañeros de aula de ésta, mi Universidad por su eminente apoyo.

INTRODUCCIÓN	ii
CAPÍTULO 1 EL AGENTE ADUANAL	1
1.1 Antecedentes Históricos	2
1.2 Concepto General de la figura del Agente Aduanal	5
1.3 Requisitos para obtener la Patente de Agente Aduanal	7
1.4 Derechos del Agente Aduanal	9
1.5 Obligaciones del Agente Aduanal	10
1.6 Responsabilidades del Agente Aduanal	13
1.7 Sanciones	14
1.8 Su papel en el Comercio Exterior	17
CAPÍTULO 2 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FIGURA DEL AGENTE ADUANAL	20
2.1 Fundamento Constitucional	21
2.2 Ley Aduanera	23
2.3 Tratado de Libre Comercio con América del Norte	25

CAPÍTULO 3 COMERCIO INTERNACIONAL	29
3.1 Concepto	30
3.2 Alcances del Comercio Internacional	31
3.3 El GATT y Organización Mundial de Comercio	35
3.4 Legislación Nacional	42
3.5 Comercio Internacional y Tratado de Libre Comercio con América del Norte	51
CAPÍTULO 4 EL AGENTE ADUANAL Y EL COMERCIO INTERNACIONAL	59
4.1 Relación	60
4.2 Funciones	61
4.3 Importancia	65
4.4 Proyección	69
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	79

La figura del Agente Aduanal en los Estados Unidos Mexicanos, tiene una estrecha relación con el Comercio Internacional, ya que a través de él se realizan actividades como la transacción y negociación entre diversos Estados; reconoce mercancías; realiza trámites de documentación oficial; clasifica los bienes; determina y realiza el pago de contribuciones.

Su actuar se encuentra vigilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada también de autorizarlo para ejercer la práctica privada de intermediación entre contribuyentes y la Aduana.

La Ley Aduanera vigente, señala los requisitos que cubrirá el interesado para obtener la patente de Agente Aduanal, sobresalen: ser mexicano por nacimiento; no ser servidor público; contar con título profesional; tener experiencia en materia aduanera así como aprobar un examen de conocimientos practicado por la autoridad aduanera.

México se incorpora a la Organización Mundial de Comercio, y como resultado de esto, las importaciones y exportaciones

aumentan, exigiendo que los Sistemas de Revisión antes utilizados en la Nación, se renovaran por otros de mayor eficiencia, como el SAAI Sistema Automatizado Aduanero Integral, que tiene como encomienda procesar información mediante parámetros y una serie de catálogos que definen los embarque a revisar; este Sistema se apoya de las funciones del Agente Aduanal como son el procesar información; clasificación arancelaria y determinación del valor de las mercancías.

Este trabajo de investigación tiene como finalidad realizar un análisis jurídico de la figura del agente aduanal en el comercio internacional en nuestro país.

El Agente Aduanal en los Estados Unidos Mexicanos, es aquel profesionalista independiente, autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ejercer la práctica privada de intermediación entre los contribuyentes y la Aduana con la finalidad de realizar la importación o exportación de mercancías.

Específicamente, el Agente Aduanal se encarga de realizar todos los trámites de documentación oficial requeridos, clasifica los bienes de acuerdo al sistema utilizado, determina las contribuciones a pagar, así como las obligaciones adicionales aplicables, se encarga de realizar el pago de impuestos, reconoce las mercancías y recopila la documentación de los pagos por cuenta de sus clientes.

Un agente aduanal no es un servidor público, pero si es encargado de vigilar el cumplimiento cabal de las Leyes Mexicanas vigentes por parte de todos aquellos importadores y exportadores. La Ley Aduanera vigente en su artículo 159 señala los requisitos para obtener la patente de Agente Aduanal entre los que destacan el ser mexicano por nacimiento; no ser servidor público, contar con

título profesional; tener experiencia en materia aduanera así como aprobar un examen de conocimientos y psicotécnico practicado por la autoridad aduanera.

Él Agente Aduanal es poseedor de obligaciones, al realizar trámites o gestiones aduanales; cuenta con el derecho entre otros de ejercer la patente otorgada por la Autoridad Aduanera; es responsable de verter con veracidad y exactitud los datos e información del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria; la sanción a la que puede hacerse acreedor es la suspensión en el ejercicio de sus funciones.

En lo relativo al marco jurídico que regula la figura del Agente Aduanal en nuestro país, encontramos que el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plasma la garantía de libertad denominada genéricamente como libertad de trabajo u ocupación, siempre y cuando éste tenga fines lícitos.

La Doctrina establece que el Agente Aduanal es aquella persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para iniciar por cuenta ajena el despacho de todas aquellas mercancías, en diferentes regímenes aduaneros.

Para otorgar la patente aduanal la Ley establece que él interesado acredite requisitos de conducta personal y de experiencia

laboral, así como haber cursado una profesión y obtenido el título correspondiente; dicha patente solo podrá ser utilizada por su titular.

En relación al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, éste señala todas aquellas modalidades de acceso, así como las reservas y excepciones que cada país impondrá para la prestación de servicios profesionales además crea mecanismos para la expedición y certificación de licencias.

El agente aduanal es un elemento estratégico y necesario como especialista en la materia de cumplimiento de comercio mundial seguro, traduciendo la información de las transacciones internacionales a los requerimientos de las nuevas normas de seguridad.

La Actividad del comercio exterior se encuentra regulada en el artículo 131 de la Carta Magna, señalando que será una facultad privativa de la Federación el gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. El H. Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones sobre comercio exterior y analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal

El artículo 131 constitucional es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior, la cual contiene normas, instituciones y principios jurídicos relativos a la política de comercio exterior del país; su objetivo a nivel federal es instaurar un marco normativo que consolide y encauce el comercio exterior en México.

Para la década de los 40's se crearon la mayoría de los organismos multilaterales, es por tanto que El GATT *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), precursor de la Organización Mundial de Comercio, funciono como un mecanismo provisional encargado de reducir los aranceles y otras barreras al comercio internacional.

La Organización Mundial de Comercio, administra los acuerdos comerciales negociados por sus miembros (denominados Acuerdos Abarcados). Además de esta función principal, la OMC es un foro de negociaciones comerciales multilaterales; administra los procedimientos de solución de diferencias comerciales (disputas entre países); supervisa las políticas comerciales y coopera con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre la política económica y comercial a escala mundial.

Teóricamente el libre comercio no figura entre sus objetivos, aunque en la práctica, la OMC es un foro donde los Estados Miembros buscan acuerdos para la reducción de ciertos aranceles y donde se resuelve cualquier disputa comercial que pudiera surgir entre sus miembros con respecto a los acuerdos alcanzados.

México, al incorporarse a la Organización Mundial de Comercio se compromete a la eliminación de barreras al intercambio de bienes y servicios en las importaciones que se hagan en dicho país, así como la eliminación de barreras que pudieran existir para la exportación, mediante la reducción de aranceles y medidas no arancelarias.

Con el ingreso a dicha Organización, el flujo de importaciones y exportaciones aumentó arduamente provocando un sin número de problemas con los embarques ya que el sistema utilizado para la revisión de éstos era muy general; se tomaron medidas para realizar de forma eficiente la revisión de los embarques, como es el sistema de computo SAAI, Sistema Automatizado Aduanero Integral, encargado de procesar la información, mediante parámetros y una serie de catálogos sintácticos que define los embarques a revisar, los cuales prohíben validar operaciones que salgan de dichas medidas, concediendo seguridad comercial a los embarques.

1.1 Antecedentes históricos

El agente aduanal se redimensiona de responsable del impuesto a especialista con valor agregado, ya que además de ser responsable de realizar el despacho aduanero de las mercancías, interviene en la consultoría, gestión administrativa, contratación de servicios diversos, como son transportación, logística y controles a la cadena de suministro.

A lo largo de la historia, América Latina siempre ha sido considerada como un mosaico de naciones con destinos distintos enclavada en un territorio de raíces culturales y espirituales comunes. Pero al amanecer del siglo XXI, esta visión ya está agotada y necesita una revaloración regional y estratégica para enfrentar los retos de competitividad mundial.

Hoy, a partir de los nuevos esquemas de seguridad y comercio, los escenarios geopolíticos de México tienen un punto diferente de negociación ante el mundo: El desarrollo y la prosperidad.

Ahora, inmersos en estos cambios estructurales, es muy difícil avanzar en esta dirección si se pierde la dimensión internacional. Una visión así tiene que llevar a una solidaridad continental. Una

solidaridad lúcida, que permita dialogar con los Estados Unidos, Europa y Asia con el fin de emprender estudios y búsquedas comunes, y presentar alternativas a problemas históricos como la migración y la pobreza; o problemas modernos como la seguridad antiterrorista en los flujos comerciales.

Los problemas tienen connotaciones diferentes e intereses distintos en una y otra parte del continente, pero se deberá aprender de la experiencia común y abrir espacios de diálogo encontrar respuestas a los nuevos retos de las aduanas y de los mismos Agentes Aduanales.

Los Agentes Aduanales son un gremio de profesionistas y empresarios probados, que han sabido cumplir con sus países y con su profesión. No es casualidad que la figura del Agente Aduanal o del Despachante de Aduanas exista en más de 100 naciones, incluyendo Latinoamérica, China, Estados Unidos, Canadá y los integrantes de la Unión Europea.

Más que nunca, los Agentes Aduanales participan desde la unidad de sus instituciones en la creación de una política aduanera nacional y regional que garantice la competitividad comercial de México.

El Agente Aduanal es el instrumento más eficiente para enfrentar el reto principal de los sistemas aduaneros modernos. No es casualidad tampoco que ahora, además de las muchas

responsabilidades que tienen, se les catalogue en los países más industrializados, como aliados estratégicos del Estado en cuestiones de seguridad nacional.

Es bien sabido que en estos sistemas Aduaneros contemporáneos hay una paradoja de la que pende todo el comercio global: se necesita mayor facilitación de trámites para el objeto de promover el mejor control al conflicto del contrabando, pero sin descuidar la fiscalización que tanto le interesa a los distintos gobiernos. El Agente Aduanal, es el encargado de participar en la prevención aduanera y en algunos casos en la implementación de sistemas para modernizar las aduanas, así como de defender los intereses y necesidades de los usuarios de éstas, equilibrar los intereses de arribo eficiente de las mercancías bajo una mejor fiscalización, una mayor facilitación y mejores controles.

Son el soporte clave a los intereses de la sociedad al auxiliar al cumplimiento de barreras no arancelarias que representan protección al medio ambiente y la salud pública, implementación de la política comercial y la protección a la propiedad intelectual. Encargados del enlace informático entre los sistemas autorizados y la información que requieren las aduanas.

1.2. Concepto General de la Figura del Agente Aduanal

La primera reglamentación que hace alusión sobre las funciones del Agente Aduanal, fue la Ley Aduanera del 15 de febrero de 1918, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año, donde por primera vez se incluía la intervención de los Agentes aduanales definiéndolos como “los individuos a quienes el Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Aduanas, autoriza mediante la patente respectiva para ocuparse habitual y profesionalmente y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trata la ley”.

Subsecuentemente se realizaron reformas a la Ley de la materia, a partir del 1º de julio de 1982 entró en vigor una nueva Ley Aduanera, la cual, en su Artículo 143, establecía: “El Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley”.

Debido a la constante dinámica de esta materia, en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de diciembre de 1995, se publicó la reforma a la Ley Aduanera, con vigor a partir del 1º de abril de 1996, y dentro de los cambios relacionados con este tema tan importante, se señala el hecho de que se modificó la redacción de la definición del concepto de Agente Aduanal, sin variar el sentido de

la misma, ya que los cambios fueron de forma y adecuación práctica. Efectivamente, de la simple lectura de la reforma en cita, se desprende, en primer lugar, que se suprimieron las palabras Hacienda y Crédito Público, quedando únicamente la Secretaría, lo cual es una medida de lógica adecuación, ya que la única dependencia del Ejecutivo que tiene facultades para otorgar o cancelar Patentes de Agente Aduanal, lo es precisamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El cambio radicó en las diferentes reformas que sufrió la Ley, se reubicó el numeral, ya que anteriormente la figura del Agente Aduanal se encontraba prevista en el artículo 143 y actualmente, con la entrada en vigor de la Nueva Ley, dicha figura se encuentra establecida en el artículo 159, la cual será utilizada en el presente trabajo y deberá entenderse por Agente Aduanal lo siguiente:

“El Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley”

Al respecto, Carvajal Contreras (2001) señala:

“El Agente Aduanal es la persona física que a través de una patente, otorgada por la Autoridad Aduanera Hacendaría interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los regímenes aduaneros en virtud de los servicios profesionales que prestan”(p.50).

Cabe señalar que también se establece una definición de la figura del Agente Aduanal (Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 121), se subraya que, "la figura del Agente Aduanal se puede conceptualizar como la persona debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la expedición de una patente, para ocuparse a nombre y por cuenta ajena de los trámites del despacho aduanero y celebrar los actos civiles y mercantiles necesarios para recibir mercancías así como para hacerlas llegar a su destino. Debe concebirse como auxiliar independiente o auxiliar del comercio, ya que no se encuentra supeditado a ningún comerciante determinado y despliega su actividad a favor de cualquiera que lo solicite".

1.3. Requisitos para obtener la Patente de Agente Aduanal.

De acuerdo al artículo 159 de la Ley Aduanera (vigente en 2010), para obtener la patente de Agente Aduanal se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos".

"II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido agente aduanal o apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas".

“III. Gozar de buena reputación personal”.

“IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo”.

“V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente”.

“VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia”.

“VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años”.

“VIII. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes”.

“IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico”(p.122).

Sustentar estos exámenes, ante un jurado que estará integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para demostrar sus conocimientos sobre la correcta aplicación de la Ley Aduanera y de las tarifas de las Leyes Generales de Importación y Exportación.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses.

1.4. Derechos del Agente Aduanal

Son derechos del Agente Aduanal según lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Aduanera (vigente en 2010):

“I. Ejercer la patente”.

“II. Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios. La sociedad y sus socios, salvo los propios agentes aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la ley confiere a estos últimos”.

“III. Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados”.

“IV. Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios”.

“V. Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados, incluso en el caso a que se refiere el segundo párrafo de la fracción XIV del artículo 144 de esta Ley”.

“VI. Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las autoridades aduaneras”.

“VII. Designar, por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su agente aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya, obteniendo su patente aduanal para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en las tres aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas en los términos del artículo 161 de esta Ley”(p. 127).

Es prerrogativa señalar que al estar adscrito el agente aduanal en los términos de lo antes citado, no puede a su vez designar a otra persona física que lo sustituya en caso de su fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario. En este caso, será el Servicio de Administración Tributaria el facultado para realizar la designación, a solicitud expresa.

1.5. Obligaciones del Agente Aduanal

De conformidad con lo que establece el artículo 162 de la Ley Aduanera (vigente en 2010) serán las siguientes:

“I. En los trámites o gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de agente aduanal”.

“II. Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo”.

Es preciso señalar que la Secretaría en comento ha cambiado su nombre por: Secretaría de Economía, pero la Ley Aduanera vigente no ha sido reformada en lo relativo.

“III. Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente”.

“IV. Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó”.

“V. Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la

que éste sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la persona moral aludida”

“VI. Declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquéllos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales, y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado”.

“VII. Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría”

Se deberá acompañar de documentos que expresamente la Secretaría requiera, como lo pueden ser copia de la factura comercial, conocimiento de embarque o guía aérea, documentos que comprueben las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, etc.

“VIII. Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en esta Ley, a que pudiera dar lugar por declarar

en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la Secretaría para mercancías que sean objeto de subvaluación”.

“IX. Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones determinadas”.

“X. Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para poder suspender sus actividades, en los casos previstos en esta Ley”.

“XI. Manifestar en el pedimento o en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan”.

“XII. Presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria, dentro de los quince días siguientes a aquél en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de esta Ley”(p.125).

1.6. Responsabilidades del Agente Aduanal

Señaladas en el artículo 54 de la Ley Aduanera (vigente en 2010) y serán las siguientes:

“El agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuenta con los documentos que acrediten el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías, de conformidad con lo previsto por esta Ley y por las demás leyes y disposiciones aplicables”(p. 36).

1.7. Sanciones

El Agente Aduanal podrá ser suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por un término de 90 días, o por un plazo que será señalado en lo subsecuente según lo que establece el artículo 164 de la Ley Aduanera (vigente en 2010):

“I. Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad cuando esté sujeto a un procedimiento penal por la comisión de otro delito que amerite pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el agente aduanal esté sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad”.

“II. Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales”.

“III. Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo”.

“IV. Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 165 de esta Ley”.

“V. Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que lo motivó”.

Las fracciones III y IV del artículo 165 son relativas a infracciones cometidas por el Agente Aduanal, entre ellas destaca, el señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no solicitó la operación, o que se trate de datos falsos o inexistentes. La fracción IV, versa sobre las retribuciones que puedan realizarse a aquellos Agentes Aduanales suspendidos en el ejercicio de sus funciones, ya sea a través de la transferencia de clientes que este

realice o bien recibiendo pagos directa o indirectamente de un agente aduanal suspendido en funciones.

“VI. Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación establecidas en la fracción II del artículo 165 de esta Ley. No se suspenderá al agente aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto y porcentaje señalado en el inciso a) de la citada fracción II del artículo 165”.

Estará libre de suspensión cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a una inexacta clasificación arancelaria ya que existe diferencia de criterios en la interpretación que se realiza a las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación.

“VII. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II, del artículo 165 de esta Ley, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, fracción II de esta Ley, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, la omisión no exceda de \$99,342.00”.

“VIII. Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que haya quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó”(p. 129).

1.8. Su Papel en el Comercio Exterior

En nuestro país el Comercio Exterior es de vital importancia para la economía, ya que por medio del intercambio comercial es posible tener al alcance de la sociedad productos que en México no se fabrican por no reunir las condiciones propicias para su elaboración o por carecer de la tecnología para su proceso. De igual manera nuestro país vende a otros que se interesan en nuestros productos obteniendo como resultado divisas extranjeras. Por lo que cada día se hace más necesaria la participación del Agente Aduanal a nivel técnico en este campo. Los que sin duda, tienen una amplia gama de posibilidades de integrarse a la práctica de su profesión y convertirse en una pieza clave.

Las condiciones que exigen una verdadera armonización de los procedimientos aduaneros, son las de compartir información y proveer asistencia técnica a otras administraciones aduaneras con propósitos de refuerzo y facilitación, pero también el de consultar con ligas mayores de comercio y transporte, para desarrollar

sistemas de información que enlace y eventualmente reemplace las formalidades del despacho tradicional.

Como un punto de abordar, está el de reconocer que las políticas macroeconómicas de la administración actual, han logrado crear un marco estable que promueve la inversión y permitan la planeación por parte de los agentes económicos.

La estabilidad macroeconómica es difícil de alcanzar, sin embargo, no es difícil perderla cuando se relaja la disciplina fiscal, por ello los agentes aduanales tienen una labor firme de preservar la estabilidad económica con disciplina fiscal.

La estabilidad económica es un medio para crecer rápidamente, en especial para crecer sostenidamente y generar como fin último bienestar social.

Los agentes aduanales, dan testimonio de su vocación aduanera y de los logros en décadas pasadas, liderando la reforma y modernización al sistema aduanero más importante en la historia de México, esa visión, permitió a las aduanas manejar la operación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y el incremento de nuestro comercio exterior.

Existe un camino importante por recorrer, pero es alentador que una parte importante de países en Latinoamérica y el Caribe han

tomado como modelo la modernización del sistema aduanero mexicano que se ha instrumentado.

2.1. Fundamento Constitucional

En el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en 2010), se plasma una garantía de libertad que se puede denominar genéricamente como libertad de trabajo u ocupación, a través de la cual garantiza al ciudadano mexicano el libre ejercicio de su profesión, industria, comercio, o de trabajo que le acomode, si son lícitos, y determina con toda precisión las únicas causas mediante las cuales se puede restringir la propia garantía, al manifestar:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”(p.4)

Cabe destacar que ya como lo señala el precepto Constitucional, toda persona podrá dedicarse a la profesión que guste siempre y

cuando ésta esté inmersa en fines lícitos como en el caso en comento que nos ocupa al referirnos a la figura del Agente Aduanal.

En relación con la Nacionalidad del Agente Aduanal, el artículo 32 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en 2010) establece lo subsecuente:

“El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”(p.33).

Con antelación existía un error de redacción muy comentado por la doctrina, y es que el precepto Constitucional hablaba de “ciudadano por nacimiento”, lo cual jurídicamente era incorrecto debido a que la ciudadanía se adquiere por mayoría de edad y no por el simple nacimiento, por lo que el término de ciudadano fue suprimido con la reforma legal en marzo de 1997, quedando implícita ya que el ejercicio pleno de derechos supone la mayoría de edad y ésta, generalmente otorga esa calidad a los mexicanos.

2.2. Ley Aduanera

Como ya se ha venido señalando en el artículo 159 de la Ley Aduanera (vigente en 2010) se establece quien es un Agente Aduanal y es lo siguiente:

“Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley”(p.122).

Dicho concepto es prácticamente el mismo que señalaban los artículos 690 del Código Aduanero de 1952 y 143 de la anterior Ley Aduanera.

Existen razones por las cuales la definición legal no establece la limitación de actuar ante una aduana y son que conforme al artículo 161 de la Ley Aduanera vigente, el agente aduanal puede ser acreditado por la autoridad aduanera para operar en dos o más aduanas, regulando lo que se conoce como las “patentes nacionales” y porque los agentes aduanales pueden despachar, en otras aduanas diferentes a la de su adscripción, los embarques bajo el régimen de tránsito.

Debe señalarse lo relativo a la patente que ostenta todo Agente Aduanal para el ejercicio de una profesión, de conformidad con la

Ley General de Profesiones para el ejercicio de una profesión se requiere además de obtener un título de una institución de enseñanza superior la expedición de una "cédula" con efectos de patente.

Los requisitos para su expedición son el haber cursado y aprobado el plan de estudios de la carrera correspondiente, obtener el título respectivo y ser de nacionalidad mexicana.

La patente aduanal parece tener características que pudieran encuadrarla como una patente para ejercer un empleo pero también parece gozar de las condiciones y cualidades de una patente para ejercer una profesión.

Para su expedición la Ley requiere que el solicitante acredite requisitos de conducta personal y de experiencia laboral en la función, propias de una patente de empleo, pero también exige haber cursado una profesión y obtenido el título correspondiente, requisitos de una patente de profesión. Otra peculiaridad de la patente aduanal, propia de las patentes de profesión, es que otorga a las opiniones de sus titulares el carácter de dictamen técnico en los términos de los artículos 144 fracción XIV párrafo segundo y 162 fracción III de la Ley Aduanera vigente.

La patente sólo podrá ser ejercitada por su titular y no puede ser objeto de transmisión ni por causa de muerte.

Sus antecedentes se remontan a los artículos 716 del Código Aduanero de 1952 y 144 de la Ley de 1982.

2.3. Tratado de Libre Comercio con América del Norte

Asimismo, en la prestación de servicios en todas y cada una de sus formas de desplazamiento, necesitamos considerar el tema de "entrada temporal de personas de negocios" que se regula en el capítulo XVI del TLCAN.

En este sector se consideran diversos principios, sin embargo, para que se dé la apertura a algunos subsectores, se exige el principio de gradualidad, a través de reservas sin o con "calendario de reducción -a corto o mediano plazo-" que regulan los compromisos en los que México está implicado.

Respecto a los subsectores con calendario de reducción a corto plazo, han sido de muy poca recepción por parte de uno de nuestros socios comerciales (servicios de ingeniería, transporte terrestre), por lo que con ello, se presentan serios conflictos que dan lugar a activar el capítulo XX del TLCAN, o efectuar lo conducente en cuanto a solución de controversias.

En nuestro país, para lograr manejar este calendario de reducción a corto plazo, se manifiesta un cambio en nuestro

sistema jurídico, se hace la sustitución de "concesiones" por "permisos", para que los nacionales de otra parte, puedan participar en determinado tiempo en la prestación de diversos servicios.

Considerando los tres desplazamientos tanto del consumidor o prestador de servicios, o el servicio por sí mismo (inversión), donde se requiere el respeto a un derecho de establecimiento, tenemos por ejemplo: a los servicios profesionales; transporte; turismo; servicios para la construcción; agricultura; telecomunicaciones; servicios de las industrias culturales y servicios financieros, mismos que señalaremos brevemente a continuación. 1. *Servicios profesionales:*

El TLCAN los define como "los servicios que para su prestación requieren de educación superior especializada, adiestramiento o experiencia equivalentes y cuyo ejercicio es autorizado o restringido por una parte, pero no incluye los servicios proporcionados por personas que practican un oficio o a los tripulantes de barcos mercantes y aeronaves".

En el anexo 1210.5 se señalan tres secciones: A. Disposiciones generales, B. Consultores jurídicos externos, C. Otorgamiento de licencias temporales para ingenieros. Este anexo, maneja un criterio prospectivo, en el cual se elaborarán normas y criterios, considerando siete aspectos -Educación, exámenes, experiencia, conducta y ética, desarrollo profesional y renovación de la

certificación, ámbito de acción, conocimiento local, y protección al consumidor. Al respecto, se considera muy ambicioso e interesante tratar de hacer normas y criterios conforme al desarrollo profesional y renovación de la certificación, que se refiere a una educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional.

Es importante destacar que en el TLCAN, se definen las modalidades de acceso, al igual que las reservas y las excepciones (tanto federales, estatales o provinciales) que cada país impondrá para la prestación de servicios profesionales y se crean mecanismos para la expedición y certificación de licencias. México por su parte, establece algunas reservas a nivel federal y estatal y otras únicamente a nivel federal en este subsector, que van de dos a cinco años, y desde nuestro punto de vista muy desafortunadas.

Los agentes aduanales, en la reserva se dice "no existe calendario de reducción y está sujeto a discusión por las partes después de cinco años de la fecha de entrada en vigor del TLC".

Antes de la reforma a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en marzo de 1997, se podría pensar que se respetaba nuestra carta magna en su artículo 32, que en su último párrafo establecía la preferencia de los mexicanos por nacimiento para desempeñar los cargos de agente aduanal, entre otros. Sin embargo, la reforma excluye al agente aduanal, para

estar acorde a lo negociado en TLCAN recordemos que, habrá una revisión de la reserva cinco años después de la entrada en vigor del Tratado por parte de nuestro país y Estados Unidos, con lo que seguramente se permitirá que los estadounidenses o canadienses puedan llevar a cabo esta actividad, recordemos también que las transnacionales son las principales promotoras, ya que regularmente han sido asesoradas por apoderados aduanales estadounidenses o canadienses.

Actualmente la Ley Aduanera, no ha sido modificada en relación a la actual reforma, y en su artículo 159, establece quien es un agente aduanal, que a la letra dice: "es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley".

3.1. Concepto

Al analizar la economía debemos revisar la dimensión que trasciende las fronteras de un país, es decir, la que aborda los problemas económicos con fines internacionales.

La importancia que tienen las relaciones internacionales en el campo comercial, político o cultural ha alcanzado, a nivel mundial, un profundo significado, a tal grado que no se puede hablar tan sólo de intercambio de bienes sino de programas de integración. La economía internacional plantea el estudio de los problemas que plantean las transacciones económicas internacionales, por ende cuando hablamos de economía internacional es vincularla con los factores del comercio internacional.

Eiteman, Stonehill y Moffett (2001) señalan que se entiende por Comercio Internacional:

“intercambio de bienes económicos que se efectúa entre los habitantes de dos o más naciones, de tal manera, que da origen a salidas de mercancía de una nación (exportaciones) y entradas de mercancías (importaciones) procedentes de otros países”(p.57).

Existe una relación estadística indudable entre un comercio más libre y el crecimiento económico. La teoría económica señala convincentes razones para esa relación. Todos los países, incluidos los más pobres, tienen activos humanos, industriales, naturales y financieros que pueden emplear para producir bienes y servicios para sus mercados internos o para competir en el exterior. La economía nos enseña que podemos beneficiarnos cuando esas mercancías y servicios se comercializan.

Dicho simplemente, el principio de la "ventaja comparativa" significa que los países prosperan, en primer lugar, aprovechando sus activos para concentrarse en lo que pueden producir mejor, y después intercambiando estos productos por los productos que otros países producen mejor, como en su momento lo estableció el creador de la Economía Clásica Adam Smith (citado por Witker, 2001).

El comercio internacional obedece a dos causas: distribución irregular de los recursos económicos y a la diferencia de precios, la cual a su vez se debe a la posibilidad de producir bienes de acuerdo con las necesidades y gustos del consumidor.

3.2. Alcances del Comercio Internacional

Hay diversos grados de apertura de un país al comercio internacional. El más cerrado, la autarquía absoluta, supondría

negarse a cualquier importación; un pequeño grado de apertura implicaría permitir la importación de productos que no pudieran ser fabricados en el interior del país; si finalmente se diera libertad total de comercio, sería lógico esperar que sólo se importasen los productos que pudieran ser fabricados en el país a un coste excesivamente alto. Pero lo que observamos en el mundo real es algo más avanzado, con mucha frecuencia se comercia con productos que podrían ser fabricados fácilmente por el país importador pero que resulta más ventajoso adquirirlos en el exterior.

Una de las ventajas del comercio internacional es consecuencia de las economías de escala, al aumentar la cantidad producida para satisfacer un mercado más amplio, los costes medios disminuirán. Además están las ventajas de la especialización, cuando un individuo se especializa en la realización de un trabajo concreto, adquirirá más habilidad y maestría en él que los que lo realizan de forma eventual; esa argumentación, válida para un trabajador individual, también es válida para una empresa y para un país.

Los argumentos de carácter económico a favor de un sistema de comercio abierto se fundan en gran medida en el sentido común comercial, así como también en la realidad, o sea en la experiencia adquirida en materia de comercio mundial y crecimiento económico desde la segunda guerra mundial. Los aranceles aplicables a los productos industriales han bajado vertiginosamente.

La actividad del Comercio Internacional o Mundial como suelen denominarlo algunos analistas, es un aspecto muy debatido como parte de las relaciones económicas internacionales, en los diferentes foros internacionales desarrollados por instituciones, organizaciones y centros especializados en el ramo, en el contexto económico internacional, en el que prevalecen simultáneamente procesos globales y ciertas tendencias hacia la regionalización.

Indudablemente la dinámica del comercio mundial y su relación con las problemáticas de desarrollo y de integración económica es una preocupación inmanente a la actualidad, máxime cuando se aprecia un abismo insalvable de contradicciones en las relaciones comerciales entre países desarrollados y los subdesarrollados, y para el caso de estos últimos, las perspectivas comerciales apuntan cada vez más hacia condiciones desventajosas y en beneficio de los primeros.

Al respecto Dornbusch, Fischer y Startz (2001) señalan:

“Estas contradicciones crecientemente irreconciliables en las relaciones internacionales del mercado capitalista se desprenden de la esencia socioeconómica misma de este modo de producción y para su análisis se necesita de claridad y precisión dada la variedad de teorías y corrientes en que se agrupan como parte del perfeccionamiento económico universal en este aspecto. Algunas de esas teorías y corrientes son: el liberalismo, que considera que el comercio internacional tiene efectos directamente beneficiosos para

cada país que participe en él como para el mundo en su conjunto; el proteccionismo, que establece ciertas condiciones para que determinados efectos negativos del comercio puedan ser minimizados; el marxismo, que aunque los clásicos no desarrollaron una teoría acabada, establecen ciertas consideraciones específicas sobre el comercio internacional capitalista y su función dentro del proceso de acumulación mundial”(p.46).

La expansión del comercio y la producción mundial se explican por la conformación de redes de productores descentralizados que al mismo tiempo constituyen una empresa global.

Según Eiteman, Stonehill y Moffett et al. (2001), señalan:

“La forma actual de producción de una sola mercancía involucra varios países y cientos de empresas con tareas específicas muy especializadas. Una red o sistema de producción comercial es un conjunto de unidades y sus relaciones de tipo específico; una construcción aplicada al análisis de cadenas productivas que implica extensión, densidad de interacciones en un segmento particular y profundidad o número de niveles en las diferentes etapas de una cadena comercial global” (p.111).

Las ventajas del comercio internacional son que se permite una mayor movilidad de los factores de producción entre países, dejando como consecuencia ventajas tales como que cada país se especializa en aquellos productos donde tienen una mayor eficiencia lo cual le permite utilizar mejor sus recursos productivos y

elevant el nivel de vida de sus trabajadores; los precios tienden a ser más estables; hace posible que un país importe aquellos bienes cuya producción interna no es suficiente y no sean producidos; una viable oferta de productos que exceden el consumo a otros países, en otros mercados; equilibrio entre la escasez y el exceso; los movimientos de entrada y salida de mercancías dan paso a la balanza en el mercado internacional y por medio de la balanza de pagos se informa que tipos de transacciones internacionales han llevado a cabo los residentes de una nación en un período dado.

3.3. El GATT y Organización Mundial de Comercio

Entre 1943 y 1948 se crearon la mayor parte de los organismos multilaterales con excepción de la Organización de Comercio Internacional, por eso el GATT funcionó como un mecanismo provisional para las negociaciones arancelarias multilaterales y con la Ronda Uruguay se pone en marcha la Organización Mundial de Comercio.(DOF 30 de Diciembre de 1994).

En sus 48 años de historia, el GATT constituyó la estructura de un proceso general de liberalización constante del comercio mediante ocho "rondas" de negociaciones comerciales multilaterales, patrocinadas por las Partes Contratantes, que abarcaban volúmenes cada vez más importantes de comercio internacional. Este proceso evolucionó conforme a una dinámica

propia con el transcurso del tiempo, primeros años de la guerra fría, inicio de la independencia de muchos países en desarrollo, creación de la Comunidad Europea, aparición de nuevos e importantes países comerciales, transición de muchos países a economías de mercado y creciente mundialización de la economía del planeta, hasta desembocar en la consolidación del sistema multilateral de comercio al establecerse la Organización Mundial del Comercio.

Dicho proceso de liberalización del comercio dio abundantes frutos: reducción de los tipos arancelarios aplicados a los productos industriales en los países desarrollados de un promedio de alrededor del 40 por ciento a menos del 4 por ciento; práctica eliminación de las restricciones cuantitativas; elaboración y fortalecimiento de normas claras para la administración de diferentes medidas de política comercial como salvaguardias, subvenciones, derechos antidumping, obstáculos técnicos al comercio, y elaboración de procedimientos para la solución de diferencias.

La octava ronda del GATT, la Ronda Uruguay, culminó este proceso de liberalización. La Ronda inició, asimismo, un proceso de reforma de la ayuda y la protección a la agricultura, y emprendió un proceso de reintegración del sector de los textiles y el vestido en las normas del GATT; creó normas multilaterales en nuevas esferas de interacción económica internacional; y estableció una base institucional y jurídica sólida para el sistema multilateral de

comercio mediante la creación de la Organización Mundial del Comercio y su sistema, muy reforzado, de solución de diferencias.

Es un hecho comprobado que, desde la entrada en vigor del GATT, el crecimiento del comercio mundial ha venido siendo sistemáticamente superior al de la producción industrial mundial.

El acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio será el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos plurilaterales y multilaterales. En relación a esto en el Acta Final de la Ronda Uruguay (1994) se señala lo siguiente:

“El ser miembro de la organización significa la aceptación de todos los resultados de la Ronda Uruguay, sin excepción alguna. La organización administra el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial”.

Desde la creación del GATT hasta el año de 1993 el objetivo fue reducir los niveles arancelarios y ampliar las oportunidades de Comercio en el mundo. Tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento

de ingresos reales y demandas efectivas; contando para ello con una nueva infraestructura y estructura. Se pretende incrementar la producción y el intercambio de bienes y servicios, permitir la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con las respectivas necesidades, intereses y niveles de desarrollo económico de los países miembros.

Por tanto la finalidad de la Organización Mundial de Comercio es promover la reducción de los aranceles y otras barreras al comercio mundial.

En relación a la estructura de la Organización Mundial de Comercio se señala que con el Acta de Marrakesh termina la práctica del GATT que creó diversos problemas, ya que las partes contratantes tienen obligaciones y derechos bajo los distintos códigos de conducta, que pueden ser diferentes a los acuerdos suscritos.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. El acuerdo por el que se establece esta Organización, incorpora dentro de un mismo marco jurídico las principales obligaciones contractuales que determinan la manera en que los gobiernos desarrollan sus leyes y reglamentos comerciales, así como la forma en que se llevarán a

cabo las relaciones comerciales entre los distintos países (OMC,1994).

La OMC recoge acuerdos obligatorios para los países miembros, denominados acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías y servicios, un acuerdo sobre los asuntos comerciales relacionados con la propiedad intelectual, un sistema de solución de diferencias y un mecanismo de examen de las políticas comerciales. Así mismo se encarga de administrar los Acuerdos de Aeronaves Civiles y de Contratación Pública.

Los Acuerdos de la OMC son extensos y complejos porque se trata de textos jurídicos que abarcan una gran variedad de actividades.

En el Acta Final de la Ronda Uruguay et al. (1994), se establecen los siguientes acuerdos sobre cuestiones de: "agricultura, textiles y vestido, servicios bancarios, telecomunicaciones, contratación pública, normas industriales, reglamentos sobre sanidad de los alimentos, propiedad intelectual". Ahora bien, todos estos documentos están inspirados en varios principios simples y fundamentales. Estos principios son la base del sistema multilateral de comercio.

Los principios de la Organización Mundial establecen que el sistema de comercio debe ser no discriminatorio, un país no debe

discriminar entre sus interlocutores comerciales, se concede a todos, de forma igualitaria, la condición de nación más favorecida; y tampoco debe discriminar entre sus propios productos, servicios o ciudadanos y los productos, servicios o ciudadanos extranjeros concediendo un trato nacional; más libre, los obstáculos se deben reducir mediante negociaciones; previsible, las empresas, los inversores y los gobiernos extranjeros deben confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales lo cual incluyen tanto a los aranceles, así como los obstáculos no arancelarios; se desalientan las prácticas desleales, como las subvenciones a la exportación y el dumping de productos a precios inferiores al costo para ganar partes de mercado; más ventajoso para los países menos adelantados, otorgando más tiempo para adaptarse, una mayor flexibilidad y privilegios especiales.

Entre otros tantos Comités se encuentra el de Valoración en Aduana, su principal tarea consiste en asegurarse que las leyes, reglamentos y procedimientos de los países miembros de la OMC estén en conformidad con el Acuerdo sobre Valoración en Aduana, el cual determina con mayor precisión las disposiciones sobre valoración de aduana dando lugar así a una armonización de los sistemas de valoración y a una mayor previsibilidad de los derechos que han de pagar los importadores.

Bajo su mandato y en colaboración con la Organización Mundial de Aduanas, se encuentra un Comité Técnico cuya función es

asegurar, en el ámbito técnico, la uniformidad de la interpretación y aplicación del acuerdo.

Referente al Acuerdo de Valoración Aduanera de la Organización Mundial de Comercio, éste dará a la Administración de Aduanas la posibilidad de solicitar información adicional a los importadores cuando se tengan razones para dudar de la exactitud del valor agregado de las mercancías importadas. Si a pesar de ello persisten dudas razonables, se considerará que el valor en aduanas de las mercancías importadas no puede determinarse con el valor declarado, y se establecerán las disposiciones del acuerdo.

El valor en aduanas de las mercancías importadas será el valor de transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación.

El 24 de Agosto de 1986 México quedó inscrito como miembro del GATT, con lo cual dio un paso importante en la reestructuración llevada a cabo en el área de comercio exterior, y marca una nueva orientación de apertura y crecimiento de las exportaciones en contraste con su antigua política de sustitución de importaciones. El país, al ingresar al GATT tuvo una oportunidad de participar como miembro activo en la Ronda Uruguay, iniciada inmediatamente después de que culminó su adhesión, por tanto, se pone en marcha una serie de negociaciones Comerciales Multilaterales en

Septiembre de 1985 con la Declaración de Punta del Este, es importante subrayar que la adhesión da las ventajas de libre comercio lo que aumenta en México la oportunidad de negociaciones de comercio exterior.

México se interesó por el comercio más abierto, aceleró la liberalización de importaciones y redujo los aranceles de muchos productos, estableció cuotas para algunos productos intermedios de consumo, y se adhirió a los códigos del GATT. Actualmente, se encuentran firmados los códigos de conducta que establece la Organización Mundial de Comercio los cuales reglamentan, complementan y amplían las normas de la Organización.

3.4. Legislación Nacional

Los Fundamentos Constitucionales son los que a continuación se establecen:

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en 2010), señala:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a los dispuesto en el

artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”(p.39).

La fuente interna primaria de nuestro derecho económico en materia de comercio exterior la encontramos en el artículo 131 Constitucional (vigente en 2010), que expresa:

“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen, 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, pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y Leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117”.

“El Ejecutivo, podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir ó suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar 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”(p.108).

Asimismo entre la Facultades del Congreso de la Unión encontramos que la Constitución (vigente en 2010), en su artículo 73 menciona que el Congreso tiene facultad:

“X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”.

“XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior”.

Con lo que respecta a las facultades de las entidades federativas en materia de Comercio Exterior nuestra Carta Magna (vigente en 2010), en su artículo 117 fracción V, VI y VII señala lo siguiente:

“Los estados no pueden en ningún caso:

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

“VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por

aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía”.

“VII. 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”.

En relación a las Facultades del Senado en materia de Comercio exterior el artículo 76 Constitucional fracción I (vigente en 2010), menciona:

“Son Facultades exclusivas del Senado analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión” (p.72).

El precepto constitucional del artículo 131 es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior. En estas fuentes se encuentra la base constitucional del manejo de esta materia, de parte de la Federación y específicamente del Presidente de la República y de los cuales derivan el resto de las disposiciones aplicables.

La Ley de Comercio Exterior (vigente en 2010) señala en su artículo primero lo siguiente:

“La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”.

La Ley de Comercio Exterior es un ordenamiento jurídico que contiene las normas, instituciones y principios jurídicos relativos a la política de comercio exterior del país. Se expidió en ejercicio de la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio (Art. 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) con el objeto de regular situaciones normales del intercambio internacional de México. Además, se trata de una Ley que reglamenta el artículo 131 de la Constitución para atender situaciones de urgencia.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Comercio Exterior se indica que el objetivo central de este ordenamiento es estatuir, a nivel federal, un marco normativo que consolide y encauce el papel del Comercio Exterior en México, promueva la competitividad del país a través de la política comercial

y brinde confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos que realizan actividades vinculadas al mercado externo.

La regulación del Comercio Exterior se refiere a los mecanismos disciplinarios de las actividades relacionadas con el intercambio de productos de fabricación nacional y de procedencia extranjera. La regulación del comercio exterior es crucial en el desarrollo económico del país porque el intercambio internacional se realiza por la diferencia de costos de producción de las naciones y porque aumenta el bienestar económico de cada nación al ampliar la cobertura de bienes y servicios disponibles para su consumo.

La promoción del comercio exterior, por su parte, se refiere al conjunto de acciones tendientes a apoyar e impulsar la oferta de productos nacionales en el exterior. Las actividades de promoción del comercio exterior se justifican por la necesidad de generar inversión física, empleos productivos y ahorro interno.

La regulación y la promoción del comercio exterior son estrategias claves para obtener ventajas económicas que pueden sintetizarse en dos, la creación de condiciones para el fomento del crecimiento económico interno y el aumento de la eficiencia en la aplicación de los recursos, mediante el estímulo a la exportación las economías en las fases iniciales de su proceso de desarrollo, pueden tener más rápido y fácil acceso a los bienes de capital y a los productos semifabricados básicos, internamente no disponibles y

necesarios para la diversificación industrial y la aceleración del crecimiento.

El Presidente de la República ha expedido importantes programas vinculados con el Comercio Exterior y sustentados en decretos específicos. Así, actualmente están en vigor los siguientes decretos:

“PITEX.-Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990”.

“ECEX.-Decreto para regular el establecimiento de empresas de Comercio Exterior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990”.

“ALTEX.-Decreto para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras publicado el 3 de mayo de 1990”.

“DRAW BACK.- Decreto que establece la devolución de los impuestos de importación a los exportadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Abril de 1985”.

“El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1989”.

Los programas PITEX se expiden a favor de las personas físicas o morales domiciliadas en el territorio nacional, productoras de mercancías no petroleras y exportadoras directas o indirectas de un mínimo de 10% de sus ventas totales. Los beneficios que estos programas confieren a su titular son : Importar temporalmente sin pagar los impuestos de exportación ni el IVA, materias primas, envases y empaques, combustibles y refacciones, así como maquinaria y equipo que sean utilizados en la elaboración de productos de exportación.

Las empresas ECEX funcionan con un programa que permite su crecimiento como empresas especializadas en la comercialización internacional que coadyuven al desarrollo y consoliden la oferta exportable de productos de fabricación nacional. Las empresas ECEX como empresas comercializadoras tienen la calidad de ALTEX y PITEX con sus respectivos beneficios. Actualmente las empresas ECEX tienen un objeto muy preciso: La promoción, comercialización integral y consolidación de exportaciones de mercancías no petroleras en los mercados internacionales así como la prestación de servicios para apoyar a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior.

Las empresas con el rango de ALTEX, gozan de facilidades administrativas a efecto de promover el mercado de exportación. Son titulares de esta categoría las personas físicas o morales establecidas en el país, productoras de mercancías no petroleras

que exportan directamente dos millones de dólares a los Estados Unidos de Norteamérica ó el 40% de sus ventas totales, ó indirectamente el 50% de sus ventas totales. Dos ventajas resaltan en este esquema: La devolución inmediata del IVA cuando tengan saldo a favor en sus declaraciones provisionales de este gravamen y el acceso sin costo al sistema de información comercial de la SECOFI y BANCOMEXT.

El Sistema del DRAW BACK permite a las personas físicas o morales establecidas en el territorio nacional que realicen directa o indirectamente importaciones de mercancías obtener la devolución de los impuestos de importación causados por las materias primas, partes y componentes, empaques y envases, así como combustibles y lubricantes incorporados a mercancías exportadas. A través de este sistema se promueve la exportación indirecta y se apoya a las exportaciones que incorporan componentes e insumos nacionales.

El Programa de Maquiladoras permite que determinadas empresas, personas físicas o morales, situadas en el territorio nacional se comprometan con una empresa matriz ubicada en el extranjero, a través de una relación contractual a realizar un proceso industrial o de servicios destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior. El programa de maquila también incluye actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta. Tiene una

cobertura muy amplia de actividades industriales; sin embargo, no podrán ser objeto del programa las actividades relacionadas con procesos contaminantes, residuos radioactivos y con equipos bélicos.

3.5. Comercio Internacional y Tratado de Libre Comercio con América del Norte

A lo largo de las dos últimas décadas, México ha llevado a cabo un ambicioso proceso de reforma económica en el que la apertura comercial ha desempeñado un papel predominante. Efectivamente, a partir de 1983, México empezó a dismantelar las barreras arancelarias, sustituyendo el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones por la promoción exterior y la mayor inserción en la economía mundial.

La viabilidad de las negociaciones del TLCAN, debe ser considerada desde dos puntos de vista, la primera se orienta al aspecto externo, es decir, el TLCAN debe actuar con auténtica reciprocidad entre sus miembros, debe considerar que México es un país en desarrollo, o como algunos autores lo llaman "una economía en rápido crecimiento", en comparación con las economías de los otros países negociantes, por esta razón se sugiere la inclusión de un capítulo específico sobre la resolución de controversias y posibles conflictos, para lograr un mayor y más estable acceso a los

mercados norteamericanos, a fin de que ningún país se vea perjudicado.

La segunda se refiere a condiciones internas mismas que competen al gobierno mexicano, y a su política comercial exterior, cuyo objetivo es promover el acceso estable y permanente de los productos mexicanos en los mercados extranjeros. Así mismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron lineamientos cuya aplicación eficiente procuran dicho fin: entre ellos sobresalen:

“La reducción del índice inflacionario a nivel internacional”.

“La elaboración de una legislación laboral y fiscal tendientes a fomentar la productividad”.

La inversión extranjera. Se observa que otra de sus tareas es lograr que las empresas centren sus esfuerzos en el logro de la excelencia productiva y competitiva, a través del mejoramiento y optimización de sus recursos financieros, técnicos y humanos. Con la instrumentación de estas políticas se logrará que las empresas participen dentro del TLCAN y en consecuencia puedan introducir sus productos al mercado norteamericano, también es necesario un incremento en su productividad y que sus productos tengan los elementos que exige la alta competitividad existente en el exterior. Sin embargo para que estas empresas cumplan su cometido, en

cuanto a productividad y competitividad, es necesario que lleven a cabo un proceso de cambio o renovación de su planta productiva es decir, de materias primas, tecnología, infraestructura, capacitación, entre otros.

Estos elementos, en conjunto implican mayores costos y gastos, obviamente la empresa que no cuenta con el capital de trabajo difícilmente lo logrará. Ésta es una situación que implica una serie de obstáculos a los que se enfrentan las empresas ante el TLC.

Por lo anterior es necesario que dicha negociación contemple la situación económica actual de cada uno de los tres países miembros. Particularmente México debe preservar su autonomía en el manejo de la política económica internacional y de esta manera no depender de las restricciones legales que impone un mercado común. México debe contar con la capacidad para tomar acciones independientes, es decir, mantener una absoluta autonomía de decisión para regular el comercio con otros países. Por lo tanto, el TLCAN debe garantizar a los socios que tanto los bienes y servicios producidos para cada uno de ellos, podrán introducirse en los mercados de los mismos, libres de restricciones arancelarias y no arancelarias, asimismo, cada uno podrá tomar sus propias decisiones en materia de política migratoria o de regulación de flujo de capital para con los otros países negociantes.

En la ponencia llevada a cabo en la Ciudad de México en el año 2003, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN, los industriales mexicanos consideraron que la firma del TLCAN con los países del norte, estimula el desarrollo económico y social de México, si adquiere y presenta las siguientes características:

“Tiene que obligar por igual a las autoridades y a los particulares de todas las partes; deberá dar certeza a los productores e inversionistas de los países firmantes en materia de reglas que norman el comercio exterior”.

“Debe ser amplio, de tal manera que abarque todas las transacciones mercantiles posibles”.

“Incluirá detalladamente las normas de origen, que eviten que cualquier otro país no perteneciente al Tratado extraer de él algún beneficio que perjudique a los aparatos productivos de los países firmantes”.

“Considerar lo relativo a que ninguna rama mexicana de la producción podrá iniciar adecuadamente su participación en el Tratado, si no se estima objetivamente su situación, intrínseca y extrínseca, frente a la rama competidora de los otros dos países. No se le debe temer a la competencia sino a la inequidad en la misma”.

“Establecer las cláusulas de salvaguarda que permitan evitar daños a cualquiera de los tres países firmantes”.

“Corresponde establecer sistemas detallados para la solución de las controversias internas de los países firmantes, con objeto de no anular los propósitos del acuerdo”.

De manera general, el TLC prevé la eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de México, Canadá y Estados Unidos, en el transcurso de un periodo de transición. Para determinar cuáles bienes son susceptibles de recibir trato arancelario preferencial son necesarias reglas de origen.

Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas en el Tratado están diseñadas para, asegurar que las ventajas del TLCAN se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países; establecer reglas claras y obtener resultados previsibles; y reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del Tratado.

Las reglas de origen disponen que los bienes se considerarán originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países de América del Norte. Los bienes que contengan materiales que no provengan de la zona también se considerarán originarios,

siempre y cuando los materiales ajenos a la región sean transformados en cualquier país socio del TLCAN. Dicha transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria conforme a las disposiciones del Tratado. En algunos casos, además de satisfacer el requisito de clasificación arancelaria, los bienes deberán incorporar un porcentaje específico de contenido regional. El TLCAN contiene una disposición similar a la existente en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC), que permite considerar los bienes como originarios, cuando el bien terminado se designe específicamente en la misma subpartida arancelaria que sus componentes y cumpla con el requisito de contenido regional.

Una cláusula de "minimis" evita que los bienes pierdan la posibilidad de recibir trato preferencial por el sólo hecho de contener cantidades muy reducidas de materiales "no originarios". Conforme a esta cláusula, un bien que en otras circunstancias no cumpliría con una regla de origen específica, se considerará originario de la región, cuando el valor de los materiales ajenos a ésta no exceda el siete por ciento del precio o del costo total del bien.

Con el propósito de asegurar que sólo se otorgue trato arancelario preferencial a los bienes que cumplan con las reglas de origen, y de que los importadores, exportadores y productores de

los tres países obtengan certidumbre y simplificación administrativa, el TLCAN incluye disposiciones en materia aduanera que establecen:

“Reglamentos uniformes que asegurarán la aplicación, administración e interpretación congruente de las reglas de origen”.

“Un certificado de origen uniforme, así como requisitos de certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial”.

“Requisitos comunes para la contabilidad de dichos bienes”.

“Reglas, tanto para importadores y exportadores como para las autoridades aduaneras, sobre la verificación del origen de los bienes”.

“Resoluciones previas sobre el origen de los bienes emitidas por la autoridad aduanera del país al que vayan a importarse”.

“Que el país importador otorgue a los importadores en su territorio y a los exportadores y productores de otro país del TLC, sustancialmente los mismos derechos que los otorgados para solicitar la revisión e impugnar las determinaciones de origen y las resoluciones previas”.

“Un grupo de trabajo trilateral que se ocupará de modificaciones ulteriores a las reglas de origen y a los reglamentos uniformes; y plazos específicos para la pronta solución de controversias entre los tres países signatarios, en torno a reglas de origen”.

“Los tres países eliminarán las prohibiciones y restricciones cuantitativas, tales como cuotas o permisos de importación que se aplican en frontera. Sin embargo, cada país miembro se reserva el derecho de imponer restricciones en frontera limitadas, por ejemplo, para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal o del medio ambiente. Existen, además, reglas especiales que se aplican a productos agropecuarios, automotrices, energía y textiles”.

El TLCAN establece las disposiciones antes señaladas, con las cuales se pretende otorgar mayor certeza y una simplificación administrativa para todos aquellos importadores y exportadores a través de la figura del Agente Aduanal, preservando en todo momento los intereses del Comercio Internacional licito en él país.

4.1 Relación

Una de las figuras más importantes con que cuenta el Sistema Aduanero Mexicano es el Agente Aduanal, al respecto la Administración General de Aduanas –AGA- (2009) señala que el Agente Aduanal despacha más del noventa y cuatro por ciento de las importaciones y exportaciones del país. El resto son atendidas directamente por los importadores y exportadores a través de mecanismos simplificados o bajo la intervención de sus apoderados aduanales.

Los agentes aduanales gozan de un privilegio único, tienen la exclusividad en el despacho de las mercancías. Esto representa una gran ventaja para la autoridad aduanera y para el comercio exterior, porque gracias a ello se ha podido llevar a cabo un grado de automatización del despacho aduanero.

En los Estados Unidos Mexicanos las empresas de servicios aduanales son propiedad de los agentes aduanales, estas empresas sirven únicamente de apoyo a la gestión fundamental de sus dueños y/o accionistas, pero la responsabilidad absoluta del despacho recae en la persona física que ha recibido una autorización denominada patente para actuar en la representación legal de sus

clientes, la cual proviene de haber cumplido con una serie de requisitos que ya con antelación se han mencionado en capítulos anteriores.

La principal razón del por qué el agente aduanal es el más utilizado para realizar los despachos aduanales se debe a la facilidad de sus servicios, experiencia, infraestructura y demás, asistencia que es compartida, en términos de beneficio y costo por varios importadores o exportadores.

Por regla general, es indispensable la intervención de un agente aduanal en los despachos aduanales, sin embargo, se han marcado básicamente cuatro excepciones elementales en las que la Ley los exime de dicha intermediación técnica y se trata de importaciones que realizan los pasajeros permitiéndoles hasta mil dólares; importaciones y exportaciones por vía postal, utilizando el Servicio Postal Mexicano; importaciones y exportaciones simplificadas hasta por un valor de mil dólares y por último las importaciones y exportaciones efectuadas por empresas de mensajería.

4.2. Funciones

La función del agente aduanal inicia con la asesoría que debe dar al cliente para enmarcar la voluntad de éste en la legalidad, esto implica el decirle qué se puede hacer y qué no se puede llevar a

cabo. En segundo lugar, está el clasificar correctamente las mercancías en su fracción arancelaria, es importante resaltar que cada bien tiene una sola fracción arancelaria, de ello deriva que se puedan determinar las obligaciones que habrán de cumplirse en materia de impuestos, de permisos y autorizaciones, otros requisitos como precios estimados, datos de identificación individual, requerimientos de padrón, restricciones en el uso de ciertas aduanas así como los de infraestructura especial para la toma de muestras, etcétera.

A partir de esta información de gran trascendencia, el agente aduanal toma la responsabilidad de hacer cumplir la Ley, por lo que está facultado para revisar previamente los embarques, sus etiquetas y compulsar la información que le proporcione el cliente. Debemos recordar que el Sistema Aduanero Mexicano trabaja bajo la precisión y conocimientos de las partes y por ello le exige al agente firmar el pedimento bajo protesta de decir verdad, lo que implica que él debe conocer lo que se está importando y exportando.

Al plasmar su firma, el agente aduanal no sólo protesta la información del pedimento, tanto en la parte técnica como en la parte comercial de los bienes, para lo cual se cercioró a través de declaraciones escritas del cliente y/o de la evidencia física y documental que se le haya proporcionado, sino también acepta la

representatividad legal de sus clientes para todas las consecuencias jurídicas propias del despacho aduanal.

La legislación aduanera hace responsable al agente aduanal de todas las multas que se deriven del despacho, salvo que estas sanciones provengan de infracciones provocadas por los clientes al haber proporcionado información no comprobable al agente, así como por las repercusiones emanadas de falsos orígenes aun cuando el agente aduanal cuenta con un certificado de origen válido y llenado razonablemente bien. En materia de valoración, la ley hace responsable al agente si se comprueba una subfacturación superior al cuarenta por ciento del valor real de las mercancías, hecho que es muy discutible.

A pesar de que la infracción sea responsabilidad del agente aduanal, las omisiones de impuestos y demás contribuciones corren y correrán siempre a cargo del importador, que es el único contribuyente existente; sólo cuando el contribuyente no pueda pagar legalmente, la ley hace responsables solidarios a los agentes aduanales, pero aun cuando la falla haya sido del agente, el importador o exportador tendría que pagar las contribuciones omitidas, cuando más, el agente aduanal pagará por la multa correspondiente.

Teniendo la información completa, así como los documentos que comprueban las obligaciones en materia de permisos y demás, el

agente procede a elaborar el pedimento el cual se valida en el SAAI M3 y se envía para el pago, a partir de ahí la función del agente es de gestoría, lleva, trae, libera, carga, descarga, maniobra, etcétera, hasta que los bienes se someten al semáforo fiscal. Si tocara verde, el pedimento y sus anexos pasan a una compulsión por parte de la Autoridad de Glosa que son personas con nivel profesional en materia de Comercio Exterior o Derecho, son especializados en las problemáticas de los sectores sensibles al fraude en la importación al territorio nacional, así como en materia de origen, clasificación arancelaria, valor en aduana de las mercancías de comercio exterior y las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias. Si tocara rojo, el agente aduanal discutirá su posición ante el personal que atiende el despacho por parte de la autoridad, a fin de establecer la veracidad y legalidad del acto para que las mercancías salgan de la aduana. La posición del agente es facilitar la liberación legal de los embarques.

El importador o exportador no puede presentarse al despacho, justamente la limitación que expone la ley para exigir la intermediación de un agente aduanal. Aun cuando cese sus servicios para un determinado cliente, el agente seguirá siendo el representante legal de ese despacho en el que intervino, cuando menos para atender las dudas de la autoridad y asegurarse de que se entiendan las normas legales aplicables, por ello se considera que la relación entre importadores, exportadores y sus agentes aduanales es a largo plazo.

4.3. Importancia

Durante los últimos ocho años se han firmado en México muchos más tratados de libre comercio que en otros países y el comercio exterior ha crecido más o menos en un 500%, por lo que debido a la globalización es necesario agilizar a las aduanas, y, para lograrlo es imprescindible conocer qué es lo que los usuarios demandan de ellas.

Debido a todo lo anterior, la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), pendiente de la situación histórica que vive el país ha considerado que a través de la realización de la Consulta Nacional Aduanera y de Comercio Exterior (CONACE), los usuarios de las aduanas, importadores, exportadores, contribuyentes, prestadores de servicios, agentes aduanales, así como las autoridades tendrán la oportunidad de aportar elementos que sirvan de base tanto al poder Ejecutivo como al H. Congreso de la Unión en busca lograr el diseño de una verdadera política aduanera que vaya de acuerdo con el dinamismo del comercio exterior mexicano.

El objetivo de la CONACE, es el de recabar información y propuestas entre todos los sectores involucrados en el comercio exterior para mejorar la operación actual y definir una política aduanera que armonice la apertura comercial y el desarrollo sustentable de México. Las metas, son: evidenciar la importancia de

la actividad aduanera, redimensionar la aduana mexicana, generar la agilización de la operación aduanera, impulsar el servicio aduanal de carrera, buscar transparencia en la operación aduanera, impulsar la modernidad de la infraestructura aduanera, conocimiento y cumplimiento de la normatividad, así como incrementar la seguridad en la operación aduanera.

La CONACE, va dirigida a todo aquel que tenga que ver con la actividad del comercio exterior, como las empresas exportadoras e importadoras, y las de servicios relacionadas con la aduana como son: las maquiladoras, almacenadoras, empresas de maniobras en puertos, administradoras portuarias integrales, aseguradoras, bancos, recintos fiscalizados y consolidadoras de carga, empresas de mensajería, despachos de consultoría, transportistas, líneas aéreas, ferrocarriles, navieras y empresas de logística. Además, también va dirigida a las autoridades que participan en el comercio exterior de México, como la SEDENA, SSA, SAGARPA, PROFEPA, entre otras.

Vemos que para antes de que México formará parte del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés) era tan raquítico el flujo de las operaciones internacionales que la Aduana se daba el lujo de revisar todo embarque y disponía de facultades para determinar el valor, la clasificación y, casi, los permisos o regulaciones.

Pero tan pronto nuestro país se adhirió a la hoy OMC (Organización Mundial de Comercio) el flujo de las importaciones y exportaciones creció en forma desmedida, provocando un gran congestionamiento de embarques en las pocas aduanas que teníamos, por lo que hubo que tomar medidas urgentes para hacerlo más fluido. Así nació el sistema aleatorio que permitió, de cierta forma eficiente, la revisión de sólo el 10% de los embarques, seleccionados en forma completamente aleatoria, pero haciendo uso de las funciones en crecimiento de los Agentes Aduanales nacionales quienes ya se encargaban de procesar la información, determinar el valor, identificar la clasificación arancelaria, entre otras. Fue, en esta época en que la legislación de permisos y autorizaciones nació, en lo que se refiere a la Ley de Comercio Exterior publicada para mediados de 1993 y mediante la cuál se establecía un procedimiento formal para la publicación de lo que hoy se conoce como Regulaciones y Restricciones no Arancelarias, a fin de que éstas estuvieran justificadas en relación a la política comercial del país e identificadas con su fracción arancelaria.

Así se llega al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sin duda el más importante de los 12 tratados que México, como país, ha firmado con 43 países. La facilitación comercial, la reducción de permisos y la simplicidad para demostrar el origen, no sólo incrementó el flujo comercial sino que hizo aparecer una nueva lacra para la sociedad, la falsedad en los orígenes, motivada por el

sustantivo ahorro de aranceles y cuotas compensatorias para los contrabandistas documentados.

Por ello, fue insuficiente la selección aleatoria, por lo que las Aduanas del país tuvieron que cambiar a un sistema más inteligente alejándose del azar, naciendo el sistema automatizado que le permite a la institución seleccionar los embarques, a revisar a través de parámetros emanados de la cada vez mayor información de las entradas. Debemos recordar que para el año 2000 se instauró un nuevo pedimento, conocido como el SAAI M3, que provee mucha mayor información que su antecedente cercano, lo que obligó a conformar un nuevo sistema de captura y validación para hacer más efectivo el análisis de su contenido.

Desde entonces se cuenta con uno de los sistemas de cómputo más avanzados en el mundo aduanal, el SAAI, sistema automatizado aduanero integral, que no sólo, procesa la información para que parametrizadamente defina qué embarque debe ser revisado, sino que permite evitar errores dado que se le incorporó una serie de catálogos sintácticos que prohibiera la validación de operaciones que salieran de esos parámetros, dándole más seguridad comercial a los embarques.

La automatización del semáforo fiscal y la validación de pedimentos ha madurado por el simple paso del tiempo, ya que a más información procesada, los parámetros se hacen más agudos. Esto explica el por qué al inicio de este milenio (y siglo) las

revisiones eran generales y los intentos por embargar eran indiscriminados y el por qué, a tan sólo 10 años de este proceso, ahora tenemos acciones mucho más dirigidas sobre los embarques que presentan irregularidades y expresiones de fraude aduanero.

4.4. Proyección

El gobierno federal, a través de la Administración General de Aduanas ha insistido que entre sus proyectos inmediatos se encuentran la simplificación del marco legal, regulatorio y operativo de comercio exterior, donde se pretende revisar el esquema de infracciones y sanciones e incrementar la eliminación del papel en el despacho aduanero, sustituyéndolo por medios electrónicos.

Asimismo, se propondrá simplificar la operación y adaptarlos a nuevos procesos de comercio exterior del mundo a través de una reforma a la Ley Aduanera y su Reglamento y se invertirá en las 49 aduanas del país para renovar sus sistemas de operación, principalmente.

Es urgente crear un mecanismo de importación y de exportación exprés, en el que si se encuentran en determinado monto las operaciones, pueden hacerlo inclusive sin el costo incremental que puede representar un agente aduanal. Para poderlo hacer de esta forma, es necesario una reunión con los agentes aduanales y encontrar la alternativa.

México está en el camino correcto de la participación activa en la economía mundial. La apertura comercial lograda ha permitido evidenciar condiciones favorables para el país.

Participar decididamente en los mercados internacionales requiere del desarrollo de un sistema progresivo de aduanas que tenga efecto en la competitividad, inversión y crecimiento económico.

Los procesos de apertura económica y comercial entre países replantean todo el instrumental regulatorio y disciplinario del comercio internacional. A la reforma del Estado accede la reforma de la aduana, y por ende del derecho denominado aduanero.

La desregulación administrativa, la descentralización de funciones, los controles a posteriori de las obligaciones aduaneras, la profesionalización de los operadores del comercio internacional y la actualización y especialización de los agentes aduanales configuran un escenario cualitativamente distinto a lo visto hasta hace algunos años.

La nueva función aduanal cambia cualitativamente y se estructura en torno a premisas internacionales objetivas y racionales. El comercio internacional contemporáneo, siguiendo los principios de la Organización Mundial de Comercio, postula que el tributo aduanero es el único factor que debe separar una mercancía nacional de otra de origen extranjero.

El reto de las aduanas hoy en día es construir un ambiente que promueva la inversión y el comercio, al mismo tiempo que combata de manera efectiva el fraude aduanero. Las aduanas deben promover un proceso de importación y de exportación eficiente, que verdaderamente cumpla con las necesidades de los usuarios.

Los agentes aduanales se han involucrado y participado de manera efectiva en los programas y reformas.

La modernización aduanera, por ejemplo, ha tenido el gran acierto de promover al interior del gobierno de la república a la aduana como un instrumento eficiente de desarrollo social, económico y por supuesto fiscal.

Se tiene que implementar regulaciones inteligentes, que no sólo combatan, sino que prevengan el fraude aduanero, prácticas desleales de comercio internacional y temas de salud pública y seguridad nacional.

Se tendrán que eliminar todas aquellas barreras que impiden el libre comercio, disminuyen la inversión y afectan la competitividad de las empresas.

Los procedimientos aduaneros deben promover la simplificación y eficiencia del despacho de las mercancías, con el objeto de eliminar cargas costosas que perjudiquen la competitividad del comercio exterior mexicano.

Es por todos conocido que dentro de la legislación aduanal, uno de los principales actores son los agentes aduanales, quienes como verdaderos coadyuvantes de la función aduanera han contribuido a desarrollar dicha actividad.

Sin embargo, ello ha provocado que diversas autoridades les imputen responsabilidades que no son atribuibles ni de facto ni de Iure. Es por ello que este gremio plantea, que conscientes del rol que cada uno tiene en la aduana de hoy, se fiscalicen en su justa medida todos y cada uno de los sujetos que participan en el ámbito aduanero.

Es sabido que la simple transferencia de responsables no resuelve los problemas de la aduana mexicana. Se requiere que exista equilibrio con respecto a la fiscalización que se ejerce entre los distintos sujetos que confluyen en el despacho de las mercancías.

El agente aduanal se redimensiona de responsable del impuesto a especialista con valor agregado, ya que además de ser el responsable de realizar el despacho aduanero de las mercancías, interviene en la consultoría, gestión administrativa, contratación de servicios diversos, como son transportación, logística y controles a la cadena de suministro. El servicio debe proporcionar seguridad al importador-exportador de una manera consistente, uniforme y justa, combatiendo la falta de capacitación, discrecionalidad,

interpretación tendenciosa de las normas legales y las faltas de integridad en los recursos humanos.

La regulación administrativa sobre comercio debe reducirse en un mínimo absoluto; debe haber criterio profesional, no discrecionalidad, no arbitrariedad, criterios legítimos fundados y motivados. Se reconoce el valor importante de los criterios de facilitación y resolución emitidos por funcionarios íntegros y que conocen de la materia aduanera.

El Agente Aduanal tiene la firme labor de preservar la estabilidad económica con disciplina fiscal, puesto que se encarga de participar en la prevención aduanera y ocasionalmente en implementar sistemas para modernizar las aduanas. Preserva el despacho aduanero de las mercancías, interviene en la gestión administrativa, contratación de servicios como logística y transportación. Al realizar sus funciones adecuadamente deberá proporcionar la seguridad total a los importadores o exportadores.

Ningún importador o exportador puede presentarse al despacho ya que la Ley señala que será a través de un agente aduanal, aun cuando termine sus servicios para el cliente, el agente aduanal seguirá siendo el representante legal de ese despacho en el que intervino, por tanto se considera que la relación entre los importadores, exportadores y sus agentes aduanales es a largo plazo.

Si bien es cierto que el TLCAN define las modalidades de acceso, así como las reservas y excepciones que cada país impondrá para la prestación de servicios profesionales y la creación de mecanismos para la expedición y certificación de licencias también lo es que esto se considera un candado a las funciones de los agentes aduanales

ya que no existe un calendario de reducción y se encuentra sujeto a discusión por las partes, desde la entrada en vigor a la fecha, el Tratado continúa en la misma postura.

Al instaurarse en el TLCAN las disposiciones en materia aduanera como son los reglamentos uniformes que aseguran la aplicación, administración e interpretación congruente de las reglas de origen; certificado de origen uniforme; así como los requisitos de certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial; reglas para importadores y exportadores como también para las autoridades aduaneras, sobre la verificación de origen de los bienes, se asegura un trato arancelario preferencial a los bienes que cumplan con las reglas de origen y que los exportadores e importadores obtengan certidumbre y simplificación administrativa.

Entre las prerrogativas del comercio internacional encontramos la de una mayor movilidad de factores de producción entre los países, concediendo a cada nación especializarse en productos donde tienen una mayor eficiencia utilizando mejor sus recursos productivos; los precios tienden a ser más estables; un país importa aquellos bienes cuya producción interna es insuficiente; equilibrio entre la escasez y el exceso.

México al convertirse en miembro de la Organización Mundial de Comercio se comprometió con las obligaciones contractuales que determinan la manera en que los gobiernos desarrollan sus leyes y reglamentos comerciales, así también la forma en que llevarán a cabo las relaciones comerciales entre los diferentes países. El Acuerdo de Valoración Aduanera, otorga a la Administración de Aduanas la posibilidad de pedir información a los importadores cuando se tenga duda de la exactitud del valor agregado de las mercancías importadas.

Se considera eficiente la entrada en vigor de programas relacionados con el Comercio exterior ya que esto permite a México obtener ventajas económicas como son la creación de condiciones para fomentar el crecimiento económico interno y aumentar la eficiencia en la aplicación de los recursos.

Al participar con decisión en los mercados internacionales se desarrolla un sistema progresivo de aduanas con efectos tanto en la inversión como en el crecimiento económico.

En cumplimiento de las obligaciones en materia aduanera se han realizado cambios relevantes, de los cuales algunos se han sistematizado en forma electrónica y muchas reglamentaciones no

se encuentran publicadas a través de los medios legales conducentes como es el Diario Oficial de la Federación; esto lo desconoce cualquier persona ajena a los mecanismos actuales establecidos para el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera y sólo una clase privilegiada y selecta de usuarios conocen estos procedimientos regidos a través de manuales, circulares o boletines, que dan a conocer de manera interna las autoridades aduaneras.

El Agente Aduanal es de gran importancia dentro del Comercio Internacional, como se ha señalado, en México es el único que se puede encargar del despacho de las importaciones o exportaciones y al realizar dichas funciones permite a la Nación una mayor movilidad de los factores de producción entre países. México importa aquellos bienes cuya producción interna no es suficiente y exporta todos aquellos bienes que se producen en gran medida, dando como resultado que la Balanza comercial de México arroje datos estadísticos de importaciones y exportaciones durante determinado período.

Legislación:

Honorable Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Ediciones Andrade. S.A.

Honorable Congreso de la Unión (1995). Ley Aduanera. México: Ediciones Fiscales ISEF.

Honorable Congreso de la Unión (1993). Ley de Comercio Exterior. México: Ediciones Fiscales ISEF.

Acta Final (1994, 15 de Abril). Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

Fuentes Bibliográficas:

Granados Valerio, Claudia M. (2005). Análisis Jurídico de la Base Gravable en Derecho Aduanero. México: Porrúa México.

- Carvajal Contreras, M. (2001). Derecho Aduanero. México: Porrúa.
- Rohde Ponce, A. (2000). Derecho Aduanero Mexicano. México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Witker, J. (2001). Derecho Tributario Aduanero. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- López Villa, Juan Raúl (2002). Fundamentos y Práctica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero. México: SICCO.
- Eiteman, D., Stonehill, A., Moffett, M. (2001). Las Finanzas en las Empresas Multinacionales. (8ª. ed.) (A. de la Campa Pérez-Sevilla, Trad.). México: Prentice Hall.
- Dornbusch, R., Stanley, F., Startz, R. (2001). Macroeconomía. (7mª. ed.) (E., Rabasco y L., Toharia, Trads.). México: Mc GrawHill.
- Reyes Díaz-Leal, E. (2001). Sistema Aduanero Mexicano. México: Publimagen.

Diccionario:

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. (2004). Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Fuentes electrónicas:

Administración General de Aduanas. Recuperado 12 de mayo de 2010, de <http://www.aduanas.sat.gob.mx/>

Situación Actual de Listas de Productos. Organización Mundial y de Comercio Recuperado 07 de mayo de 2010, de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/mexico_s.ht/

Desarrollo económico de México (2003, 29 de junio) Congreso de Comercio Exterior y asuntos Internacionales. Ciudad de México,

México: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.