



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***Facilitación del comercio exterior. La
no obligatoriedad del agente aduanal
en las transacciones comerciales de
México***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
ESPECIALISTA EN DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR

P R E S E N T A

EL LIC. EN DERECHO RICARDO VÁZQUEZ MORALES

ASESORA:

DRA. NATIVIDAD MARTÍNEZ AGUILAR



Ciudad Universitaria

México, D. F., 2014



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.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por su gran amor, apoyo y comprensión.

A mis hermanas por su ayuda y cariño.

A mi maestra la Dra. Natividad Martínez Aguilar por su guía, sabiduría y amistad.

Al Lic. Alejandro Lozano Hernández por su confianza, su ayuda y su amistad.

Al Lic. Fernando Ramírez Duran por su amistad y ayuda brindada en los tiempos difíciles.

A mis compañeros de la especialidad.

A mi segunda casa, la Facultad de Derecho de la UNAM.

A mis maestros.

Prohibida la reproducción total o parcial de la presente obra sin el permiso previo y por escrito del autor.

Siglas y Abreviaturas

| | |
|-------|--|
| CPEUM | Constitución política de los Estados Unidos mexicanos |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio |
| OMA | Organización Mundial de Aduanas |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| RGMCE | Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior |
| SAT | Servicio de Administración Tributaria |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |

| | Página |
|--|--------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| I. PROTOCOLO DE KYOTO | 7 |
| 1.1 Antecedentes | 7 |
| 1.2 Evolución | 8 |
| 1.3 Contenido | 8 |
| II. OMC. RONDA DE DOHA. FACILITACIÓN DEL COMERCIO | 15 |
| 2.1 Orígenes | 17 |
| 2.2 Desarrollo pleno | 20 |
| 2.3 <i>Negociaciones en particular, llevadas a cabo en la Ronda Doha</i> | 25 |
| III. SITUACIÓN EN MÉXICO | 48 |
| 3.1 Desarrollo histórico | 48 |
| 3.2 Antes de la Reforma a la Ley Aduanera | 49 |
| 3.3 Después de la Reforma a la Ley Aduanera | 51 |
| 3.4 Panorama de un escenario futuro de la Ley Aduanera reformada. | 56 |
| CONCLUSIONES | 63 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN | 71 |

INTRODUCCIÓN

Es imperioso iniciar la presente investigación manifestando la gran importancia que tiene actualmente el comercio exterior en la economía nacional. A decir de datos de estadísticas nacionales expresadas en la balanza de pagos, México obtuvo una cantidad aproximada a los 370,914.6 millones de dólares en exportaciones y en importaciones \$370,751.6 millones de dólares¹.

Es por ello que las políticas económicas nacionales van cambiando, algunas veces de manera vertiginosa y muchas otras al entendimiento de los gobernantes en turno, para tratar de aprovechar, lo más posible, parte de esa derrama económica que representa el comercio exterior.

Ahora bien, las actividades de comercio exterior se ven afectadas por un sinnúmero de factores, sin embargo, el objetivo de la presente investigación es conocer detalladamente el papel del Agente Aduanal en el comercio exterior de México, ya que debemos tener muy presente la modificación hecha a la Ley Aduanera a finales del año 2013, misma que concluyó con la publicación de dicha Reforma en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013. En esta Reforma a la Ley Aduanera, entre muchas otras cosas que se cambian, se hace una modificación a la figura de Agente Aduanal, misma que incide directamente en las funciones de dicho intermediario comercial. *Ergo*, ante las recientes modificaciones hechas a la Ley Aduanera, las prácticas comerciales de día con día y la realidad comercial del país, es que esta investigación busca conocer la función subsecuente del Agente Aduanal en el comercio exterior mexicano.

La idea global de la presente investigación se centra en el análisis de los instrumentos internacionales como lo son el Protocolo de Kyoto, el Protocolo de

¹ Informe anual de 2012. Debido a que por ley, esta información anualizada la debe publicar el Banco de México en el mes de abril de cada año, entiéndase que por año pasado nos referimos a 2012, ya que para conocer la información oficial de 2013 tendríamos que esperar hasta abril de 2014. Sitio consultado el 26 de enero de 2014, en su foja 121: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B8E01B9AD-971C-FEF0-56A4-DA54C7106DF8%7D.pdf>.

Kyoto Revisado, junto con sus Anexos; General y Particulares, y por otra parte, las guías o directrices establecidas por la Organización Mundial del Comercio derivadas de negociaciones llevadas a cabo en las Rondas con sus respectivas Conferencias Ministeriales, todos y cada uno de esos instrumentos internacionales manejan ideas generales consistentes en la facilitación del comercio exterior, y de manera muy particular; la no obligatoriedad del Agente Aduanal en las transacciones comerciales.

Por otra parte, la legislación nacional vigente, anterior a la Reforma del 9 de diciembre de 2013 establecía como obligatorio el uso de dicho intermediario comercial. Es hasta el 10 de diciembre, cuando entra en vigor la Reforma a la Ley Aduanera y de esa manera varios preceptos de la misma sufren modificaciones para eliminar la obligatoriedad de dicho intermediario comercial.

En atención a dichas modificaciones a la Ley Aduanera, surgen un sinnúmero de preguntas sobre el futuro que tendrá la figura del agente aduanal, mismas que en su momento oportuno se discernirá sobre ellas.

Ante tales proposiciones, es preciso acotar en este mismo momento la hipótesis a tratar en esta investigación, misma que en atención a las ideas manejadas en los instrumentos ya mencionados, mi postura es acorde y en el mismo sentido de los tratados o convenciones internacionales; que el uso del agente aduanal tenga un carácter opcional por parte de los importadores o exportadores en los trámites de comercio exterior en México. Dicho de otra manera, que el uso del agente aduanal u otro intermediario sea a petición del importador o exportador, y no como ocurre en la actualidad, que la ley establezca como requisito su uso.

A diferencia de las ideas relativas al uso obligatorio y no obligatorio del agente aduanal, mi postura es intermedia, ya que, en su caso, dependería del importador o exportador requerir los servicios de algún intermediario comercial como lo es el agente aduanal. Dicho de otra manera, mi postura es en el sentido

de que se haga uso del agente aduanal siempre y cuando el importador o el exportador expresamente lo soliciten.

La elaboración de la presente investigación está guiada por el método deductivo, ya que como podrá observarse el orden que sigue la misma es por el análisis general de instrumentos internacionales, leyes y otras disposiciones reglamentarias para posteriormente abordar el estudio de las partes que más interesaban a la materia de la cual se trata este trabajo de investigación.

Por lo que hace a las técnicas empleadas para desarrollar el conocimiento aquí contenido, estas fueron:

La documental, ya que en su totalidad los textos de los cuales se extrajo la información corresponden a tratados internacionales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), Organización Mundial del Comercio (OMC), documentos de los poderes ejecutivo y legislativo a nivel nacional, revistas de divulgación jurídica, así como también asesoría técnica de la práctica diaria de organismos dedicados al comercio exterior. Como se mencionaba anteriormente, los textos originales (todos ellos en versiones electrónicas) fueron utilizados en su momento como instrumento base y sobre ellos se comenzó a discernir sobre sus alcances.

Por lo que hace a la técnica conocida como la histórica jurídica, tenemos que el tema de estudio de esta investigación; la no obligatoriedad del agente aduanal, tiene sus orígenes más remotos en la convención de Kyoto en el marco de la Organización Mundial de Aduanas. La evolución de esa convención continuó hasta que se dio una revisión de la Convención de Kyoto, en la cual se hicieron varias modificaciones al texto original.

Seguidamente del Convenio de Kyoto Revisado, con la creación de la OMC, en la Ronda de Uruguay y de manera más precisa en la Conferencia Ministerial de Singapur, se continuó con la secuencia de la facilitación en el comercio.

Fue durante el desarrollo de la Ronda de Doha para el desarrollo, en la Conferencia Ministerial de Hong Kong² donde el tema de la facilitación del comercio (no obligatoriedad del agente aduanal) toma mucha fuerza y surgen proyectos muy ambiciosos para llevar a cabo las simplificaciones comerciales.

En la Conferencia Ministerial de Ginebra³ surge el “Proyecto de Texto Refundido” en el cual se incluye entre otras cosas varios preceptos de la no obligatoriedad del agente aduanal.

Finalmente, es en la Conferencia Ministerial de Bali donde se acepta el Proyecto de Texto de Negociación Refundido surgido en la primera Conferencia ministeriales de Ginebra para establecerlo como un acuerdo al que los Miembros deberán sujetarse.

En esta investigación una técnica esencial para el desarrollo de la misma fue la comparativa. Ello debido a que en el planteamiento esencial se propuso el prescindir del agente aduanal, pese a las modificaciones hechas a la Ley Aduanera. El procedimiento seguido a grandes rasgos fue comparar las ideas o directrices establecidas en los diferentes instrumentos internacionales de los que México⁴ es parte para contrarrestarlos con su legislación nacional y saber en qué medida han sido aplicados esos tratados

Es de esta manera que, combinando los pasos científicos anteriormente aludidos es como se logra crear el cuerpo de esta investigación donde a manera de esbozo se tratan en sus diferentes capítulos lo siguiente:

En el capítulo I se aborda lo atinente al Protocolo de Kyoto. Donde se comienza por describir el contexto histórico y los antecedentes de su surgimiento. Se precisa su proceso evolutivo desde su creación, sus constantes

² Llevada a cabo del 13 al 18 de diciembre de 2005.

³ Llevada a cabo del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009.

⁴ Existen tratados internacionales de los que México no es parte, como lo es la convención de Kyoto, sin embargo ese mismo tratado ha sido incorporado al andamiaje jurídico de la Organización Mundial del Comercio.

modificaciones, su devenir en el Protocolo de Kyoto Revisado, y finalmente la adopción del mismo tratado por la Organización Mundial del Comercio.

En su segundo capítulo, se aborda lo relacionado con la Organización Mundial del Comercio en lo que hace solamente a la facilitación del comercio y la no obligatoriedad del Agente Aduanal. En este capítulo se hace referencia a los orígenes de las decisiones que se fueron tomando en la OMC con el fin de no hacer obligatorio el uso del agente aduanal. Se abarca desde las Rondas de negociación de Uruguay y Doha, así como las principales conferencias ministeriales de esta última Ronda; las conferencias ministeriales de Singapur, Ginebra, Doha, Hong Kong, Ginebra y Bali.

Llegado el momento se analizan las Conferencias Ministeriales de Ginebra⁵ donde se intensifican las negociaciones sobre facilitación del comercio y por supuesto la no obligatoriedad del agente aduanal o visto en su aspecto doble, la necesidad del mismo para llevar a cabo el comercio exterior. En dicho apartado se analiza casuísticamente un instrumento surgido de las negociaciones anteriores, el cual agrupa todos los acuerdos anteriores relacionados con la facilitación del comercio, dicho texto lleva por nombre Proyecto de Texto de Negociación Refundido. El análisis referido versa sobre los avances que se han dado en las negociaciones desde la aparición de ese texto en 2009, hasta noviembre de 2013.

En el tercer capítulo, una vez que en el capítulo II se constató la tendencia internacional de los miembros de la OMC a facilitar el comercio (eliminar la obligatoriedad del agente aduanal) es como se prepara el medio para hacer una comparación entre lo que es la tendencia internacional y la situación de México⁶. Para ello, de nueva cuenta se refiere al inicio a los antecedentes del agente aduanal en México, a la situación en México hasta antes de la Reforma a la Ley

⁵ Ambas Conferencias Ministeriales de Ginebra son; la de 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2009 y la llevada a cabo del 15 al 17 de diciembre de 2011.

⁶ Si bien es cierto que la Ley Aduanera en este año 2014 ya está reformada, no por ello debemos omitir hacer un estudio integral de la situación anterior y posterior a dicha reforma, ya que lo que se busca es hacer una comparación para analizar la situación más conveniente para el país.

Aduanera de diciembre de 2013, a la Ley Aduanera ya reformada y finalmente a un panorama de un escenario futuro ante estas reformas.

Finalmente, se incluyen las conclusiones. En ellas se plasma mi opinión muy particular, y considero que las mismas pueden servir como ayuda a cualquier persona interesada en el tema de la facilitación del comercio exterior y sobre todo en la necesidad del agente aduanal en el desarrollo del mismo.

I. PROTOCOLO DE KYOTO

1.1 Antecedentes

Con una iniciativa de la Cámara de Comercio Internacional, surge en 1923 la Convención Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras. Hacia la década de los años cincuenta, se creó el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), mismo que cambió a lo que hoy conocemos por Organización Mundial de Aduanas (OMA). El Consejo de Cooperación Aduanera realizó estudios comparativos destinados a transformarse en procedimientos para exportación, importación, tránsito, importaciones temporales y otros. Ese Consejo consideró la necesidad de contar con un instrumento internacional que proporcionara a los países una guía coherente para simplificar y armonizar los procedimientos, los regímenes y las formalidades aduaneras, por lo que nace el Convenio de Kyoto, firmado el 18 de mayo de 1973. La vigencia internacional de dicho convenio fue el 25 de septiembre de 1974, sin embargo México no se adhirió a la Convención⁷.

En sí, el Convenio de Kyoto es un convenio internacional cuyo objetivo principal es armonizar y simplificar los regímenes aduaneros existentes en las legislaciones aduaneras nacionales.

En años posteriores, y en virtud de que el comercio internacional continuaba con una acelerada evolución, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), se vio en la necesidad de revisar y adecuar el convenio de Kyoto de 1973, para ajustarlo a las nuevas prácticas y exigencias comerciales del siglo XXI. En efecto el vertiginoso desarrollo tecnológico, así como la urgente necesidad de establecer aduanas más competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisficieran las necesidades de los usuarios de las aduanas, motivaron la necesidad de revisar los métodos y procedimientos aduaneros plasmados en el Protocolo de Kyoto de los años setenta.

⁷ CARVAJAL CONTRERAS Máximo, *Tratados y Convenios Aduaneros y de Comercio Exterior*, México Editorial Porrúa, 2009, p. 247.

1.2 Evolución

En una de las reuniones de los miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), misma que se llevó a finales de los años ochenta en la ciudad de Washington D.C., los miembros de la OMA al ver que los objetivos del Protocolo de Kyoto de la década de los años setenta, no estaban cumplidos y había un gran estancamiento en los mismos, acordaron emprender acciones para simplificar, normar y armonizar los regímenes aduaneros a una escala global. Fue por ello que tal decisión llevó a una revisión exhaustiva de dicho Convenio⁸.

Es en el año de 1995 que se hace imperiosa la necesidad de actualizar las disposiciones del convenio de Kyoto original, con el fin de incorporar técnicas y prácticas aduaneras más modernas, así como la constatación de ciertas deficiencias del texto inicial, en relación con aspectos que formaban parte de sus objetivos principales. El resultado de esa revisión y actualización da como resultado la nueva “Versión Revisada del Convenio de Kyoto” (o “Convenio de Kyoto Revisado”) concluida en Bruselas el 26 de junio de 1999.

1.3 Contenido

Por lo que respecta al contenido general del Protocolo de Kyoto Revisado, entre otras cosas cubre regímenes aduaneros relativos a la importación, exportación, tránsito, perfeccionamiento (elaboración, transformación o reparación), así como también prácticas aduaneras relativas a reglamentaciones que no se aplican necesariamente a mercancías, pero que son necesarias con el fin de regular otros asuntos como: el control aduanero, la aplicación de tecnologías de la información, recursos, infracciones, etc.

Ahora bien, algunas de las diferencias que guarda el Protocolo de Kyoto Revisado con el Convenio original (1973), estriban en que el Convenio de Kyoto prevé en sus Anexos Generales y Específicos, lo atinente a una abundante referencia respecto de la facilitación del comercio, los diferentes territorios

⁸ MORENO CASTELLANOS Jorge A. y otros, *Comercio Exterior sin barreras: todo lo que usted necesita saber en materia aduanera y de comercio exterior*, 3ra edición, México, Fiscales ISEF, 2008, p. 457.

aduaneros, la aplicación de procedimientos simples tendientes a explotar al máximo la facilitación de las operaciones aduaneras de mercancías y procedimientos especiales.

En el Anexo General del Convenio Revisado⁹, a manera de panorama general de su contenido, se establecen los principios o guías que las Administraciones de Aduanas deberán llevar a cabo, los cuales a saber son:

- a) La estandarización y simplificación de procedimientos
- b) Desarrollo continuo y mejora de las técnicas de control aduanero
- c) Máximo uso de tecnología de la información
- d) Complementación entre las aduanas y el comercio internacional.

De manera paralela, a los principios inmediatamente enunciados, igualmente los parámetros bases de la Versión Revisada del Convenio que deben ser aplicados por las Administraciones de Aduanas modernas son:

- a) El máximo uso de sistemas automatizados
- b) Técnicas de manejo de riesgos
- c) El uso de información previa al arribo de embarques
- d) El uso de transferencia electrónica de fondos
- e) Actuación coordinada con otras agencias
- f) Publicación de la información y requisitos aduanales reglas y demás regulaciones fácilmente disponibles para los usuarios.
- g) Proveer un sistema de medios de defensa o revisiones en materia aduanera

Por lo que hace a los Principios Específicos del Convenio Revisado, en dichos textos se ratifica la tendencia a hacer más expedito y ágil del comercio internacional. De manera análoga y en concordancia con los principios generales del Protocolo Revisado y sus Anexos Generales, los Principios Específicos tienen a su vez por objetivos; alcanzar la simplificación y armonización de los regímenes

⁹ Jorge A. Moreno, Op. cit., pp. 458 y 459.

y prácticas aduaneros con el propósito de contribuir a la facilitación del comercio internacional. A saber, los Principios Específicos del Convenio Revisado son los siguientes:

- a) Implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los Regímenes Aduaneros y Prácticas Aduaneras, con el fin de incrementar su eficacia y rendimiento.
- b) Aplicación de regímenes y prácticas aduaneros de modo previsible coherente y transparente
- c) La puesta a disposición de las partes interesadas de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas regímenes y prácticas aduaneros.
- d) Adopción de técnicas modernas tales como riesgos y controles basados auditoría auditorías así como el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información.
- e) Cooperación cuando corresponda con otras autoridades nacionales, administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales.
- f) Implementación de las normas internacionales pertinentes.

Con base en lo expuesto y como se mencionaba en parte relativa a las diferencias existentes entre el Convenio de Kyoto y el Convenio de Kyoto Revisado, las novedades introducidas por el Convenio de Kyoto Revisado (en su cuerpo principal como en sus Anexos), consisten en adiciones y precisiones que inciden sobre la Facilitación del Comercio. Ideas que en el texto original, Convenio de Kyoto de 1936, se manejaban de manera muy incipiente.¹⁰

Ese es precisamente el acierto del Protocolo de Kyoto Revisado, es decir una vez que ya se logra la armonización y simplificación de los regímenes aduaneros, el paso siguiente es agilizar o facilitar el comercio internacional. Objetivo que si bien no se ha cumplido de manera cabal, en la actualidad se está en proceso de llevarse a cabo mediante esfuerzos multilaterales de todos sus

¹⁰ Ibidem, pp. 462 y 463.

miembros. En la actualidad México ya ha comenzado con una serie de reformas en materia de Comercio Exterior, las cuales prometen ser muy ambiciosas.

El capitulo del Protocolo o Convenio de Kyoto Revisado está integrado por 20 artículos en los cuales se aborda entre otras cosas; el ámbito y estructura del Convenio, la gestión del Convenio a cargo del Comité, la ratificación del mismo Tratado, la obligatoriedad del Convenio, la aplicación del Instrumento, la aceptación de las disposiciones y reservas, la implementación de las disposiciones, la solución de controversias, las enmiendas al Convenio, la duración de la adhesión, la entrada en vigencia y finalmente tanto la inscripción del mismo en la Secretaría de las Naciones Unidas, como sus textos originales de dicho instrumento.

Además del texto principal del Convenio, se tiene un Anexo General y varios Anexos Específicos. La estructura y contenido del Anexo General, el cual contiene diez Capítulos en donde se empieza a establecer las directrices generales de la esencia misma del Tratado, a saber dichos capítulos versan sobre; los principios generales, las definiciones, las formalidades del desaduanamiento y otras formalidades aduaneras, el pago de derechos e impuestos, las garantías, el control aduanero, la aplicación de la tecnología de la información, las relaciones entre la aduana y terceros, la información, resoluciones y fallos comunicados por la aduana y finalmente los recursos en materia aduanera.

Si bien tenemos por un lado que el Anexo General es una serie de directrices universales sobre las cuales los miembros (países suscriptores) tienen que ajustar sus legislaciones internas, dicho apartado de nueva cuenta podría resultar difuso ante la serie de Anexos Específicos que se derivan del mismo Anexo General. Ahora bien, por lo que se refiere a los Anexos Específicos, tenemos que el Protocolo de Kyoto incluye una serie de apartados que vienen a regular de manera todavía más específica lo previsto en su Anexo General. Así pues, tenemos que los Anexos Específicos abordan situaciones tales como la llegada de las mercancías al territorio aduanero, la importación, exportación, depósitos aduaneros y Zonas Francas, el tránsito de las mercancías, el

perfeccionamiento de la importación o exportación, la admisión temporal, las infracciones, los Regímenes especiales y finalmente lo relativo a las Reglas de Origen.

Ahora bien, si a lo largo del instrumento internacional, Protocolo de Kyoto Revisado se abordan los temas señalados, es necesario precisar que la parte que nos interesa, la podemos encontrar concretizada en lo señalado en el Anexo General en su Capítulo VIII, es decir la facilitación del Comercio mediante la no obligatoriedad de utilización del agente aduanal. Es verdad que tanto en el Cuerpo del Convenio Revisado, en el preámbulo del mismo y a lo largo de dicho instrumento internacional podemos encontrar fragmentos dispersos de los principios que fundamentan la simplicidad y uniformidad de los regímenes aduaneros y su operación, sin embargo, es hasta el Capítulo VIII del Anexo General titulado Relaciones entre la Aduana y Terceros donde encontramos una de las partes esenciales de la presente investigación.

Tras una lectura precisa y detallada del Convenio Revisado¹¹ en comento, podemos encontrar que desde el Preámbulo del propio Convenio, se establecen los principios y objetivos los cuales están orientados a la facilitación y uniformidad del Comercio Exterior, así pues tenemos que en el Preámbulo, entre otras cosas, se establece lo siguiente:

***CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN
DE LOS REGÍMENES ADUANEROS***

CUERPO DEL CONVENIO

PREAMBULO

PROCURANDO *eliminar las divergencias existentes entre los regímenes y las prácticas aduaneras de las Partes Contratantes que pudieren obstaculizar el comercio internacional y otros intercambios internacionales,*

DESEANDO *contribuir eficazmente al desarrollo del comercio e intercambios simplificando y armonizando los regímenes y las prácticas aduaneras y estimulando la cooperación internacional,*

¹¹ Es posible consultar el Convenio de Kyoto Revisado en la página web de ALADI. www.aladi.org. "Convenio internacional para la simplificación, armonización de los regímenes aduaneros".

***SEÑALANDO** que se puede alcanzar importantes beneficios mediante la facilitación del comercio internacional, sin comprometer las apropiadas normas de control aduanero,*

***RECONOCIENDO** que se podrá alcanzar la simplificación y armonización mencionada aplicando, en particular, los siguientes principios:*

- *Implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneros a fin de incrementar su eficacia y rendimiento,*
- *Aplicación de regímenes y prácticas aduaneros de modo previsible, coherente y transparente,*
- *La puesta a disposición de las Partes interesadas de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, regímenes y prácticas aduaneros,*
- *Adopción de técnicas modernas tales como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, así como el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información,*
- *Cooperación, cuando corresponda, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales,*
- *Implementación de las normas internacionales pertinentes,*
- *Acceso de las partes afectadas a los recursos administrativos y judiciales de fácil implementación,*

En líneas anteriores, la Convención establece los principios que los suscriptores de dicho tratado deben adoptar en sus legislaciones internas para poder alcanzar el objetivo común en las transacciones comerciales internacionales, dicho objetivo es la uniformidad en el tratamiento comercial. Por lo que hace a los preceptos del Cuerpo Principal del Convenio, dichas prescripciones se avocan más a regular el funcionamiento administrativo de la convención, en contraste con el Anexo General y los Anexos Específicos donde se aborda de manera más específica cuestiones relativas a la facilitación y uniformidad del Comercio Exterior. Así, tenemos que el Capítulo VIII del Anexo General regula lo siguiente:

ANEXO GENERAL

CAPITULO 8

RELACIONES ENTRE LA ADUANA Y TERCEROS

8.1 Norma

Las personas interesadas podrán elegir entre llevar a cabo sus negocios con la Aduana directamente o mediante la designación de un tercero que actúe en su nombre.

8.2 Norma

La legislación nacional determinará bajo qué condiciones una persona podrá actuar por y en nombre de otra persona con respecto a la Aduana y determinará las responsabilidades de los terceros respecto a la Aduana en lo que se refiere a derechos e impuestos y a eventuales irregularidades.

8.3 Norma

Las operaciones aduaneras que la persona interesada elija realizar por su propia cuenta no serán objeto de un tratamiento menos favorable, ni serán sometidas a condiciones más rigurosas que aquellas operaciones aduaneras que sean manejadas por un tercero a nombre de la persona interesada.

8.4 Norma

Toda persona que sea designada como tercero, tendrá los mismos derechos que la persona que le designó en aquellos asuntos relacionados con las operaciones aduaneras.

De la lectura de los preceptos del Protocolo de Kyoto citados y después de una lectura integral de todo el texto de la convención, podemos ahora concluir que para dicho instrumento internacional denominado “Protocolo de Kyoto Revisado”, la figura del agente aduanal y sus funciones no deben ser obligatorias en cuanto los países suscriptores adopten los lineamientos generales del Protocolo de Kyoto y los mismos se introduzcan como bases en sus respectivas legislaciones.

En otro orden de ideas, tras conocer los preceptos mínimos sobre los cuales los países suscriptores del Protocolo de Kyoto deben basar o adaptar su legislación en materia de Comercio Exterior, cabe preguntarnos ahora por el tratamiento que la figura del Agente Aduanal recibe en Organización Mundial de Comercio, ya que dicha organización o grupo hoy en día es por excelencia la institución que establece los parámetros y lineamientos de vanguardia del Comercio Exterior en México y en la mayor parte del mundo.

II. OMC. RONDA DE DOHA. FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Me gustaría comenzar el presente capítulo con una idea plasmada en la página de la Organización Mundial de Comercio¹². Este concepto es una síntesis de la problemática central que fue planteado y es tratado en la Ronda de Doha, y de manera más precisa en la Conferencia Ministerial de Hong Kong. Esta idea a manera de resumen está establecida bajo el título de Facilitación en el Comercio, y bajo el subtítulo Reducción de los trámites administrativos en la frontera. La idea a la cual me refiero y presentaré a continuación, lleva por título el de “El problema”.

La problemática real que imperaba antes de las negociaciones para la Facilitación del Comercio, principalmente incidía en el hecho de que los comerciantes tanto de países desarrollados como subdesarrollados habían destacado desde hacía ya bastante tiempo los trámites excesivos a los que se enfrentaban al momento de que sus mercancías cruzaban a través de las fronteras. Los requisitos relativos a los documentos exigidos a menudo adolecían de falta de transparencia y en muchos lugares los mismos se presentaban por más de dos veces, problema que con frecuencia se agravaba por una falta de cooperación o falta de acuerdos entre comerciantes y organismos oficiales. Aun hoy en la actualidad, a pesar de los avances de la tecnología de la información, la presentación automática de datos aún no es una práctica generalizada en todos los miembros de la OMC.

La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) calcula que en una transacción aduanera promedio intervienen entre 20 y 30 partes diferentes, 40 documentos, 200 elementos de datos (30 de los cuales se repiten 30 veces como mínimo) y la necesidad de volver a escribir, por lo menos una vez más, entre el 60 y el 70 por ciento de todos los datos. Con la reducción de aranceles en todo el mundo, se ha dicho que el costo que supone cumplir con las formalidades aduaneras supera en muchos casos el importe de los aranceles que se tiene que pagar. En el entorno comercial moderno de producción y suministro “justo a tiempo”, los comerciantes necesitan que el despacho de mercancías sea rápido y previsible.

En un estudio del APEC (Foro de Cooperación Económica Asia--Pacífico) se calculó que los programas de facilitación del comercio generarían utilidades del orden del 0,26 por ciento del PIB real para el APEC, es decir, casi el doble de las utilidades previstas como resultado de la liberalización arancelaria, y que los ahorros en los precios de importación

¹² Página web de la Organización Mundial del Comercio en español: <http://wto.org/indexsp.htm>. [Consultada el día 26/01/2014].

que reportarán a los países en desarrollo de la región se cifrarán entre el 1 y el 2 por ciento de su cuantía.

Los analistas señalan que la razón por la que muchas empresas pequeñas y medianas, cuya participación conjunta en la creación del PIB en muchas economías llega a ser del 60 por ciento, no sean agentes activos en el comercio internacional, tiene que ver más con los trámites burocráticos que con los obstáculos arancelarios. Para las empresas que normalmente no expidan mercancías en grandes cantidades, los obstáculos administrativos suelen ser simplemente demasiado onerosos para que los mercados extranjeros les resulten atractivos.

Para las economías de los países en desarrollo, la ineficiencia en esferas como las aduanas y el transporte pueden ser un impedimento para la integración en la economía mundial y es probable que menoscabe gravemente la competitividad de las exportaciones o la corriente de inversiones extranjeras directas. Esta es una de las razones por las cuales los exportadores de países en desarrollo están cada vez más interesados en eliminar obstáculos administrativos, en particular en otros países en desarrollo, que actualmente representan el 40 por ciento de su comercio de manufacturas.¹³

Consideré prudente iniciar este Capítulo de Facilitación en el Comercio con una idea que está plasmada en la página web de la OMC. Si bien, tras la lectura del texto titulado “El problema” podemos advertir que el mismo es un resumen de las etapas que ha seguido la facilitación del comercio en el ámbito de la reducción de trámites, fácilmente podemos percatarnos que el mismo texto no aborda lo referente a la facilitación del comercio en lo que respecta al agente aduanal. Ello es debido a que la facilitación del comercio sigue una evolución progresiva y lógica, e inicialmente se comenzó por la reducción de trámites de comercio. Tras estudios muy serios los cuales arrojaban los beneficios que podía traer la reducción de trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías, los países miembros de la OMC, adoptaron las recomendaciones de la OMC consistentes en ir reduciendo gradualmente los trámites. En un segundo momento tocó paso al cuestionamiento inherente a prescindir o la necesidad del agente aduanal en las actividades de comercio exterior. Se llegó a la conclusión de que dicho intermediario comercial era de carácter prescindible en las actividades de comercio exterior, y es precisamente en el momento en que nos encontramos, en la transición entre el verdadero uso forzoso de dicho intermediario comercial.

¹³ Página consultada http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief07_s.htm. [Consultada el 26/01/2014].

2.1 Orígenes

Se comienza en una etapa previa a la OMC, conforme se va dando una evolución de las cuestiones comerciales previstas en el GATT, los países miembros de dicho acuerdo comercial van experimentando un avance significativo en dos ámbitos comerciales; reducción de aranceles y eliminación de obstáculos técnicos al comercio. Una vez que se van superando los obstáculos técnicos al comercio, surgieron otras problemáticas comerciales, como por ejemplo, el hecho de que las empresas dedicadas principalmente al comercio con otros países, necesitaban adquirir información sobre las reglamentaciones aduaneras y la manera de aplicar las mismas. En ese sentido, la manera por excelencia de facilitar el comercio, una vez superados los obstáculos técnicos al comercio clásico, era pues; disminuir los trámites en el punto de entrada de las mercancías en el país destinatario de las mismas y proporcionar un acceso más fácil a los comerciantes o particulares a ese tipo de información.

En una etapa posterior, dichas preocupaciones de los comerciantes, son recogidas y hechas valer en la OMC. En una manera incipiente, es en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 cuando se encomendó al Consejo de Mercancías de la OMC que iniciara trabajos de investigación sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, ello a efecto de evaluar si procedía establecer normas de la OMC en esta materia (párrafo 21 de la Declaración Ministerial de Singapur).¹⁴

La Conferencia Ministerial de Singapur, se trató de la primer Conferencia desde la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC, el 1 de enero de 1995, y en el transcurso de la misma se celebraron sesiones plenarias y diversas reuniones de trabajo a nivel multilateral, plurilateral y bilateral, en las que se examinaron cuestiones relacionadas con el trabajo realizado durante los dos primeros años de actividad de la OMC y con la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. El nombre de “Conferencia Ministerial de Singapur” le fue

¹⁴ Consulta de la página de internet el 26/012014:
http://wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey3_s.htm#trade.

asignado debido a que el Gobierno de Singapur fue el anfitrión oficial de dicha Reunión Ministerial. En la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996, se decidió crear nuevos grupos de trabajo para que examinaran las siguientes cuestiones: inversión y política de competencia, transparencia de la contratación pública y finalmente lo referente a la facilitación del comercio.¹⁵

Declaración Ministerial de Singapur

Adoptada el 13 de diciembre de 1996

...

Facilitación del comercio

22. A los efectos de la organización de los trabajos a que se hace referencia en los párrafos 20 y 21, se atenderá cuidadosamente a reducir al mínimo la carga que recaiga en las delegaciones, sobre todo las que disponen de menos recursos, y a coordinar las reuniones con las de los órganos pertinentes de la UNCTAD. El programa de cooperación técnica de la Secretaría estará a disposición de los países en desarrollo Miembros, y en especial de los menos adelantados de entre ellos, para facilitar su participación en estos trabajos.

En atención al Texto anteriormente citado, podemos constatar que durante la Conferencia Ministerial de Singapur los países miembros se enfocaron a reducir la carga de trámites que recaen en las delegaciones aduaneras.

2.2 Desarrollo Pleno

De manera concreta y definida, la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, o dicho en otras palabras, la facilitación del comercio mediante la uniformidad de requisitos solicitados en las aduana, surge formalmente en la Ronda de Doha, cuando tras el incipiente estudio llevado a cabo por el Consejo de Mercancías de la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996, les es presentado a los Miembros de la OMC los resultados obtenidos a lo largo de ocho años de trabajos de investigación. Es entonces en la Ronda de Doha, y de manera más

¹⁵ Consulta de la página de internet:
http://wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org1_s.htm#council. En el apartado de Tercer nivel: consejos para cada amplia esfera de comercio, y otros órganos. [Consultado el día 26/01/2014].

precisa en la Conferencia Ministerial de Hong Kong celebrada en 2004, donde en su Declaración Ministerial se desprende en su punto número 33,¹⁶ la necesidad de iniciar las negociaciones relativas a la Facilitación del Comercio, expresadas en el documento titulado “Anexo D, de la Decisión adoptada por el Consejo General, el 1 de agosto de 2004”, también llamado “Paquete de julio”.

Declaración Ministerial de Hong Kong

Adoptada el 18 de diciembre de 2005

...

Negociaciones sobre la facilitación del comercio

33. Recordamos y reafirmamos el mandato y las modalidades para las negociaciones sobre la facilitación del comercio que figuran en el Anexo D de la Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004. Tomamos nota con reconocimiento del informe del Grupo de Negociación, adjunto en el Anexo E del presente documento, así como de las observaciones acerca de ese informe formuladas por nuestras delegaciones, que figuran en el documento TN/TF/M/11. Hacemos nuestras las recomendaciones contenidas en los párrafos 3, 4, 5, 6 y 7 del informe.

El mandato contenido en dicho documento toma como base principal para la Facilitación del Comercio, que los Miembros aclaren y mejoren los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT¹⁷. Asimismo se establece que las negociaciones también tendrán por finalidad potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera. Las negociaciones tendrán además por finalidad el establecimiento de disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la Facilitación del Comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

Por lo que se refiere al mandato completo, tenemos que en los puntos siguientes (segundo al décimo) se establece lo relativo al trato preferencial y diferenciado que deben recibir los países en vías de desarrollo o menos adelantados, ello para que

¹⁶ Sitio consultado: http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm#tradfa. [Consultado el día 26/01/2014].

¹⁷ Entiéndase el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994.

hagan los cambios necesarios al ritmo que esos países en desventaja puedan llevar a cabo. Por lo que a continuación citaré el mandato del Anexo D o también llamado Paquete de Julio

Anexo D o “Paquete de julio”.

Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio

- 1. Las negociaciones tendrán por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Las negociaciones tendrán también por finalidad potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera. Las negociaciones tendrán además por finalidad el establecimiento de disposiciones para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.*
- 2. Los resultados de las negociaciones tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados. Los Miembros reconocen que este principio deberá ir más allá de la concesión de los habituales períodos de transición para aplicar los compromisos. En particular, el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados. Se acuerda además que estos Miembros no estarían obligados a realizar inversiones en proyectos de infraestructura que superen sus posibilidades.*
- 3. Los países menos adelantados Miembros sólo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales.*
- 4. Como parte integrante de las negociaciones, los Miembros tratarán de identificar sus necesidades y prioridades en materia de facilitación del comercio, en particular las de los países en desarrollo y menos adelantados, y también abordarán las preocupaciones de los países en desarrollo y menos adelantados relativas a las repercusiones de las medidas propuestas en los costos.*
- 5. Se reconoce que la prestación de asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidad es fundamental para que los países en desarrollo y menos adelantados puedan participar plenamente en las negociaciones y beneficiarse de ellas. Los Miembros, en particular los países desarrollados, se comprometen por lo tanto a asegurar de manera adecuada ese apoyo y esa asistencia durante las negociaciones (5).*
- 6. Se deberá también proporcionar apoyo y asistencia para ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados a aplicar los compromisos resultantes de las*

negociaciones, de conformidad con su naturaleza y alcance. En este contexto, se reconoce que las negociaciones podrían dar lugar a determinados compromisos cuya aplicación requiriera apoyo para el desarrollo de infraestructura por parte de algunos Miembros. En estos casos limitados, los países desarrollados Miembros harán el máximo esfuerzo por asegurar un apoyo y una asistencia directamente relacionados con la naturaleza y el alcance de los compromisos a fin de permitir la aplicación. Queda entendido, sin embargo, que en los casos en que no lleguen el apoyo y la asistencia requeridos para tal infraestructura, y cuando un Miembro en desarrollo o menos adelantado continúe careciendo de la capacidad necesaria, no se exigirá la aplicación. Aunque se hará el máximo esfuerzo por asegurar el apoyo y la asistencia necesarios, queda entendido que los compromisos de los países desarrollados de proporcionar ese apoyo no son ilimitados.

7 Los Miembros convienen en examinar la eficacia del apoyo y la asistencia proporcionados y su capacidad para apoyar la aplicación de los resultados de las negociaciones.

8. Para que la asistencia técnica y la creación de capacidad sean más efectivas y operativas y para asegurar una mayor coherencia, los Miembros invitarán a las organizaciones internacionales pertinentes, entre ellas el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, la OMA y la UNCTAD, a emprender esfuerzos de colaboración a esos efectos.

9. Se tendrá debidamente en cuenta el trabajo pertinente de la OMA y de otras organizaciones internacionales pertinentes en esta esfera.

10. Serán aplicables a estas negociaciones los párrafos 45 a 51 de la Declaración Ministerial de Doha. En su primera reunión después de la reunión de julio del Consejo General, el Comité de Negociaciones Comerciales establecerá un Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio y designará su Presidente. En su primera reunión, el Grupo de Negociación acordará un plan de trabajo y un calendario de reuniones.

Es a lo largo de este periodo comprendido entre las Conferencias Ministeriales de Ginebra (2009 a 2013) donde se llevan a cabo intensas negociaciones entre los Miembros. Uno de sus principales objetivo de esas negociaciones fue de nueva cuenta la facilitación del comercio exterior, sin embargo esta vez, el nivel de diálogo y negociación tenía como ventaja la experiencia acumulada en anteriores Rondas y Conferencias Ministeriales. Dicho de otra manera, los temas de la negociación ya para esta fecha eran más complejos y detallados que los anteriores, debido a que ya se había generado cierto conocimiento como resultado de las negociaciones de Rondas y Conferencias Ministeriales previas.

El nivel de sofisticación en el contenido técnico del documento conocido como *“Proyecto de Texto de Negociación Refundido”*¹⁸ fue perfeccionado a tal grado que a principios de diciembre de 2013¹⁹, se lleva a cabo la Conferencia Ministerial de Bali, Tailandia. Como resultado y por decisión ministerial se adoptó un *“Acuerdo sobre Facilitación del Comercio”*, creándose a su vez un un Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio, dependiente del Consejo General, mismo que tiene por objetivo hacer que entre en vigor de la manera más rápida dicho acuerdo; el *“Acuerdo sobre Facilitación del Comercio”*.

Podríamos pensar que el *“Acuerdo sobre Facilitación del Comercio”* surgido en la Conferencia Ministerial de Bali se trata de un documento nuevo surgido de manera novedosa o hasta de manera espontánea, sin embargo esto no es así ya que tras analizar de manera pormenorizada ese documento podemos encontrar que es casi una copia fiel del documento surgido en las Conferencias Ministeriales anteriores de Ginebra y en sucesivas negociaciones, el documento al cual me refiero es el conocido como *“Proyecto de Texto de Negociación Refundido”*. Es decir, en la Conferencia Ministerial de Bali, se decide que se llega al fin de la negociación de un *“Acuerdo sobre Facilitación del Comercio”*, lo cual no es otra cosa que se termina de negociar o modificar un documento surgido en las Conferencias de Ginebra al cual se le llamó el *“Proyecto de Texto de Negociación Refundido”*. De esa manera, la Conferencia Ministerial de Bali, retoma la última modificación²⁰ que se hizo del *“Proyecto de Texto de Negociación Refundido”*, después menciona que las negociaciones sobre el mismo han concluido y que esta última versión (la cual se llama de ahora en adelante Acuerdo sobre facilitación del Comercio) va a ser el prototipo para que ese documento se inserte en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

¹⁸ Entiéndase que las diferentes modificaciones que se hicieron de este mismo documento, constituyen solamente enmiendas al mismo.

¹⁹ Conferencia Ministerial celebrada los días 3 al 6 de diciembre de 2013, y cuya Decisión Ministerial fue adoptada al día siguiente, el 7 de diciembre de 2013.

²⁰ Última modificación hecha el 23 de octubre de 2013.

2.3 Negociaciones en particular, llevadas a cabo en la Ronda Doha

Podría resultar extraño no hablar en este punto del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio alcanzado en la última conferencia ministerial de Bali, sin embargo como lo mencionaba en líneas anteriores ese Acuerdo tiene como antecedente (y propiamente es una copia) al Proyecto de Texto de Negociación Refundido surgido en Conferencias Ministeriales anteriores a Bali. Esa es precisamente la razón, por la cual en este apartado tenemos que concentrarnos en separar las diferentes evoluciones que tuvo en sus constantes negociaciones el Proyecto de Texto de Negociación Refundido.

Ahora bien, como debemos recordar, las negociaciones alcanzadas en las Rondas de la OMC, son producto de las negociaciones directas que hacen los países Miembros. Son un tipo de acuerdos a los que los países Miembros llegan después de reuniones, debates y negociaciones de diversos temas comerciales que afectan las relaciones afectas de dichos Estados.

Este tipo de negociaciones tienen un carácter progresivo. De tal suerte que los avances relativos a la facilitación del comercio que día con día se dan en las negociaciones de los grupos de trabajo de la OMC, van adquiriendo un perfeccionamiento cada vez mayor. Dicho perfeccionamiento consiste en mejoras al texto, modificaciones debido a negociaciones alcanzadas, simplificación de las normas guías establecidas en el texto o simplemente el mejor acomodo de ideas.

Ahora bien, en cuanto a las negociaciones alcanzadas en el seno de los grupos de trabajo de la OMC, como lo es el grupo de Facilitación del Comercio, tenemos que dichas negociaciones están plasmadas en diferentes documentos los cuales llegan a ser casuísticos, sin embargo existe un documento que agrupa las negociaciones que tienen que ver con la facilitación del comercio, y este

documento de llama “Proyecto de Texto de Negociación Refundido”²¹²², mismo que ha sido modificado o enmendado en diversas ocasiones²³ y que en el cuerpo del mismo documento se encuentran todos y cada uno de los documentos o puntos sobre los cuales han versado las negociaciones relativas a la facilitación del comercio.

En lo atinente a la modificación de cada uno de estos documentos, tenemos que a través de negociaciones se va modificando el documento inicial,²⁴ y para poder apreciar estos cambios hechos al documento base, lógicamente es necesario tener al menos dos puntos de comparación, que de manera lógica serían; el documento inicial y el documento más reciente o último documento,²⁵ aumentado o corregido. Si bien las negociaciones y sus resultados se han

²¹ El documento aludido lo podemos encontrar en la página de la OMC, con el nombre de **TN/TF/W/165** de fecha 14 de diciembre de 2009. O bien, se puede encontrar en las direcciones siguientes:

https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=108706,101175,103430,105010,80327,96271,95473,88530,103633,100546&CurrentCatalogueIdIndex=9&FullTextSearch= [Consultado el 17/10/2013]

O bien en la página web de la OMC buscando por el documento y la fecha del mismo:

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+tn%2ftf%2fw%2f165+or+tn%2ftf%2fw%2f165%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChecked=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+tn%2ftf%2fw%2f165+or+tn%2ftf%2fw%2f165%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChecked=true). [Consultado el 17/10/2013].

²² Es importante señalar que los textos en idioma español castellano y algunos en francés, pueden llegar a diferir significativamente del texto en inglés. Parecería que en este caso el nombre del Texto en español varía del nombre de la versión en inglés y francés (“**Draft Consolidated Negotiating Text, y Projet de Texte de négociation récapitulatif**”) sin embargo no es así, ya que al buscar las respectivas traducciones de los textos en diccionarios serios, encontramos que aunque los resultados suenen extraños o no sean del todo comunes al lenguaje cotidiano, al comparar el resultado final (traducción) con su significado preciso en el Diccionario de la Real Academia Española, podemos constatar que el mismo corresponde a un término preciso del Derecho Internacional. Según el DRAE, el significado de la palabra “refundido”, en unión al vocablo texto (Texto refundido) es:

refundido.

1. m. *Der.* El que integra en un único cuerpo legal sistemático varias leyes anteriores y sus sucesivas modificaciones.

²³ Debido a las diversas modificaciones (19 al día de hoy) que el mismo ha sufrido, téngase por válida o aludida, la última enmienda de fecha 23 de octubre de 2013. (TN/TF/W/165/Rev.16). [Consultado el 25/10/2013]

²⁴ El documento de la OMC ubicado como “**TN/TF/W/165**” de fecha 14 de diciembre de 2009.

²⁵ El documento de la OMC ubicado como “**TN/TF/W/165/Rev.18**” de fecha 23 de octubre de 2013, mismo que se puede encontrar en la siguiente página web de la OMC:

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+tn%2ftf%2fw%2f165+or+tn%2ftf%2fw%2f165%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChecked=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+tn%2ftf%2fw%2f165+or+tn%2ftf%2fw%2f165%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChecked=true). [Consultado el 25/10/2013]

obtenido de manera gradual y a través del paso de algunos años a la fecha, en el estudio que realizaré, al comparar el Texto inicial y el último texto, podría arrojar resultados que en una buena parte de las veces podrían parecer muy drásticos. Dicho de otra manera, pese a que se comparen dos textos y de su comparación se pueda observar una diferencia significativa, se debe tener en cuenta que las modificaciones al mismo texto al día de hoy han sido varias, producto de los acuerdos a los que se han llegado en las negociaciones.

Es preciso tener en cuenta que dicho documento, el Proyecto de Texto de Negociación Refundido, contiene una serie de parámetros mínimos que los países deben observar en sus legislaciones internas para así estar en posibilidad de dar pasos significativos en dicha tarea. Esos parámetros mínimos son obligatorios para los miembros de la OMC en la medida en que los miembros de dicha organización no hayan realizado reservas respecto de uno o más acuerdos.

A continuación, se analizará algunas de las más importantes diferencias derivadas de las negociaciones y documentos a los que han llegado los países Miembros de la OMC, documentos derivados de negociaciones que se han plasmado en un Texto, que aglomera en un solo cuerpo normativo esas ideas particulares, donde el texto de referencia lleva el nombre de “Proyecto de Texto de Negociación Refundido”. A saber las diferencias del Texto, entre la versión de 2009 y 2013 son las siguientes:

Por lo que se refiere al artículo 1 del texto en comento, en el documento de 14 de diciembre de 2009, tenemos que los objetivos que se pretenden alcanzar con este artículo, ya se encuentran previamente establecidos en el párrafo I, del artículo X del GATT de 1994. Con relación al texto de dicho documento, el texto de 2013, hace una descripción más sucinta de dicho artículo, omitiendo las ideas o cosas que se deben de dar por hecho, tales como; los miembros de la OMC y los mandatos del GATT de 1994. Dichas cuestiones al ser mencionadas de manera ociosa en el mandato de dicho artículo, son eliminadas en el texto de 2013 y el contenido del artículo queda descrito de una manera muy práctica y breve, donde no por ello, de menor calidad. Así, la parte sustancial de dicho artículo radica en la

“publicación de la información” relacionada con el comercio de los miembros de la OMC, publicación que deberá reunir requisitos mínimos y la cual está encaminada a hacer del conocimiento a cualquier miembro o comerciante, la normatividad vigente en el país al que se pretende introducir mercancías. Tal artículo podría parecer una cuestión muy lógica, el hacer del conocimiento a cualquier persona toda la normatividad requerida para introducir mercancías a un determinado país, sin embargo en realidad no lo es teniendo en cuenta la opacidad en el actuar de algunas autoridades. Es por ello que la OMC, a través de sus funciones propias, estimula las negociaciones entre sus miembros para que se establezca un estándar en los requisitos y normas relativas a las transacciones comerciales; en este caso en particular nos referimos a la publicación de la información relacionada con el comercio exterior.

El artículo 2 del Proyecto de Negociación Refundido de 2009, aborda lo relacionado a la Publicación de la norma, la entrada en vigor de la misma y las consultas. La redacción original del texto de 2009 es un tanto errónea en el sentido en que inicia la misma con una exclusión a la regla general. Dicho de otra forma, se intenta definir algo partiendo de lo que no es o de una exclusión. Ahora bien, continuando con la definición y mandato del artículo, encontramos que en el texto de 2009 si bien es cierto que se prescribe un determinado número de días para que un texto sea publicado y que el mismo entre en vigor, también lo es el hecho de que no se establece de manera forzosa cuantos días deben pasar para que se dé tal prescripción. Dicho de esta manera, los creadores iniciales de este artículo, se percataron que al establecer de manera forzosa un plazo a manera de *vacatio legis*, tarde o temprano llegaría a ser ocioso y hasta funesto, debido a un sin número de razones, tales como; la facilidad que hoy en día existe para conocer leyes de reciente publicación, así como también la contrariedad o conflicto que se pudiese dar por normas de Derecho Interno, de algunos países en las cuales se prescriba un tiempo diferente para la *vacatio legis*, o también las dificultades objetivas o subjetivas que pudiesen utilizar los Estados para que una ley o norma tuviera plena aplicación en su territorio, etc.

Por tal motivo el texto de 2013, viene a suplir esas deficiencias y lo hace al dejar abierto el tiempo. Es decir, simplemente se menciona en el texto de 2013 que los miembros deberán de dar un tiempo razonable entre la publicación de una ley de comercio y su entrada en vigor.

En lo referente a las consultas y observaciones previas sobre normas nuevas o modificadas, el texto de 2009 alude a que los Miembros darán oportunidades para que otros miembros, comerciantes o personas interesadas, hagan observaciones respecto de las modificaciones a las normas relacionadas con el comercio

En el siguiente párrafo del texto en comento, se menciona que esas observaciones, y la legislación, deberá publicarse en el sitio web oficial de cada Miembro y siguiendo las reglas ya tratadas de la *vacatio legis*. Continuando con el contenido del presente artículo del texto de 2009, se prevé lo referente a las consultas, las cuales se llevaran a cabo entre autoridades y comerciantes, sin embargo dichas acciones se limitan a las fronteras de los Miembros.

En cuanto al mismo artículo, artículo 2 del texto de 2013, en sus párrafos segundo y tercero, podemos encontrar una redacción más general y más corta pero acertada, a decir de ello, tenemos esencialmente el mismo contenido que en el texto de 2009, sin embargo, la mejora está en la redacción del texto de dicho artículo.

Artículo 3, Emisión de Resoluciones Anticipadas. Este artículo se refiere a la comunicación que se da entre los miembros, gobiernos, comerciantes o partes interesadas. Las peticiones que hacen unos u otros, tendrán como tiempo máximo de respuesta 180 días según el texto de 2009 y según el texto de 2013, ese tiempo se acorta a 150 días.

En el texto de 2009 se prevé la obligación para cada Miembro, la creación de un organismo encargado de contestar resoluciones anticipadas, así como también la posibilidad de que un Miembro se niegue a emitir una resolución anticipada. Adicionalmente se trata la vigencia de las resoluciones anticipadas.

En los siguientes subincisos del texto que se está tratando se prescribe la obligación de los miembros de publicar como mínimo:

- a) El plazo en que emitirán su resolución anticipada
- b) La validez en tiempo de la misma
- c) Los requisitos que se deben satisfacer para solicitar una resolución anticipada

Continuando con el análisis del texto inicial, tenemos que se prevé la revisión administrativa de las resoluciones anticipadas cuando la información contenida en estas decisiones pueda ser incorrecta.

En otro inciso de este artículo, se compele a los Miembros a que difundan la información de las resoluciones anticipadas relevantes.

En el último inciso del artículo, se establece la sección de definiciones. Esta sección solamente versa sobre lo que debe entenderse por “Resolución Anticipada” y a continuación da una lista de supuestos ante los cuales se estará frente a un tema concerniente a una resolución anticipada y por consiguiente se podría emitir una.

Con relación al artículo 3 del texto de 2013, podemos encontrar algunas mejoras y adiciones. Algunas de ellas son lo más parecido a garantías individuales, donde algunas de las mismas son:

- Se introduce la negativa de un Miembro a emitir una resolución anticipada, siempre y cuando el Miembro o autoridad funde o motive su postura. Existe otra negativa a emitir una resolución anticipada, misma que tiene su origen en lo conocemos como *litispendencia* y en la cosa juzgada.
- Por lo que hace a la validez temporal de la resolución anticipada, tenemos que esencialmente queda igual al texto de 2009.
- Antes de que se emita la resolución anticipada, el solicitante, a petición de parte, podrá exigir su garantía de audiencia.
- Las resoluciones anticipadas serán vinculantes para el solicitante de ellas.

Salvo las modificaciones al texto de 2013, previamente mencionadas, este texto conserva las mismas observaciones aludidas en líneas más arriba y pertenecientes al texto de 2009.

Artículo 4 Recurso. Es necesario hacer la referencia al título que ostenta el artículo 3 de los textos de 2009 y de 2013. En el de 2009 el título es “Procedimientos de recurso”, y en el texto de 2013 el título es “Procedimientos de Recurso o de Revisión”. En mi opinión, el título modificado del texto de 2013, es en este caso ocioso, ya que en el contenido de ambos textos podemos percibir que se prevén revisiones de decisiones tomadas por una autoridad aduanera.

Continuando con las observaciones al contenido de uno y otro texto, tenemos que en el inciso 1 de ambos textos, básicamente se prevén 2 recursos (administrativo y judicial), los cuales proceden contra autoridades u organismos de la aduana.

Mecanismos de recurso en una unión aduanera

En este apartado se prescribe la necesidad de que exista un mecanismo, a manera de recurso, en los puntos de entrada de mercancías o aduanas, ello con el fin de que las constataciones realizadas por la autoridad puedan ser rectificadas de manera muy rápida. Como podemos ver en el texto de 2009, parte de la razón de ser de este apartado fueron los productos perecederos o alimentos. Sin embargo, en la redacción del texto de 2013, se elimina dicho objetivo para hacerlo extensible a cualquier mercancía.

Artículo 5. Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia.

Encontrándonos en el párrafo 1.1 del texto de 2009, podemos constatar que la idea de examinar, verificar y llevar a cabo controles de calidad respecto de alimentos a la entrada de un país miembro o territorio aduanero, se encuentra establecida de manera muy vaga, ya que este texto solamente se limita a productos alimenticios. En contraposición podemos encontrar el texto de 2013, el

cual amplía el examen, verificación y en su caso una alerta, respecto de productos que ingresen al territorio de un miembro, y los mismos tengan que ver con posibles riesgos sanitarios de animales, vegetales y en general productos alimenticios.

La cuestión principal del este artículo es la manera en que los miembros o cada miembro puede frenar rápidamente importaciones de productos que representen algún riesgo sanitario para él mismo.

Posteriormente se mencionan los supuestos y la manera en que deberán ser manejados esos supuestos encaminados a impedir el paso de mercancías posiblemente nocivas al país Miembro de destino.

El inciso 2 de del presente artículo, se refiere a la Retención de mercancías en la aduana. Ambos textos manejan esencialmente lo mismo, esto es, que en el momento en que una mercancía sea retenida en la aduana por motivos de inspección, se le informará inmediatamente al importador o a su agente dicha situación.

Finalmente, en el inciso 3 de este artículo, en ambos textos, el procedimiento de prueba, versa casi sobre los mismos términos, es decir, sobre cómo se va a verificar las constataciones de la mercancía retenida para su verificación de calidad o sanitaria.

Artículo 6. Disciplinas sobre los Derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas.

La observación que podemos hacer respecto del presente artículo es referente a lo complicado de la redacción del texto del artículo.

En el inciso 1.1 se delimita el campo de acción del presente artículo, esto es, a todos los derechos y cargas que sean cobrados por aduanas, organismos gubernamentales o los miembros, siempre y cuando no sean los derechos de importación y exportación que pagan las mercancías respecto de su importación o exportación. Posteriormente en los puntos subsecuentes, se detallan cuáles serán

los derechos por los cuales se cobrará una cantidad, así como también las reglas que se seguirán para el cobro de las mismas.

Es necesario precisar que ambos textos difieren ampliamente uno del otro, ello principalmente en las reglas para el cobro de las cantidades mencionadas. Pero como es natural, el texto de 2013 aclara algunas cosas que se deben sobreentender respecto del texto original de 2009.

Continuando con este orden de ideas, otra diferencia muy notable de ambos textos es el hecho de que el texto de 2013 posee un segundo inciso, mismo que lleva por título “Disciplinas en materia de sanciones”. En este segundo inciso, se puede apreciar que la redacción de su texto trata o regula cuestiones que en México se podrían parecer lo más a garantías constitucionales pero aplicadas a este caso en concreto, es decir, a sanciones.

Artículo 7. Levante y Despacho de Aduana de las Mercancías.

En ambos textos en su inciso 1, se prevé la tramitación previa a la llegada, donde si bien el Texto de 2009 prevé una serie de definiciones de lo que debe entenderse por llegada de la mercancía, el texto de 2013 con acertada razón es omiso en hacer esas precisiones, limitándose a prever de manera general el momento de la tramitación previa.

El texto de 2009 es omiso en precisar el pago electrónico de aranceles, impuestos o derechos por la importación de mercancías.

De manera precisa y breve, el inciso 3 del texto de 2013, permite que se levanten las mercancías antes de la determinación definitiva de los derechos de aduana e impuestos. Ello precisamente con la finalidad de corregir algunos detalles que pudiese existir en los documentos que amparen las mercancías introducidas por la aduana.

En este punto es de suma importancia hacer una referencia respecto del inciso 1.2 de texto de 2009. En dicho inciso, de manera un tanto ociosa se prevé la posibilidad de utilizar normas y prácticas internacionales en materia de comercio.

Ahora bien respecto de ese sub título se establece una nota al pie de página la cual remite al lector a la norma 3.25 del Convenio de Kyoto y las Directrices para el levante inmediato de los envíos por las aduanas de la Organización Mundial de Aduanas. Ahora bien, dicha aclaración que acaba de hacerse es debido a que en el texto de 2013, el inmediatamente ya referido inciso relativo a las Normas y Prácticas de Derecho internacional, desaparece, sin embargo me parece pertinente hacer la aclaración que en el inciso 3 del texto de 2013, la redacción de dicho precepto es contraria al Protocolo de Kyoto en lo que se refiere a las garantías que los comerciantes deben dar a las aduanas con la finalidad de levantar sus mercancías previa a la determinación final de pago de aranceles, impuestos, derechos u otras cargas aduaneras.

La crítica es simple, en un primer momento los Miembros en su negociación del presente artículos invocan al Protocolo de Kyoto, y en un segundo momento (unas cuantas líneas después) niegan y desconocen dicho instrumento internacional base, mediante la redacción del inciso 3, del artículo 7.

Gestión, Evaluación o análisis de riesgo

Respecto al inciso marcado con el número 3, en el texto de 2009 y el inciso marcado como 4 en el texto de 2013, tenemos que la descripción del texto de 2009 es más amplia y minuciosa que la de 2013, sin embargo, debemos recordar que el objetivo de este texto de Proyecto Refundido, es establecer una idea sobre la cual cada Miembro retome la idea principal y lo adopte según la manera que más le convenga a su legislación nacional.

Por lo que se refiere al punto 3.1 del texto de 2009, posterior a su lectura, podemos percibir lo que se busca con los instrumentos internacionales o tratados, es ir haciendo cada vez más parecidas las normas que aplican en uno y otro territorio aduanero, sin embargo, esto es un proceso que pudiera demorar varios años en lograrse y no como lo pretende el punto en referencia, hacerlo por ministerio de ley.

En el inciso 5 del artículo 7, del Texto de 2013, se advierte que dicho texto es esencialmente igual al texto de 2009, sin embargo lo que cambia de un texto a otro es la distribución y acomodo de su contenido.

La cuestión del establecimiento y la publicación de los plazos medios de levante de una mercancía, es una cuestión de derecho interno que la mayoría de las veces va estrechamente ligado con otros ordenamientos internos que prevén términos. Es por tal razón que las modificaciones al texto de 2013, se alienta a los miembros a que traten de apegarse a los plazos ideales que maneja la OMA, para el levante de mercancías.

En el siguiente subinciso, encontramos a simple vista una diferencia terminológica respecto de lo que el texto de 2009 ubica con el nombre de “comerciantes autorizados” y respecto lo que el texto de 2013 llama “operadores autorizados”. Básicamente para este tipo de personas o entes, se establecen requisitos adicionales relacionados con formalidades y procedimientos de importación, exportación y tránsito de mercancías.

Desde mi punto de vista, el texto de 2009, de manera no muy precisa llama comerciantes a los operadores autorizados. La diferencia apunta a ser muy técnica y en función que los operadores autorizados, propiamente no son comerciantes, sino simples intermediarios en el comercio.

Ante tal situación, tanto el texto de 2009, como el de 2013, distan significativamente de su contenido en cuanto a los requisitos que deben reunir los intermediarios del comercio, así como también de los beneficios o facilidades que se les podrá otorgar a dichos intermediarios.

Envíos Urgentes

Por lo que hace a los envíos urgentes, tras una lectura precisa de ambos textos, podemos observar que el texto de 2013 establece un requisito mínimo para otorgar este beneficio referente al rápido levantamiento de mercancías cuando sean transportadas por vía aérea.

En cuanto a las limitaciones que un Miembro puede imponer a determinadas personas para el rápido levante de mercancías, seis fracciones adicionales son previstas en el texto de 2013 y estas son referentes a un buen historial de cumplimiento de leyes, reglamentos y otras disposiciones de aduana, al registro ante autoridades competentes en el territorio aduanero, se cumpla la obligación de efectuar examen visual a las mercancías recibidas, comunique a la aduana la información sospechosa para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos pertinentes y asuma la responsabilidad de las mercancías ante la aduana como si fuera el único transportista. Requisitos que desde mi punto de vista algunos resultan importantes como el relativo al buen historial de cumplimiento de disposiciones aduanera, sin embargo otros me resultan ociosos y entorpecedores de la facilitación al comercio, tales como el registro de personas o comerciantes de un territorio aduanero ante las autoridades correspondientes. Situación que ante un exceso o mal manejo puede devenir en una arbitrariedad muy grande, como sucede en México con los Padrones de Importadores y Exportadores.

Ya para finalizar el artículo 7, el texto de 2013 prevé un inciso adicional cuyo subtítulo es “Mercancías Perecederas”. En dicho inciso de manera general se prevén las medidas necesarias que deberán llevar a cabo los miembros para agilizar el levante y despacho de mercancías perecederas.

El artículo 8 en ambos textos, refiere la misma situación; la prohibición de exigir formalidades consulares para las mercancías que se importen.

Artículo 9

En dicho artículo, ambos textos, refieren básicamente la misma situación, la colaboración, la coordinación y la cooperación que las autoridades relacionadas con la importación e importación de mercancías tendrán que llevar a cabo. Idea que va de la mano con la armonización de los procedimientos aduaneros que dichas autoridades deberán de llevar a cabo.

Es importante señalar que en el texto de 2013, se adiciona el artículo 9 con una sección, es decir, un artículo 9 Bis. Dicha adición lleva por título el de Declaración de las mercancías transbordadas o en tránsito.

El texto de dicho artículo curiosamente está denominado como “alternativa 1” y “alternativa 2”. Donde la alternativa 1 señala el supuesto en el que las mercancías estén en tránsito. En dicho supuesto se prescribe que los Miembros permitirán que el declarante realice la declaración de mercancías a efecto de que se lleve a cabo el procedimiento aduanero pertinente.

Ahora, por lo que se refiere a la Alternativa 2 se prevé que cuando un informe de importación de mercancías señale que se tiene un determinado puesto de aduanas como objetivo y éste mismo se modifique, la permitirá el traslado de las mercancías con arreglo a un procedimiento de tránsito interno, sin pago de derechos y a reserva de las condiciones que puedan establecerse a este respecto.

Artículo 10

A inicio del texto de 2013 podemos percibir que la modificación realizada con respecto al texto de 2009 es en cuanto al orden y establecimiento de un objetivo general al inicio del texto en comento. Así pues se busca establecer el eje direccional o de objetivos con el cual guiar en este caso la simplificación de las formalidades y requisitos de la importación y exportación.

Por lo que hace al inciso 2 del texto de 2013, del referido artículo, tenemos que su redacción vuelve a iniciar con objetivos generales o mejor dicho, restricciones, para posteriormente entrar al contenido propio del inciso. De cierta manera, el contenido de este inciso en ambos textos es lo mismo, lo único que difiere entre uno y otro es el acomodo de las propuestas.

Importante es señalar la mención del inciso 3 del texto de 2009. En él, básicamente se aborda la necesidad de que los Miembros utilicen o prefieran utilizar como base para sus legislaciones relativas al comercio exterior, normas internacionales. A decir de dicho artículo, me parece ocioso establecer que los

Miembros deberán utilizar normatividad internacional para hacer modificaciones a sus legislaciones, ello debido a que es la razón principal de la OMC; el ir haciendo cada vez más uniforme las legislaciones de sus Miembros mediante las negociaciones que se den dentro de dicha Organización.

Inciso 4 con relación al texto de 2009, e inciso 3 con relación al texto de 2013, la cuestión relativa a la aceptación de copias tratándose de documentos que una persona tenga que exhibir ante la aduana, no necesita mayor explicación, ello debido a que la modificación de ambos textos no es esencial, es simplemente una cuestión del acomodo del texto. Sin embargo, merece el comentario respecto a la importancia del contenido de ambos textos. Esto es debido a la presentación ante la Aduana de documentos en copia, y sobre o todo cuando alguna autoridad del Miembro donde se realiza la importación posea el documento original, mismo que ya no podrá ser solicitado de nueva cuenta al importador. La presentación única de documentos ante la aduana es gran un avance implementado por las medidas de facilitación del comercio, y esto es simplemente el paso previo a la Ventanilla Única.

Inciso 5 y sub incisos subsecuentes del artículo 10 de ambos textos, prevén la figura de la “ventanilla única”. Dicha figura es un enorme adelanto en términos de la facilitación al comercio exterior. Con la ventanilla única se viene a revolucionar la agilización del despacho y levante de mercancías, ya que con la misma se pretenden eliminar prácticas burocráticas de existencias rancias.

Es precisamente con la ventanilla única con la cual se intenta hacer más dinámico el comercio, ello mediante la reducción de instancias ante las cuales se presenten infinidad de documentos propios para la introducción o salida de mercancías. Es interesante saber que el resultado de la presentación de dichos documentos se dará del conocimiento de los comerciantes a través de la ventanilla única.

Otra de las cosas que llama la atención es el establecimiento de una prohibición expresa dirigida a las autoridades de los países miembros. Dicha

prohibición es en razón de que una vez que una persona o comerciante presente sus documentos en la ventanilla única, ninguna otra autoridad, en condiciones normales, podrá volver a solicitar de nueva cuenta algún documento de los que ya habían sido presentados en la ventanilla única.

Es imperioso señalar que se les exhorta a los miembros a que introduzcan tecnología de la información para la mejor administración de la ventanilla única.

Inciso 6 del texto de 2009 e inciso 6 del artículo 10 del texto de 2013. El contenido de dicho inciso conlleva una práctica de la cual deben de disuadirse de llevar a cabo los miembros, dicha práctica es la referente a que Los Miembros no exigirán la utilización de inspecciones previas a la expedición en relación con la clasificación arancelaria y la valoración en aduana. De manera análoga, los Miembros no exigirán la utilización de inspecciones posteriores a la expedición o en destino en relación con la clasificación arancelaria y la valoración en aduana.

El inciso 7 de ambos textos podemos ubicarlo como la esencia de la presente investigación. Pese a algunas contradicciones ya expuestas (sobre todo en el Capítulo II) referentes a la utilización obligatoria de dicha figura de comercio exterior.

Con relación al orden que tiene el tema del agente aduanal en el Proyecto de Texto de Negociación, esa es la razón por la cual hasta este momento se alude o aborda el dicho tema esencia de la presente investigación. En esta parte veremos el estatus en el que se encuentran las negociaciones entre los países Miembros respecto de la obligatoriedad del agente aduanal.

Ahora bien, abordar este subtema del artículo 10, conlleva una problemática relativamente importante debido a lo siguiente: 1) la existencia de dos o más textos respecto de los cuales se comparan. Ello para tener una idea de los resultados que han tenido las negociaciones llevadas a cabo desde la aparición de la propuesta inicial (Texto de 2009) y el texto más reciente de la actual Ronda de la OMC, Ronda de Doha. 2) La traducción o redacción errónea que ha sido plasmada en el último texto en análisis; texto de 2013. 3) Las contradicciones

plasmadas en el cuerpo de ambos textos, las cuales de manera general aluden a la obligación de utilización del Agente Aduanal por los países Miembros

Entonces tenemos que respecto al inciso uno, de la existencia de ambos textos para comparar, obtenemos una especie de texto fusionado en el texto de 2013. Es decir se eliminan algunas disposiciones del texto de 2009, se mezclan de tal manera que aludan a ideas generales, y finalmente así quedan establecidas en el texto de 2013.

Ahora bien, por lo que hace a la redacción del inciso 7 del artículo 10, tanto del Texto de 2009 y 2013, tenemos que la redacción del mismo está hecha a manera de guía para la facilitación del Comercio Exterior. Sin embargo hablando de manera técnica, tenemos que dicha guía establecida en el inciso 7 de ambos textos cae en el limbo de cualquier prescripción. A decir de tal aseveración, se puede decir que a simple vista el contenido de dicho inciso y subincisos se encuentran en periodos de negociación por parte de los países Miembros. Dentro de la práctica de negociación de tratados internacionales, un elemento técnico que indica la no obligatoriedad entre las partes de cláusulas establecidas en dichos instrumentos internacionales es establecer entre corchetes “[]” un determinado texto, enunciado o palabra del que sea objeto de una negociación internacional.

En ese sentido, por un lado podemos ver que la totalidad del inciso 7 de ambos textos, se encuentra encerrado por corchetes, y por otro lado, podemos observar que enunciados o frases, palabras y cantidades se encuentran encerradas entre corchetes.

Ahora bien, por lo que hace al contenido del texto en negociación indicado así por los corchetes, tenemos que lo establecido en el mismo se refiere a las posturas de los países Miembros, posturas que a través de las Rondas de la OMC se van unificando con el objetivo de crear una sola práctica comercial en este caso.

De manera particular el contenido del Texto de 2013 alude en su primer subinciso a 3 cuestiones. La primera es en razón de no exigir el uso obligatorio de

agentes aduanales. La segunda idea es en razón de alentar a los países miembros a no exigir el uso obligatorio de dicho intermediario comercial y finalmente es la posibilidad de que los países miembros hagan obligatorio el uso del Agente Aduanal.

Entonces, continuando con el contenido del subinciso 1 en su segundo párrafo, se puede decir que este enunciado está destinado para los Miembros que establecen como obligatorio el uso de agentes aduanales en sus países, ello debido a que su texto prescribe que dichos países Miembros harán uso de normas transparentes y razonables las cuales estarán destinadas a las autorizaciones que se dan a las personas para que estas operen como agentes aduanales.

Atendiendo al subinciso 7.2, este pretende establecer los plazos para que los diversos países miembros ajusten sus legislaciones internas con el fin de eliminar la figura del multicitado intermediario. En tal sentido, se hace de manera general una división donde por un lado se distinguen los países en desarrollo y por otro lado los países menos adelantados. Posteriormente a tal distinción se señala entre corchetes los plazos que los miembros de uno y otro grupo de países tienen para eliminar totalmente la obligación del agente aduanal en las relaciones comerciales, plazos que el mismo texto no señala por tratarse de negociaciones tan complejas de llevar a cabo. Debido a tal complejidad se crea una incertidumbre respecto al tiempo en que los países Miembros deberán llevar a cabo esos cambios en su legislación interna.

Importante es señalar las modificaciones que sufre el Texto de 2013 en relación con su antecesor, el Texto de 2009. Lo más importante de la mutación sufrida es que se elimina una parte del texto original (de 2009), la cual creo que acertadamente establecía una serie de trabas las cuales debían seguir los países Miembros para el caso de que tuvieran reservas en cuanto a la aceptación de no hacer obligatorio el uso del multicitado intermediario comercial en las transacciones de comercio exterior.

En este tenor, me permito citar el inciso y subincisos del Artículo 10 del texto de 2009, donde tenemos lo siguiente:

[7. Utilización de [agentes] [agencias] de aduanas

[7.1 Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 7.2, los Miembros no exigirán [procurarán no exigir] la utilización obligatoria de agentes de aduanas.]

[7.2 Los países [en desarrollo] Miembros podrán exigir la utilización obligatoria de agentes de aduanas a condición de que mantengan prescripciones y procedimientos transparentes y razonables en materia de licencias.]

[7.3 Cualquier persona que sea objeto de las prescripciones en materia de licencias que figuran en el párrafo 7.2 podrá obtener una licencia. En el caso de las personas jurídicas, podrán operar con sus propios agentes de aduanas que hayan obtenido una licencia de la autoridad respectiva [del país en el que el agente vaya a llevar a cabo sus actividades de conformidad con el párrafo 7.2 supra].]

7.4 [A más tardar [X] años después de la entrada en vigor de este compromiso, los países en desarrollo Miembros eliminarán toda prescripción que exija la utilización [obligatoria] de agentes de aduanas. A más tardar [Y] años después de la entrada en vigor de este compromiso, los países menos adelantados Miembros eliminarán toda prescripción que exija la utilización [obligatoria] de agentes de aduanas.]

[Los países Miembros en desarrollo podrán exigir la utilización obligatoria de agentes de aduanas a condición de que mantengan prescripciones y procedimientos transparentes y razonables en materia de licencias.]

7.5 [Cuando se concedan licencias a agentes de aduanas, los Miembros aplicarán normas transparentes, [no discriminatorias] y razonables en materia de licencias, [teniendo presente la naturaleza de las actividades con respecto a las cuales se hayan concedido las licencias].]

[Cualquier persona que sea objeto de las prescripciones en materia de licencias que figuran en el párrafo 7.4 podrá obtener una licencia. En el caso de las personas jurídicas, podrán operar con sus propios agentes de aduanas que hayan obtenido una licencia de la autoridad respectiva del país en el que el agente vaya a llevar a cabo sus actividades de conformidad con el párrafo 7.2 supra.]

[7.6 Este compromiso no menoscabará los derechos y obligaciones que corresponden a los Miembros en virtud del AGCS.]

Como ya lo señalaba líneas arriba, considero que erróneamente estas trabas desaparezcan en el texto de 2013. Dichas trabas perseguían una finalidad muy lógica, esto es que, si bien la desaparición del agente aduanal o la no obligatoriedad del mismo en las transacciones comerciales de los países Miembros se estaba negociando y en dicho proceso la subsistencia de ese intermediario comercial era obligatoria, ante tal escenario, lo más lógico que

buscaban esas trabas o requisitos para los países Miembros era aquellos que siguieran optando por la obligatoriedad del agente aduanal, debían cumplir con una serie de requisitos para hacer lo más transparente posible el proceso de otorgamiento de permisos, autorizaciones o patentes para el ejercicio de las agencias aduanales.

Es por ello que en el texto de 2009, bien podemos observar desde el subinciso 7.2 en adelante, que expresamente se prevé que los miembros podrán exigir la utilización obligatoria del agente aduanal, siempre que el país Miembro cumpla una serie de requisitos tendientes al otorgamiento de licencias para agentes aduanales. Dicho de otra manera, si bien de las negociaciones se llega al acuerdo de que los países puedan hacer obligatorio el uso de agentes aduanales, las mismas negociaciones establecen que en esos casos, el país Miembro tendrá que hacer lo más democráticamente posible el otorgamiento de licencias a los agentes aduanales. Es decir, se intenta obligar al Estado a que establezca en su legislación interna requisitos sencillos de cumplir destinados a su población en general, a fin de que las personas que los reúnan y estén interesados puedan acceder a funcionar como agentes aduanales y dicha situación esté acorde a facilitar el comercio exterior. Es por ello que desde ese subinciso 7.2, hasta terminar con la redacción del artículo, se le da un trato un tanto profundo a la democratización para la obtención de licencias de agente aduanal.

En ese sentido, el texto de 2009 acertadamente prevé el hecho de la existencia del agente aduanal, y como contrapeso (para favorecer la facilitación al comercio) hace un intento de transparentar la designación del agente aduanal. Muy posiblemente ello con la finalidad de abrir la puerta a un gran número de personas para que desarrollen la función de dicho intermediario y no caer en el abuso que dicha figura sea propia de un grupo demasiado exclusivo y hermético al que solamente un número muy reducido de personas tenga acceso.

Continuando con las observaciones más relevantes respecto del presente inciso y subincisos, tenemos a las relativas a la traducción realizada y plasmada en el texto de 2013. En este punto creo conveniente aludir a la traducción

asentada en el Texto de 2013 en su versión en español debido a que de una breve comparación entre la versión ya referida y la del Texto de 2009, se pueden encontrar algunas palabras y frases que distan mucho en significado la una y la otra.

Ahora bien, para despejar aún más la problemática atinente a las diferencias de uno y otro texto, tomaremos como texto estándar el Texto de 2013 en su versión en español. Dicho Texto al ser revisado de manera rápida, uno mismo podría pensar que la redacción de dicho texto adolece de una buena sintaxis, sin embargo al indagar aún más en sus Textos homólogos; el *Draft Consolidated Negotiating Text* y el *Projet de Texte de Négotiation Récapitulatif*, el primero en idioma inglés y el segundo en idioma francés, la lectura de los mismos en su artículo 10, inciso 7, nos llevan a sospechar de una mala traducción obtenida en la versión en español proveniente de la versión en idioma francés *Projet de Texte de Négotiation Récapitulatif*.

Cabe señalar que la versión en español, al ser muy posiblemente una mala traducción de Texto en francés, esta llega al punto de ser en algunos momentos incomprensible, incluso para las personas hispanohablantes.

Para muestra de la falta de pericia en la traducción del Texto en su versión en español, tenemos una relación precisa de los títulos de cada inciso 7 (siete) de cada una de los Textos en sus tres diferentes idiomas. Donde tenemos lo siguiente:

7. Recurso a agentes de aduanas

7. *Recours aux courtiers en douane*

7. *Use of Customs Brokers*

Entonces, empezando por el título del inciso 7, la versión del Texto en español es imprecisa y errónea.

Como lo comentaba líneas arriba, la traducción del Texto en español, muy probablemente provino de la versión del Texto en francés, ya que en francés el título del inciso 7 es entendible, mientras que en castellano el título del inciso 7 es prácticamente incomprensible.

Por lo que hace a mi postura respecto a que la traducción del Texto en español proviene del Texto en francés, puedo justificar dicha aseveración en el sentido en que la misma fue tratada de hacerse de manera literal y sin dar importancia al sentido o significado de la idea final. Así pues, se intentó traducir “Recours” como “Recurso”, la construcción que en idioma francés “à+les= aux” (cuyo equivalente en castellano) es la construcción que se realiza con la preposición “en” y el artículo “los”, simplemente se tradujo al castellano como la preposición “a”. En lo concerniente a las palabras en francés “*courtiers en douane*”, se pretendió traducir de nueva cuenta de manera literal utilizando otra vez una preposición erróneamente; la preposición “en”. Error que no puede pasar desapercibido, ya que en los países hispanohablantes la palabra Agente Aduanal es bien conocida, tanto en su significado como en su significante.

De nueva cuenta, en el subinciso 7.1 en su tercer enunciado, la redacción del texto en castellano, resulta un tanto extraña. Si comparamos los textos en inglés y en francés podremos constatar que el Texto en castellano parece no provenir de ninguno de los idiomas ya mencionados, sin embargo si atendemos a la manera en que está redactado el texto en inglés, podremos descartar que la traducción se obtuviera de este mismo. En este orden de ideas, el otro texto que queda por revisar es el que está en idioma francés, en el cual encontramos lo siguiente:

7.1 ...

...

Les personnes morales pourront avoir recours à leurs propres courtiers, qui auront obtenu une licence auprès de l'autorité compétente.]

7.1 ...

...

Las personas jurídicas podrán operar con sus propios agentes de aduanas, titulares de una licencia otorgada por la autoridad competente.]

Técnicamente en este punto la crítica u observación que se puede hacer es respecto al enunciado que se encuentra después de la “,” (coma). Si ponemos atención al texto en castellano podremos ver que después del signo de puntuación “coma” se está utilizando un sujeto morfológico, sin embargo está mal empleado ya que crea confusión en lo relativo a si la utilización de la licencia es un requisito para las personas jurídicas o para la mal traducida palabra “agentes de aduanas”.

Por su parte, el texto en francés es claro al señalar una condicional “*qui auront obtenu une licence*” lo cual podemos traducir como “que habrán obtenido de”, mientras que el texto en castellano no precisa dicho requisito y simplemente se limita a establecer “*titulares de una licencia otorgado por autoridad competente*”.

En el último párrafo del subinciso 7.1, la traducción del idioma francés que se utiliza en el texto en idioma español castellano, es tan mala, que puede llevar al lector a pensar en otra idea que diste mucho del verdadero propósito del artículo 10 y de sus incisos y subincisos. Al analizar la traducción errónea del último párrafo del subinciso 7.1 tenemos lo siguiente:

7.1 ...

...

...

Variante [7.1 Sans préjudice du paragraphe 7.2., les Membres n'exigeront pas le recours obligatoire à des courtiers en douane.

Ahora veamos la mala traducción que fue plasmada en el texto en español castellano.

7.1 ...

...

Alternativa [7.1 Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 7.2, los Miembros no exigirán el recurso obligatorio a agentes de aduanas.

Finalmente se vuelve a caer en el mismo error de la mala traducción del vocablo francés “*recours*”, traduciéndolo al castellano como “recurso”. La traducción correcta de la palabra francesa “*recours*” al español castellano puede ser; “uso o utilización”, y la traducción correcta de esta frase incorrecta, bien puede ser:

Alternativa [7.1 Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 7.2, los Miembros no exigirán el uso obligatorio de Agentes Aduanales.

Reanudando el estudio de los Textos, llegamos al inciso 8 del Artículo 10 de ambos Textos. La observación que se puede advertir de una comparación entre el Texto de 2009 y el Texto de 2013 es que se hizo una modificación considerable del Texto original, ya que por principio de cuentas se modifica el título del inciso. El cambio que sufre el Texto de 2009 es relativo a que en el Texto de 2013 ya se habla de los “Procedimientos comunes en frontera y [requisitos de documentación] uniformes”. Por el contrario el Texto anterior refiere “Procedimientos iguales en frontera en una Unión Aduanera”, y por lo que hace al contenido de uno y otro Texto, ambos son sustancialmente diferentes ya que el Texto de 2009 se limita a referir la situación tendiente al despacho y levante de mercancías en una frontera colindante de Estados Miembros y cuando los mismos tengan una Unión aduanera, mientras que el Texto de 2013 en su texto va más allá estableciendo que cada Estado miembro aplicará procedimientos y requisitos aduaneros comunes para el levante y despacho de mercancías en todo su territorio.

Por lo que hace al inciso 9 y el subinciso 9.1 del Texto de 2009, podemos hacer el señalamiento que dichas ideas son suprimidas en el Texto de 2013, y por su parte, en el Texto de 2013 en su inciso 9 sería el correspondiente al inciso 10 del Texto de 2009. Una vez comparando lo que se puede comparar tenemos que esencialmente ambos Textos tienden a regular lo mismo, siendo que el texto de 2009 hace la precisión del supuesto en que sean rechazadas mercancías consistentes en alimentos. Por el contrario, el Texto de 2013 ya no aborda dicha particularidad sino que se enfoca a una idea más general.

Preciso es mencionar la adición de un inciso 10 con sus respectivos subincisos diferenciados con las letras a) y b).

En su subinciso marcado con la letra a), tenemos que el Texto de 2013 básicamente se refiere a lo que conocemos como la importación o exportación temporal de mercancías. Por lo que hace al subinciso marcado con la letra b), tenemos que aquí se explica lo que se deberá entender por perfeccionamiento

activo y pasivo con relación al ingreso o exportación de una determinada mercancía, suspendiendo temporalmente el pago de derechos, para finalmente regresarla o exportarla previa modificación sufrida en su esencia.

En el artículo 11 del Texto del Proyecto de Texto de Negociación Refundido tanto de 2009 como de 2013 se aborda el tema de la “Libertad de tránsito”. Como ya es costumbre, el Texto de 2009 aborda ideas generales, dentro de las cuales se ven inmersas ideas que resultan ser muy particulares. El inicio del Texto de 2009 está desarrollado de manera general, sin embargo entre corchetes se mencionan ideas que caen en el polo opuesto; la particularidad.

En ese tenor tenemos que el Texto de 2009 entra a regular una serie de supuestos que tales como el hecho que se debe entender por mercancías las transportadas por tuberías, redes eléctricas, los medios de transporte, embarcaciones, efectos personales y el equipaje. Por su parte el Texto de 2013 se concretiza a especificar que se entenderá por mercancías las señaladas en un instrumento internacional el cual de algún modo es uno de los grandes pilares de la OMC, el GATT de 1994. Para no entrar en problemas respecto a la descripción detallada de lo que habrá de entenderse como mercancía, el Texto de 2013 se limita a señalar que lo mencionado por el GATT y aun las cosas transportadas por tuberías y redes eléctricas serán consideradas mercancías.

Continuando con los subincisos del artículo en comento, tenemos que los mismos subsecuentes indican una serie de particularidades mismas que los Estados Miembros deberán llevar a cabo en sus legislaciones internas con el fin de evitar las trabas a la libre circulación de mercancías. A manera de síntesis, los subincisos subsecuentes del Artículo 11, son un mero resumen del GATT de 1994 en la parte conducente al libre tránsito de mercancías (Artículo V).

Es necesario mencionar las modificaciones hechas a los subincisos 17 y 18 del Texto de 2013. Si bien en el Texto de 2009 se destinan dos párrafos para tratar el tema relacionado a la cooperación entre los países Miembros, la modificación sufrida en el Texto de 2013, refiere unas cuantas líneas al mismo

tema debido a que ya anteriormente en el transcurso de los Textos se abordó tal situación.

Imperioso es apuntalar que de nueva cuenta que el Artículo 12 del Texto de 2009 desaparece por completo en el Texto de 2013. El referido precepto lleva por Título: Disposiciones Transitorias para los Países en Desarrollo Miembros y los Países Menos Adelantados Miembros.

Ante la supresión total del Artículo 12 del referido Texto de 2009, y continuando con la comparación de ambos Textos, tenemos que el artículo 13 del Texto de 2009 encuentra su semejante en el Artículo 13 del Texto de 2013. Al decir que tiene su semejante me refiero a que existe una modificación en el título del precepto 12 del Texto de 2013 que a saber es; Cooperación Aduanera. Ahora, el título original era [Mecanismo de] cooperación [en materia de aduanas] para [la facilitación del comercio y] [[el cumplimiento de los Procedimientos [aduaneros] [comerciales]]. Como podemos ver, pese a lo elaborado y complejo del título del artículo 13 del Texto de 2009, éste se refiere simplemente a la Cooperación Aduanera de la que refiere el artículo 12 del Texto de 2013.

Por lo que toca al contenido del artículo 12 del Texto de 2013, en este se abordan los supuestos en los que se llevará a cabo la cooperación aduanera. En los subsecuentes subincisos se precisan algunos supuestos que se deben colmar para que se concrete dicha cooperación, los requisitos mínimos que debe contener la solicitud de información, el tratamiento de información secreta que se le dará a la información que proporcione un Miembro a otro, los supuestos en que se otorgará y pueda negarse por diversos motivos relativos a la posible falta de secrecía de dicha información.

Es hasta este punto donde acaban los lineamientos que dan esencia a la facilitación en el Comercio. Los artículos 13, 14 y 15, son relativos al funcionamiento y administración del instrumento internacional sobre el que ya se ha discernido.

III. SITUACIÓN EN MÉXICO

3.1 Desarrollo Histórico

En buena parte de la historia moderna de México,²⁶ el comercio de este país permaneció inmerso en un proteccionismo inherente a la tendencia mundial de su momento. Proteccionismo motivado por fenómenos económicos a nivel mundial como lo fue la crisis económica del 1929. En su momento las medidas que tomaron los Estados para frenar el comercio exterior fueron medidas tanto arancelarias como no arancelarias. Ese tipo de medidas desincentivadoras del comercio de los países fueron practicadas día con día hasta que las prácticas que entorpecían el comercio exterior se volvieron una regla general casi incuestionable. En años más recientes, de los años ochenta a la actualidad, esas prácticas antiapertura del comercio en una buena parte de los países se han ido eliminando de manera gradual, y en otros Estados perduraron y perduran hasta nuestros días. En el caso especial que nos ocupa, el de México, podemos decir que en algunos casos fue eliminando progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio exterior.

Según el maestro, Doctor Máximo Carvajal Contreras, en su obra Derecho Aduanero, apunta que en nuestro país la primer disposición legal que reglamentó a los agentes aduanales fue la ley expedida en 1918 la cual en su artículo primero

²⁶ Recordemos que la crisis económica a nivel mundial de 1929 y que se prolongó hasta el año de 1945, fue causada por la sobreproducción de mercancías en los países más industrializados. Como una respuesta natural a esto se establecieron medidas comerciales proteccionistas (barreras comerciales) alcanzando su máximo auge en el gobierno de Lázaro Cárdenas con una política económica conocida como nacionalismo económico, pues sostuvo el interés nacional por encima de cualquier interés extranjero o privado. Una realidad de efectiva intervención del estado en la economía nacional.

Desde esta etapa y hasta el sexenio de José López Portillo 1976 a 1982, la actividad comercial se vio frenada con el sistema de sustitución de importaciones con la intención de conservar los recursos naturales y estimular una industria propia para convertir la economía nacional en una economía autosuficiente se firmó ad referendum, el tratado de Montevideo de 1980 que instituyó la asociación latinoamericana de integración ALADI. Dicha Asociación o Convención fue hecha en Montevideo, Uruguay. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 1981 mediante el decreto de promulgación del Tratado de Montevideo de 1980.

define como “la persona que legitima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen habitualmente ante las oficinas aduaneras, la Dirección General de Aduanas, cónsules o vicecónsules de México en el extranjero, las operaciones que autoriza la Ordenanza General de Aduanas y disposiciones relativas”.²⁷

3.2 Antes de la reforma a la Ley Aduanera

Ahora bien, es hasta el año en curso, 2013, el 8 de Septiembre que el titular del Ejecutivo Federal en su paquete de reformas económicas, envía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera (reforma a la Ley Aduanera).

Posteriormente, el 15 de octubre de 2013, con 419 votos a favor, 28 en contra y una abstención, los diputados aprobaron en lo general la Ley Aduanera, con algunos cambios respecto a lo propuesto por el Ejecutivo Federal.

Algunos días después, el 24 de octubre del mismo año, el Senado de la República aprobó con 109 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones, la minuta de las reformas a la Ley Aduanera enviada para su consideración por la Cámara de Diputados, misma que a su vez fue regresada a la Cámara de Origen, a fin de que se le hiciera el ajuste al artículo 86, por la expedición de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta²⁸ (LISR), ya que dicho artículo remite a artículos que corresponden a la ley vigente²⁹ y no a la que entrará en vigor.

Una vez hecha y aprobada la modificación pertinente por la Cámara de Diputados, en su sesión ordinaria del día 29 de octubre del mismo año con 405 votos a favor, 4 abstenciones y 19 en contra, se aprobó la observación o modificación hecha por la Cámara de Senadores a la propuesta de reforma a la Ley Aduanera. El día 31 de octubre del año mencionado, ya una vez que fue

²⁷ CARVAJAL CONTRERAS Máximo, *Derecho Aduanero*, décimo quinta edición, México D.F, Editorial Porrúa, 2009, p. 410.

²⁸ La cual entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

²⁹ Entiéndase la Ley que estuvo vigente en 2013.

aprobada en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera, siguiendo el protocolo prescrito en la Carta Suprema, dicho proyecto fue turnado al Ejecutivo para cumplimentar lo establecido en la fracción *E* del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la promulgación o publicación en el Diario Oficial de la Federación que deberá hacer el Presidente de la República.³⁰

Anteriormente a la actual reforma a la Ley Aduanera, realizada por el titular del Ejecutivo Federal, por lo que se refiere a la obligatoriedad del uso del Agente Aduanal el panorama en México era otro. A decir del mismo, tenemos que en la Ley Aduanera vigente se establece en el Capítulo III que se titula Despacho de mercancías, en su artículo número 40, se establece lo siguiente:

ARTICULO 40. Únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías de dicho importador o exportador. No será necesaria la intervención de agentes o apoderados aduanales en los casos que esta Ley lo señale expresamente.

De dicho precepto podemos extraer diversos elementos tales como la limitación que establece la Ley Aduanera a otras personas que no sean consignatarios o mandatarios de importadores o exportadores, así como también los apoderados aduanales, para ejercer los procedimientos relativos al despacho aduanero. Finalmente el último supuesto de dicho artículo establece que no se necesitará agente o apoderado aduanal cuando la ley lo señale.

Por principio de cuentas, estamos ante una norma general limitativa en cuanto las personas facultadas para llevar a cabo el despacho aduanero. Aunado a eso la misma ley, en su precepto 40 o artículos subsecuentes son omisos en mencionar la justificación de dicha medida discriminatoria relacionada con el ejercicio de actividades del despacho aduanero y sus actividades principales consistentes en importación y exportación.

³⁰ Es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, donde según el Transitorio Primero de dicho Decreto, el mismo entrará en vigor el día 10 de diciembre de 2013.

Así, ante lo explicado nos encontramos que una vez que se modifica el artículo 40 de la Ley Aduanera (por determinación de la reforma), por consiguiente se modifican otros preceptos que aluden al monopolio del agente y el apoderado aduanal en lo concerniente al ejercicio del despacho aduanero. La consecuencia inmediata es la modificación del capítulo III de la Ley Aduanera, capítulo que aborda las actividades y procedimientos del despacho aduanero.

3.3 Después de la reforma a la Ley Aduanera

Ahora bien, en una situación contraria nos encontramos ante la reforma a la Ley Aduanera propuesta por el titular del Ejecutivo Federal. En dicha reforma que fue publicada el 9 de diciembre de 2013, la situación respecto a la obligatoriedad del agente y el apoderado aduanal cambia considerablemente.

Con la reforma se elimina la figura de apoderado aduanal y se abre la posibilidad para que los importadores y exportadores promuevan a título personal los trámites relacionados con el despacho aduanero, sin embargo, las personas morales que prescindan de la intervención de un agente aduanal, tendrán la obligación de realizar el despacho aduanero a través de un representante legal quien deberá de cumplir con los requisitos que se establezcan en el Reglamento. En el artículo 40 de la Ley Aduanera reformada, adicionalmente se siguen estableciendo los requisitos adicionales que deberá cumplir el representante legal, los cuales son:

- a) Ser persona física y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales
- b) Ser de nacionalidad mexicana
- c) Acreditar la existencia de una relación laboral con el importador o exportador
- d) Acreditar experiencia o conocimientos en materia de comercio exterior

Las personas físicas que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal deberán cumplir con los requisitos y condiciones que se establezcan en el reglamento³¹.

Los importadores y exportadores que opten por despachar las mercancías, así como los agentes aduanales cuando actúen con sus consignatarios o mandatarios, deberán cumplir las obligaciones consignadas en la Ley, relativas al despacho aduanero.

Como ya se comentaba líneas arriba, por lo que toca al nuevo rol que tendrán los agentes aduanales, desde el artículo 35 comienzan las modificaciones, teniendo este artículo un cambio casi imperceptible.

Con respecto al precepto 36, la modificación que presenta la Reforma es por cuanto hace a la presentación del pedimento únicamente por el agente aduanal. Al respecto es oportuno citar el artículo modificado para así explicar de una mejor manera la modificación que sufrió.

ARTICULO 36. Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría...

Si bien es notoria la supresión de la exclusividad del agente aduanal para presentar el pedimento ante la aduana, cabe señalar que la reforma estatuye la obligación dirigida a las personas que introduzcan o extraigan mercancías, de transmitir el pedimento mediante documento electrónico a través del sistema electrónico aduanero, esto a efectos de dar congruencia a las nuevas disposiciones referentes al concepto de documento electrónico, sello digital y el sistema electrónico aduanero. Y no siendo precisamente materia de estudio, otra innovación respecto del artículo en comento es que se precisa que la firma

³¹ En el segundo punto Transitorio del Decreto por el cual se reforma la Ley Aduanera se establece que el Servicio De Administración Tributaria dentro un plazo que no excederá de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, publicará las disposiciones jurídicas en las que se establecerán los mecanismos y medios que deberán utilizar los importadores y exportadores que opten por despachar directamente sus mercancías.

En el tercer punto transitorio del decreto por el cual se reforma la ley aduanera, se establece que en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias de la Ley Aduanera, seguirá en vigor el reglamento de la misma en todo lo que no se oponga.

electrónica avanzada o sello digital tendrá el mismo valor probatorio que la firma autógrafa, anteriormente establecido en el artículo 38 de la Ley actual.

En el artículo 37, de nueva cuenta se le retira la facultad exclusiva al agente aduanal de transmitir en documento electrónico a las autoridades aduaneras a través del Sistema Electrónico Aduanero los pedimentos consolidados.

Se deroga el artículo 38 con la Reforma, sin embargo hay una especie de fusión respecto del artículo 37- A que se adiciona con la modificación. Con respecto a esto, se establece la obligación de transmitir a través del Sistema Electrónico Aduanero y en documento electrónico, un pedimento con información referente a las mercancías a reexpedir, así como los anexos que se deberán acompañar a dicho pedimento.

Continuando con las modificaciones que se adoptaron con la Reforma, se establece en el artículo 41 en su fracción IV, una obligación consistente en que los Agentes Aduanales fungirán como representantes legales, tratándose de las actuaciones y notificaciones que deriven de la inspección o verificación de las mercancías, durante su permanencia en el recinto fiscal por virtud del despacho de las mismas.

En el último párrafo del artículo en comento, se hace una ligera modificación, ya que se establece una responsabilidad adicional a los agentes aduanales. Dicha obligación consiste en notificar al importador o exportador de cualquier procedimiento que se inicie con posterioridad al despacho aduanero, es decir, cuando el procedimiento sea iniciado fuera de recinto fiscal.

Se modifica el numeral 45 de la Ley Aduanera para establecer la obligación a cargo de los agentes aduanales que actúen por cuenta de importadores o exportadores, de tomar muestras previamente a efecto que sean presentadas al momento del reconocimiento aduanero. Además, una modificación de gran

trascendencia respecto de este artículo es que se elimina toda práctica del tan innecesario segundo reconocimiento³².

En la modificación al artículo 47, se establece la posibilidad de que los importadores, exportadores y agentes aduanales formulen consultas a la autoridad aduanera.

En el precepto 53 de la Ley Aduanera, hay una modificación consistente en una adición de una fracción; la VIII. Ello con el fin que se contemple como responsable solidario a la nueva figura de representante legal, a través del cual los importadores y exportadores van a poder realizar el despacho de mercancías sin utilizar los servicios de agente aduanal.

En lo que toca al artículo 59 de la Ley, precepto que obliga a las personas que importen mercancías a cumplir con obligaciones adicionales a las ya establecidas. La modificación queda plasmada en la fracción IV y consiste en estar inscritos, en su caso, en el Padrón de Exportadores Sectorial,³³ encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, acreditar que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, cumplir los demás requisitos que establezca el Reglamento y finalmente los demás requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Encontramos dos adiciones que se hacen al Artículo 59, una de ellas marcada con el alfanumérico “59-A” y el segundo con el “59-B”. En el primero de se especifican obligaciones adicionales a cargo de quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional para ser destinadas a un régimen aduanero, ello en concordancia con las disposiciones referentes al documento electrónico y al sistema electrónico aduanero.

³² En las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) para 2013, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013, se eliminó toda referencia al segundo reconocimiento.

³³ Ello en concordancia con lo dispuesto por el artículo 19, fracción XI, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS).

Hay una adición muy importante respecto del artículo 59- B. En dicho precepto de la Reforma a la Ley Aduanera, se establecen las obligaciones que deben de cumplir quienes promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de agente aduanal, ello sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta ley y su reglamento. A saber son las siguientes:

- I. Solicitar ante el Servicio de Administración Tributaria cumpliendo con los términos y condiciones que se establezcan en el reglamento se les asigne un número de autorización con la finalidad de que puedan transmitir pedimentos a través del sistema electrónico aduanero.*
- II. Transmitir al sistema electrónico aduanero en la forma y periodicidad que el Servicio de Administración Tributaria determine en reglas, la información estadística de los pedimentos.*
- III. Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema aduanero electrónico y su firma electrónica avanzada o sello digital.*
- IV. Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico conforme a las reglas emita la Secretaría.*
- V. Utilizar los candados oficiales o electrónicos en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías de los despachos aduaneros que realicen, de conformidad con lo que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquieran de los fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere realizado. Así como manifestar en el pedimento o en el aviso consolidado, el número de candado oficial o electrónico utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho realice.*
- VI. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante documento electrónico o digital, anotar en el pedimento el acuse correspondiente.*
- VII. Declarar bajo protesta de decir verdad 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 electrónico aduanero.*
- VIII. Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumple sus obligaciones fiscales y aduaneras, o para investigaciones determinadas.*

Hasta este punto de la Reforma a la Ley Aduanera se han mencionado los artículos que refieren en mayor y menor grado al agente aduanal, a la supresión de las actividades que con la Ley anterior a las reformas se le concedía a los agentes aduanales un monopolio en las actividades más importantes del comercio exterior, se han señalado los cambios que ha sufrido la Ley con el proyecto de reformas en lo relacionado con el agente y el apoderado aduanales, nuevas responsabilidades para el agente aduanal, el surgimiento del representante legal junto con sus atribuciones, y finalmente la nueva modalidad de ejercicio por parte

de los particulares del comercio exterior. Sin embargo, aún falta por discernir sobre la practicidad de la reforma a la Ley Aduanera.

3.4 Panorama de un escenario futuro de la Ley Aduanera reformada

La Reforma a la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, misma que entró en vigor el 10 de diciembre del mismo año, realizó modificaciones muy importantes a la Ley Aduanera. La serie de cambios introducidos a la Ley por medio de la reforma, son tales que le dan otra imagen a la Ley Aduanera, una imagen de apariencia más adecuada a la tendencia y prescripción internacional en materia de comercio exterior. Las modificaciones en otrora precisadas, introducen cambios sustanciales a la Ley, por lo que en este momento solo queda especular sobre el futuro que pudieran traer dichas modificaciones.

Como ha quedado precisado, la delimitación de la presente investigación se circunscribe a la obligatoriedad del agente aduanal en las actividades comerciales, pero no por ello debemos pasar por alto algunas otras modificaciones que estén relacionadas en mayor o menor grado con la no obligatoriedad del agente aduanal y sobre todo con la facilitación en el comercio exterior.

Ahora bien, quizás la importancia de esas modificaciones a la Ley Aduanera es que estas vienen a sustituir algunas prácticas comerciales que se encontraban muy arraigadas en su cuerpo normativo. Esto es así porque la misma Ley data de 1996 y solo había tenido reformas poco relevantes. La reforma que hoy nos ocupa, tenía un perfil prometedor, ya que tras la lectura de la exposición de motivos, se planteaba la necesidad de modernizar el sistema aduanero mexicano, sin embargo, al conocer de que se trataban las modificaciones de reforma, y al conocer la opinión de algunos expertos en la materia aduanera, estos mismos apuntan a que la reforma propuesta resultó ser corta y limitada, ya que los supuestos cambios que se le hacen a la Ley Aduanera en poco contribuirán a la modernización y desarrollo aduanero, y por el contrario, se trata solamente de

cumplir con compromisos internacionales. Ello debido a que si bien en algunos casos se podrían hacer más fáciles algunos procesos, en otros (la mayoría) se genera incertidumbre jurídica.

A continuación se analizarán algunos de los supuestos de mayor conflicto de la reforma a la Ley Aduanera.

Reconocimientos aduaneros

La Ley Aduanera anterior a la Reforma, preveía la posibilidad de un segundo reconocimiento aduanero situación que en la práctica ya no operaba debido a que en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) ya se había eliminado la posibilidad de efectuar un segundo reconocimiento, sin embargo el Proyecto de reforma contemplaba la eliminación de ese segundo reconocimiento aduanero.³⁴

En la actualidad este último se encuentra limitado sólo operaciones que se realicen en ciertas aduanas y secciones aduaneras así como en ciertos tipos de operaciones de comercio exterior.

Al día de hoy algunas de las aduanas más importantes del país están realizando la inspección de mercancías mediante la aplicación de rayos gama, sin embargo no todas las aduanas y secciones aduaneras cuentan con esa tecnología.

Sistema electrónico aduanero

Esta modificación es un complemento de algo que se había implementado no hacía mucho tiempo; la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Su funcionamiento es que mediante el sistema electrónico aduanero se pretende que los usuarios de comercio exterior realicen todas sus operaciones en un mismo portal y que en lugar de presentar documentos físicos se presenten documentos digitales. Su implementación tomará tiempo, tal y como sucedió con la implementación de la Ventanilla Única, misma que al inicio de sus operaciones ésta generó más problemas y retrasos que avances. Sin embargo, a la larga, su

³⁴ Proyecto de reformas a la Ley Aduanera. NATERA

implementación constituirá un gran avance en el sistema aduanero por lo que hace a la automatización del mismo³⁵.

Servicios de prevalidación

En la actualidad subsiste la obligación por parte de los importadores de prevalidar los pedimentos ante empresas autorizadas para ello o en su caso ante personas autorizadas por el SAT para tal efecto.

Un punto interesante es que en el texto de la Ley Aduanera, anterior a la reforma, los terceros autorizados (prevalidadores) sólo podían ser las asociaciones de agentes aduanales o de apoderados aduanales. En ese sentido la Ley ya reformada autoriza la prestación de estos servicios a cualquier persona interesada que cumpla con los requisitos que mediante reglas establezca el Sistema de Administración Tributaria (SAT), siempre y cuando no se trate de personas que actúen con el carácter de importadores, exportadores o de agentes aduanales.³⁶ Cabe precisar que de nueva cuenta la Ley Aduanera reformada alude al establecimiento de reglas por parte del SAT, y deja un vacío en la ley, mismo que podría interpretarse como incertidumbre jurídica hasta en tanto no sean emitidas las referidas reglas de operación del prevalidador.

Ahora bien, la crítica que podemos hacer respecto del servicio de prevalidación es que teóricamente es un obstáculo técnico del comercio, ya que el mismo es una formalidad que deben observar los importadores o exportadores al momento de hacer sus trámites de comercio exterior y por muy rápido que sea, llega a retardar el mismo. Sin embargo, en la práctica el lado positivo que tiene dicha obligación consistente en prevalidar los pedimentos aduaneros, representa al importador una mayor certidumbre respecto de la exactitud de los datos asentados y documentos adjuntos que debe contener el pedimento aduanero, y con ello evitar un sinnúmero de problemas ante la autoridad hacendaria, judicial, administrativa, o incluso con proveedores y empresas. Es decir, la prevalidación

³⁵ Análisis de la iniciativa de reforma de la Ley Aduanera. Revista Abogado Corporativo

³⁶ Proyecto de reformas a la Ley Aduanera, Thompson Reuters, NATERA

de un pedimento es un servicio que por un costo muy bajo te da una mayor certeza para evitar incurrir en errores de pedimentos de importación.

Uso optativo de agente aduanal

Lo que inicialmente podía suponerse un avance en la facilitación de las operaciones de comercio exterior, y ligado a ello, los beneficios como podría ser la disminución de costos que afecta a la competitividad de las operaciones aduaneras, y aunado a las modificaciones que sugirieron las comisiones unidas de la Cámara de Diputados al texto originalmente propuesto por el Ejecutivo Federal, el resultado al día de hoy es que la utilización optativa de los agentes aduanales es más una cuestión mediática que algo real.

La propuesta inició con grandes expectativas por parte de importadores y exportadores, ya que se pensaba que con la misma medida, se iba a suprimir la obligación de utilizar los servicios de un agente aduanal para realizar el despacho de las mercancías. Sin embargo, la misma parecía ser demasiado buena como para ser realidad.

Con las correspondientes reformas a la Ley (artículo 40, párrafo II), se puede realizar el despacho de las mercancías (sólo tratándose de personas morales) a través de un agente aduanal o prescindiendo de éste, a través de un “representante legal”. Dicho representante deberá cumplir con los requisitos que al efecto establezca el Reglamento de la Ley Aduanera³⁷.

³⁷ Es preciso volver a señalar que en atención a los numerales SEGUNDO y TERCERO transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, el Servicio de Administración Tributaria tendrá un año a partir de la entrada en vigor del referido decreto para publicar las disposiciones jurídicas en las que se establecerán los mecanismos, formas y medios que deberán utilizar los importadores y exportadores que opten por despachar directamente sus mercancías; y hasta en tanto no se expidan las disposiciones reglamentarias de la Ley Aduanera, seguirá vigente el Reglamento de dicha Ley.

Pero siendo personas físicas, la Ley reformada establece que estas podrán realizar el despacho de las mercancías si cumplen con los requisitos que establecerá el SAT, el cual tendrá como plazo para su emisión un año a partir de que entre en vigor la reforma a la Ley. Evidentemente el problema radica en que se cae en incertidumbre jurídica por no conocer esos lineamientos que deberá señalar el SAT, y por si fuera poco, no le correspondería emitir ese reglamento a la autoridad hacendaria, sino al mismo titular del Ejecutivo Federal.

En ambos casos el pedimento respectivo se deberá tramitar con la Firma Electrónica a través del sistema electrónico aduanero que se conoce como Ventanilla Digital.

Parecería que esta reforma tiene por objetivo mejorar los servicios que proporcionan los agentes aduanales, mediante la apertura de la competencia de otros actores en el despacho de las mercancías. Sin embargo, la reforma vuelve a incurrir en incertidumbre al plantear una figura que no se encuentra claramente definida en la propia Ley Aduanera; el Representante Legal, ni tampoco se establece el alcancé preciso y delimitado de su participación y responsabilidad en el despacho de las mercancías, así como tampoco se precisa el número de empresas en las que podrá prestar sus servicios de comercio exterior, y mucho menos se precisa si es un representante legal diferente al previsto en la legislación común (mandato). La magnitud de tal omisión legislativa (definición del representante legal, y sus funciones específicas) podría llevar a la autoridad a hacer uso de la legislación común para subsanar dicho falta parlamentaria; obviamente en perjuicio de los contribuyentes honestos. En el mismo sentido, la misma falta de definición podría derivar en una “facilidad no aplicable”, obligando al contribuyente a continuar utilizando los servicios de los agentes aduanales para evitar caer en incumplimiento de pago de obligaciones fiscales.

Habiendo abordado las anteriores referencias de la reforma a la Ley Aduanera, y señalado algunas fallas, inconsistencias, contradicciones, e imprecisiones, lo único que queda es discernir sobre el futuro que tendrán estas modificaciones.

Como cualquier cambio realizado a la ley el resultado presenta diferentes aristas, mismas que se manifiestan en un cúmulo de opiniones tan diversas como los actores del comercio exterior existentes.

Abordando de manera completa o integral el uso obligatorio del agente aduanal, mi opinión respecto a esta idea es que actualmente estamos ante una reforma parcial en donde se actúa conforme a la tendencia internacional pero en la realidad, nos enfrentamos ante la falta de aplicación u operancia de los supuestos beneficios que pretende introducir dicha reforma, ello debido a que no están plenamente establecidas las bases sobre las cuales operará la figura del representante legal, así como tampoco están claras las normas para que las personas físicas puedan realizar los actos de comercio exterior a título personal.

En lo concerniente al tema abordado en esta investigación, puedo decir que había gran expectativa respecto de teóricos y prácticos del comercio exterior. La expectativa incidía en facilitar el comercio exterior prescindiendo del uso obligatorio del agente aduanal para realizar cualquier tipo de acto de comercio exterior y llegado el caso, eliminar obstáculos técnicos al comercio. Si bien en la ley reformada se establece que las personas físicas podrán hacer la importación o exportación sin necesidad del agente aduanal, no menos cierto es el hecho de que aun las condiciones para que las personas físicas lleven a cabo esas importaciones o exportaciones no están dadas en razón de la falta de regulación reglamentaria de las reformas principales a la Ley Aduanera. Ahora bien, considero que la reforma a la Ley, en lo atinente a la no obligatoriedad de agente aduanal, en un corto plazo trae confusión entre las personas involucradas con el comercio exterior. Finalmente todo nuevo cambio de estructuras viene aparejado de inconformidades y en mejores ocasiones, de expectativas positivas lo cual resulta de lo más normal.

Por lo que respecta a mi opinión respecto de la reforma en lo tocante al agente aduanal, teniendo en cuenta:

- 1) La incertidumbre generada por el Ejecutivo Federal (por su contenido normativo incompleto) y el SAT (por no emitir al día de hoy las reglas a las que se sujetarán las personas físicas que deseen importar o exportar sin necesidad del agente aduanal).
- 2) La falta de conocimiento, experiencia e infraestructura del cual gozaban las agencias aduanales.
- 3) Los servicios de prevalidación.

De manera general creo que en el corto plazo la reforma en poco modificará la obligatoriedad del agente aduanal en las operaciones de comercio exterior debido al vacío legal creado por la falta de reglamentación de las disposiciones principales de la Ley Aduanera. Ahora bien como ya lo mencionaba anteriormente, considero que esta reforma es parcial en el sentido de permitir a personas físicas llevar a cabo actividades de comercio exterior por sí mismos, y no así a las personas jurídicas, las cuales deben actuar a través de intermediarios comerciales; agentes aduanales y representantes legales.

Considero que el espíritu de las convenciones internacionales que pudieron propiciar la materialización de la multicitada reforma, no se están cumpliendo del todo al permitir a las personas físicas importar o exportar por sí mismos y no así a las personas jurídicas, las cuales tendrán que ejercer los actos de comercio exterior a través de intermediarios.

En este sentido considero que para obtener una reforma íntegra, en buena parte correspondería a la voluntad política. Una voluntad política manifestada en pro de una verdadera facilitación del comercio exterior y concretamente en el caso que nos ocupa, la total no obligatoriedad del agente aduanal. Siendo muy optimista en el mediano y largo plazo, la perspectiva que tengo de esta reforma es que pudiera tratarse de un primer paso hacia una verdadera facilitación en el comercio exterior por lo que refiere al uso no obligatorio del agente aduanal.

CONCLUSIONES

En este punto resulta obligatorio que emita un juicio que abarque la comprobación o disprobación de la hipótesis vertida en esta investigación y a la vez las ideas con sus respectivos razonamientos relacionados con el desarrollo de este trabajo. Para ello vale retomar la idea esencial de la hipótesis que es el uso opcional del agente aduanal en las transacciones de comercio exterior en México.

Por el cúmulo de información expresada, es que en este momento puedo llegar a la conclusión que mi hipótesis queda disprobada, ya que si bien plantea que no es necesaria la intervención del agente aduanal en las transacciones comerciales de México, en realidad el requisito que establece la Ley Aduanera reformada dista de lo establecido en los instrumentos y convenciones internacionales a que he hecho referencia a lo largo de la presente investigación. La realidad del comercio exterior en México es que sigue siendo necesario el uso del agente aduanal en las transacciones de comercio exterior.

Ahora bien, es prudente entrar al análisis minucioso de esta conclusión general, a la que he arribado.

Por un lado, la prescripción de los tratados o convenciones internacionales señalan que el uso de intermediarios comerciales, tales como los agentes aduanales, debe ser de uso opcional para los importadores o exportadores.

En México a finales de 2013 el titular del Poder Ejecutivo, gestó modificaciones a varios tipos de leyes, entre ella la Ley Aduanera. Dentro de esas modificaciones quedó establecido que las personas físicas podrían prescindir del uso del agente aduanal en la importación o exportación de mercancías, sin embargo, esta reforma en lo referente a las personas morales no fue similar, ya que obliga a dichas personas jurídicas a utilizar un intermediario que consiste en un agente aduanal o en caso de que no opten por este, deberán utilizar un representante legal (figura que no queda plenamente definida).

Podríamos decir que a nivel gramatical, con la nueva reforma de 2013, la utilización del agente aduanal en la importación o exportación de mercancías por parte de las personas morales ya no es obligatorio o innecesario. En este supuesto se podría generar una falsa expectativa para los usuarios directos del comercio exterior, así como también para los incautos, sin embargo, en el terreno de la realidad, la obligación de utilizar un intermediario comercial subsiste. Ello en contravención a lo que establecen tratados y convenciones comerciales internacionales de los que México es parte.

Entonces, para que la propuesta del Presidente de la República pudiera adquirir una validez general, se le debería dar un trato igual a las personas morales y a las personas físicas, si nos referimos a los requisitos que necesitan para importar o exportar mercancías, se les debería dejar en libertad a las personas morales de prescindir del agente aduanal o intermediarios comerciales. Solamente así podríamos tener una reforma que atendiera a las prescripciones internacionales sobre facilitación del comercio exterior. Ello sin dejar a un lado la necesidad de regular la actuación de las personas morales y sus responsabilidades frente al Estado, como las fiscales, sanitarias, ecológicas y en general todas las que representen obligaciones para la empresa.

Estas explicaciones podrían parecer un juego de palabras al plantearlo de la siguiente manera. En México la utilización del agente aduanal es necesaria pero no obligatoria.

Ahora bien, desde un punto de vista práctico, podemos justificar el actuar de las autoridades relacionadas con la supresión de la obligación de utilizar el agente aduanal para el grueso de las transacciones comerciales de comercio exterior. Esto es, el gran número de trámites, requisitos y cuestiones técnicas, necesarias para realizar transacciones de comercio exterior requieren conocimientos de varios tipos de técnicos y profesionistas aplicados en una serie de momentos y pasos que dan como resultado una importación o exportación exitosa. Por ello es poco probable que una persona física pueda hacer las mismas funciones que un equipo de profesionistas en los cuales existe la división

y especialización de actividades de comercio exterior. A mi parecer esta es la principal razón por la cual la Ley Aduanera no da el mismo trato a personas físicas y morales.

En razón de lo anterior, considero que para la autoridad hacendaria sería más fácil fiscalizar a un número de personas (agentes aduanales o representantes legales) a las que tenga plenamente ubicadas, que estén establecidas y se dediquen plenamente a las actividades de comercio exterior.

Por lo que podemos concluir que si bien no es obligatorio para las personas morales el uso del agente aduanal (ya que se tiene la opción de elegir a una persona que lleva por nombre representante legal). Por tal motivo el uso de agente aduanal (o representante legal), sigue siendo necesaria su utilización para que las personas morales lleven a cabo actos de importación o exportación de alguna mercancía.

De esta manera, presento a continuación algunas consideraciones, respecto a cada parte o capítulo que integran la presente investigación:

Protocolo de Kyoto

Como bien explique en el Capítulo I, el Protocolo de Kyoto a nivel mundial es la fuente originaria de la facilitación del comercio exterior. El gran acierto que introduce el Convenio de Kyoto en el manejo y desarrollo del comercio exterior fue agilizar el mismo, simplificar y armonizar los procedimientos, los regímenes y las formalidades aduaneras.

Como era natural, la vertiginosidad en el desarrollo del comercio exterior forzó a la revisión y modificación del Convenio de Kyoto para adecuarlo a las nuevas necesidades del comercio en aquella época. Ello con el firme objetivo de establecer aduanas más competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisficieran las necesidades de los usuarios de las aduanas, de esa manera fue como surgió el Protocolo de Kyoto Revisado.

No cabe duda que las novedades contenidas en el Protocolo de Kyoto cambiaron la ideología respecto a la agilización del comercio exterior. Fue el primer gran paso de tratar de estandarizar, simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros. Podría decirse que fue una base muy importante para el éxito de la Organización Mundial de Comercio ya que es el Protocolo de Kyoto el instrumento con el cual la idea de agilizar, armonizar y simplificar el comercio toma auge a nivel mundial. Posteriormente la OMC toma esas ideas ya iniciadas y les da continuidad e impulso a través de sus Rondas de negociación.

Podemos ubicar al Convenio de Kyoto como un parteaguas en el desarrollo del comercio exterior a nivel mundial. Ello debido a que, anteriormente a dicho convenio, no había habido un intento tan serio y de la magnitud de la Convención de Kyoto para unificar los procedimientos, los regímenes y las formalidades aduaneras. Sin embargo, no por eso debemos pensar que el surgimiento de dicho instrumento comercial se dio de un día para otro, ya que caeríamos en un error. El surgimiento del Protocolo de Kyoto fue resultado de un proceso muy lógico, donde una vez que va evolucionando el comercio exterior y con ello se da un aumento en el intercambio comercial entre varios países, las naciones pronto se dan cuenta de la imperiosa necesidad de facilitar dichos intercambios comerciales para lo cual era menester contar con procedimientos y formalidades aduaneras similares entre los países que se da el comercio. Es en ese momento cuando los diferentes países comienzan a estandarizar sus procedimientos y requisitos aduaneros a través de instituciones como el Consejo de Cooperación Aduanera y así sucesivamente hasta crear la Organización Mundial de Aduanas, la cual es la creadora e impulsora de la Convención comercial que hoy nos ocupa; Protocolo de Kyoto.

OMC (Ronda de Doha), Facilitación del Comercio

Como en su momento vimos, las etapas del desarrollo de la facilitación del comercio, fueron evolucionando gradualmente. Iniciaron con las pláticas y negociaciones en el Consejo de Cooperación Aduanera, continuaron con la Organización Mundial de Aduanas, de donde salió el Tratado de Kyoto, hasta que

finalmente llegaron a lo que hoy en día conocemos como Organización Mundial de Comercio. En dicho organismo comercial internacional, el tema de la facilitación del comercio se ha desarrollado exponencialmente debido a varios aspectos entre los cuales los más importantes son: la gran cantidad de países Miembros que tiene dicho organismo, la gran importancia económica y política que tiene dicha organización, la forma de llegar a acuerdos entre sus miembros y su cada vez más amplia variedad de temas que se abordan en dicho organismo.

De esa manera, una vez que el Protocolo de Kyoto original y el revisado llegan a la OMC, la misma organización se encarga de adoptar para sí misma los avances y trabajo que se había logrado con tal instrumento internacional. Al tener la OMC como uno de sus objetivos la facilitación del comercio, es como logra retomar el marco o parte del marco jurídico de los países suscriptores del Convenio de Kyoto y pertenecientes a la OMA (Organización Mundial de Aduanas) y hacerlo suyo con la ventaja del avance y experiencias que se hubiesen obtenido en el seno de la OMA. Una vez hecho esto, la OMC se enfoca en desarrollar aún más los avances que se han obtenido con ese tratado, llevando a cabo para tal efecto las Rondas y a su vez las Conferencias Ministeriales.

De manera concreta y precisa, ya dentro del marco de negociación de la OMC, de manera incipiente es en la Conferencia Ministerial de Singapur donde se examinaron cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio.

Después de investigar la parte histórica de la facilitación del comercio, encontré que fue en la Ronda de Doha, y de manera precisa en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, donde se entró de lleno a la negociación de la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, o dicho en otras palabras, la facilitación del comercio mediante la uniformidad de requisitos solicitados en las aduana. Un documento clave para tal efecto fue el “Anexo D” de la Declaración Ministerial de la Conferencia de Hong Kong, ya que en dicho documento en el punto número 33 se hizo patente la necesidad de iniciar las negociaciones relativas a la Facilitación del Comercio.

Ahora bien, por lo que hace a las negociaciones en particular llevadas a cabo en la Ronda de Doha, es oportuno señalar que el propósito de las mismas fue para tener un punto de comparación entre las negociaciones iniciales y el progreso al que se ha llegado al día de hoy. En la mayoría de los casos, encontré que el Proyecto de Texto de negociación Refundido de 2009, ha sido superado por el de 2013 en el sentido que este más nuevo, simplifica ideas o conceptos que están un tanto rebuscados en el de 2009, así como también ordena la disposición de las ideas planteadas por el texto de 2009, en muchos de los casos suprime cuestiones o ideas que conforme a la teoría la mayor de las veces y conforme al sentido común la menor de éstas, deben ser entendidas implícitamente. Básicamente lo que se demuestra en dicho subcapítulo es el avance que se ha obtenido en lo referente a la facilitación en el comercio a lo largo de cuatro años.

Situación en México

La situación de la obligatoriedad del Agente Aduanal en nuestro país es un tema que debe analizarse a la par de los periodos históricos y económicos del país. Como ya lo comenté en el respectivo capítulo, el periodo comprendido en esta investigación abarca del siglo XX y XXI, periodo en que el país se encontraba con una política económica de producción y consumo nacional, con barreras arancelaria y no arancelarias *ad hoc* a su época. En el pensamiento de esa época, durante la primera mitad del siglo XX, la cuestión tendiente al uso obligatorio del agente aduanal era algo tan normal que no era pertinente pensar en su no obligatoriedad y mucho menos en su desaparición. Era la época de la división técnica del trabajo y quien mejor para conocer del comercio exterior que el agente aduanal.

En México el uso del agente aduanal en épocas más próximas o recientes a nuestros días, continuó siendo una especie de dogma, donde las personas estaban tan acostumbradas a su intermediación, que no buscaban otras alternativas para prescindir de él, Había una especie de adicción a su figura, a sus funciones y a la certidumbre que esa persona daba.

Con las ideas nuevas y modernas sobre el comercio y sus últimas tendencias, llegamos a la última parte, la época previa a la reforma. Una época marcada por los miedos y vacilaciones de los gobernantes para modificar la situación poco dinámica del comercio. Tan es así que la última reforma profunda de la Ley Aduanera se remonta a 1996 hace ya casi veinte años. Lo cual inmediatamente nos lleva a pensar en las necesidades prácticas del comercio; la agilidad y versatilidad ligada a su legislación.

Con lo asentado en el correspondiente subinciso, podemos apreciar que la reforma planteada por el titular del Ejecutivo Federal el día 9 de diciembre de 2013 y sus correspondientes modificaciones por las comisiones de la Cámara de Diputados y Senadores, de ninguna manera podríamos pensar que nos encontramos ante una reforma plena o completa, por el contrario nos encontramos con una reforma mediana en la cual la situación respecto a la obligatoriedad del agente y el apoderado aduanal cambia poco. Con dicha reforma entre otras cosas se elimina la figura de apoderado aduanal y se abre la posibilidad para que las personas físicas promuevan los trámites relacionados con el despacho aduanero, sin embargo, las personas morales que prescindan de la intervención de un agente aduanal, tienen la obligación de realizar el despacho aduanero a través de un representante legal, quien deberá de cumplir con los requisitos que se establezcan en el Reglamento , y por otra parte las personas físicas que pretendan realizar el despacho de mercancías por su propia cuenta, deberán ceñirse a lo estipulado en el Reglamento de la Ley Aduanera y atender lo previsto en el segundo punto transitorio de la reforma a la Ley Aduanera (publicación del reglamento ya mencionado).

Creo que el problema de la presente reforma radica en gran parte en su exposición de motivos, ya que en ella se planteaba la necesidad de modernizar el sistema aduanero mexicano, sin embargo, al conocer las modificaciones de reforma propuestas, podemos concluir que la famosa reforma no era lo que parecía ser ya que los cambios que se le hacen a la Ley Aduanera en poco contribuyen a la modernización, desarrollo aduanero y facilitación del comercio

exterior, y por el contrario, se trata solamente de cumplir con compromisos internacionales.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros Citados

- MORENO CASTELLANOS, Jorge A., Pedro Trejo Vargas, Hadar Moreno Valdez, *Comercio Exterior sin barreras: todo lo que usted necesita saber en materia aduanera y de comercio exterior*, 3ra edición, México, Editorial Fiscales ISEF, 2008, pp. 479.
- CARVAJAL CONTRERAS Máximo, *Tratados y Convenios Aduaneros y de Comercio Exterior*, Editorial Porrúa, México D.F, 2009, pp. 801.
- CARVAJAL CONTRERAS Máximo, *Derecho Aduanero*, décimo quinta edición, Editorial Porrúa, México DF, 2009, pp. 517.
- CANCINO GÓMEZ Rodolfo y Juan Manuel Saldaña Pérez, *México y el comercio exterior*, México, Editorial Novum, 2012, pp. 486.

Libros Consultados

- PACHECO MARTÍNEZ Filiberto, *Derecho de Comercio Exterior*, México D.F, Editorial Porrúa, 2013, pp. 277.
- PAMPILLO BALIÑO Juan Pablo, *Derecho Comercial Internacional*, México, Editorial Porrúa, 2012, pp. 293.
- QUINTANA ADRIANO Elvia Arcelia, *El Comercio Exterior de México*, México DF, Editorial Porrúa/UNAM, 2010, pp. 539.

- VÁZQUEZ SANDOVAL Manuel, *Comercio Internacional*, México, Grupo Editorial Patria, 2010, pp. 152.
- ORTIZ GÓMEZ Gabriel, *Tratados internacionales en materia aduanera*, México, editorial Themis, 2003, pp. 315.
- WITKER Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, México DF, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 452.
- REYES DÍAZ Carlos Humberto, *Temas selectos de Comercio Internacional*, México, Porrúa- Facultad de Derecho, 2008, pp. 523.
- SALDAÑA PÉREZ Juan Manuel, *Comercio Internacional Régimen Jurídico Económico*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2010, pp. 580.
- PATIÑO MANFER Ruperto (coordinador), *Régimen de Comercio Exterior Temas de actualidad*, México, Porrúa-Facultad de Derecho, 2009, pp. 357.

Sitios red consultados

- www.aladi.org
- <http://www.wcoomd.org>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de diputados en los días 29 y 31 octubre de 2013.
- <http://gaceta.diputados.gob.mx>

- Informe de políticas Comerciales de México
- <http://www.diputados.gob.mx/>
- <http://www.senado.gob.mx/>
- <http://132.248.9.195/pd2008/0624140/Index.html> (Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho escrita por el postulante Pedro Trejo Vargas)
- Diario Oficial de la Federación
- <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-ydiscursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B8E01B9AD-971C-FEF0-56A4-DA54C7106DF8%7D>.

Cibergrafía de la OMC

- <http://wto.org/indexsp.htm> Página de la Organización Mundial del Comercio.
- http://wto.org/spanish/news_s/news04_s/tradefac_15nov_s.htm
- http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief07_s.htm
- Informe de políticas Comerciales de México.
- http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief07_s.htm

- http://wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey3_s.htm#trade.
- http://wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org1_s.htm#council.
- http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm#tradfa.
- https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=108706,101175,103430,105010,80327,96271,95473,88530,103633,100546&CurrentCatalogueIdIndex=9&FullTextSearch=
- [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+tn%2ff%2fw%2f165+or+tn%2ff%2fw%2f165%2f*\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+tn%2ff%2fw%2f165+or+tn%2ff%2fw%2f165%2f*)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true).

Revistas y artículos citados

- DE LILLE Armando y MARTINEZ G. Alejandro, *Análisis de la iniciativa de reforma de la Ley Aduanera*. Revista Abogado Corporativo, noviembre-diciembre, pp. 15-17.
- ECHEGARAY G. Mario, 2013, *Proyecto de reformas a la Ley Aduanera*, Abogado Corporativo Thompson Reuters NATERA, 2013 (6), pp. 95- 98.

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Aduanera
- Ley de Comercio Exterior
- Reglamento de la Ley Aduanera

- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.
- Decreto de reformas a la Ley Aduanera.

Tratados y convenciones internacionales consultadas

- Protocolo de Kyoto (Convenio Internacional para la Simplificación y armonización de los Regímenes Aduaneros).
- Protocolo de Kyoto Revisado (Convenio Internacional para la Simplificación y armonización de los Regímenes Aduaneros Revisado)
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- Proyecto de Texto de Negociación Refundido, surgido en el Grupo de Negociación sobre Facilitación del Comercio, ello en el marco de la Organización Mundial del Comercio.