



**UNIVERSIDAD LA SALLE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**INCORPORADA A LA UNAM**

**“LA ADUANA: ¿INSTITUCIÓN FACILITADORA, FISCALIZADORA O DE  
SEGURIDAD?”**

**TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**HÉCTOR ALEJANDRO GUTIÉRREZ FUENTES**

**ASESOR DE TESIS: MTRO. JUAN FRANCISCO CORTÉS CORONADO**



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.



## AUTORIZACIÓN PARA LA IMPRESIÓN DEL TRABAJO ESCRITO

DIRECTOR (A) GENERAL DE INCORPORACIÓN  
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS  
UNAM  
PRESENTE

Me permito informar a usted que el trabajo escrito:

"La Aduana: ¿Institución facilitadora, fiscalizadora o de seguridad?"

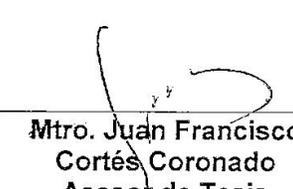
Elaborado por:

1. <u>Gutiérrez</u>	<u>Fuentes</u>	<u>Héctor Alejandro</u>	<u>807153352</u>
Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre	Núm. de cuenta

Alumno (s) de la carrera de: Licenciado en Derecho

Reúne(n) los requisitos académicos para su impresión.

México, D. F., 16 de octubre de 20 14  
Entidad Federativa                      fecha

  
Mtro. Juan Francisco  
Cortés Coronado  
Asesor de Tesis

  
Lic. José María Aramburu  
Alonso  
Director  
Facultad de Derecho

  
Sello de la Institución

# Índice

## Introducción

## Capítulo 1. Antecedentes históricos de la Aduana

- 1.1. Orígenes de la Aduana.
- 1.2. La Aduana en México.
  - 1.2.1. La Aduana de la Colonia.
  - 1.2.2. La Aduana del México Independiente.
  - 1.2.3. La Aduana Contemporánea.
- 1.3. La legislación aduanera en México de 1930 a la actualidad: un reflejo de las prioridades de desarrollo del país.

## Capítulo 2. Marco Conceptual

- 2.1. Definición de aduana y estudio de los diferentes modelos internacionales.
  - 2.1.1. Aduana Recaudadora
  - 2.1.2. Aduana Fiscalizadora
  - 2.1.3. Aduana de Seguridad
  - 2.1.4. Aduana Mixta
- 2.2. Identificación de las principales recomendaciones y lineamientos aduaneros internacionales.
  - 2.2.1. Aduana del Siglo XXI
  - 2.2.2. Estándares del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar la Cadena de Suministro del Comercio Mundial
  - 2.2.3. Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto Revisado)
- 2.3. Estudio de la Estructura y Gestión de la Aduana Mexicana y elaboración de un FOA.
  - 2.3.1. La Aduana mexicana y su encomienda.
  - 2.3.2. Principales actividades de la Aduana Mexicana.

- 2.3.3. Plan de modernización de Aduanas 2007-2012.
- 2.3.4. La implementación de mejores prácticas Internacionales.
- 2.3.5. Análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas (FODA)
- 2.3.6. La incidencia de otras autoridades en frontera.
- 2.4. Estudio Comparativo entre los modelos internacionales y la Aduana Mexicana.
  - 2.4.1 La legislación mexicana vs. recomendaciones internacionales

### Capítulo 3. Marco Jurídico.

- 3.1. Los Tratados Internacionales en Mexico
  - 3.1.1. Marco jurídico vigente en materia de Tratados Internacionales.
    - 3.1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
    - 3.1.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
    - 3.1.1.3. Ley sobre Celebración de Tratados
    - 3.1.1.4. Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.
    - 3.1.1.5. Reglamento del Senado.
  - 3.1.2. Jerarquía de los Tratados en el Sistema Jurídico Mexicano.
- 3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.3. Ley Aduanera.
  - 3.3.1. Reglamento de la Ley Aduanera.
  - 3.3.2. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.
- 3.4. Código Fiscal de la Federación.
- 3.5. Ley de Comercio Exterior.
- 3.6. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.
- 3.7. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Conclusiones.

Cuadro Gráfico del Marco Conceptual

Cuadro Gráfico del Marco Jurídico y Administrativo

## INTRODUCCIÓN

La figura de la Aduana, es tal vez una de las instituciones más antiguas en los diferentes modelos de administración en todos los países alrededor del mundo. No importa si la forma de gobierno de un país es una República, si trata de un Régimen Comunista, de un Imperio, de una Colonia o de cualquier otro modelo, la aduana siempre ha formado parte como una de sus instituciones estratégicas.

Desde los orígenes de la humanidad se decidió buscar una institución que se encargara de recolectar los tributos o contribuciones derivados de las operaciones de comercio. De igual manera era necesario controlar la entrada y salida de mercancías en un territorio debidamente delimitado.

Para cumplir con estas responsabilidades se establecieron las aduanas, mismas que con el correr de los años y como consecuencia de la evolución de los sistemas económicos y comerciales han venido cambiando sustancialmente, transformado su esencia y creando diferentes modelos de gestión.

No obstante, como constante en todos los modelos, destacan como funciones principales: el control de la entrada y salida de mercancías, la fiscalización del flujo comercial y la recaudación de tributos.

Con el correr de los años la esencia de las aduanas ha tenido que adaptarse a las situaciones imperantes, ya sea como aduana protectora de la industria nacional, es decir controladora de todo, con cerrazón de mercados, o permisiva y alentadora del comercio, jugando un papel fundamental en la facilitación de las operaciones comerciales.

En la época actual, con la apertura de mercados y la globalización económica, así como con la creciente evolución del comercio y de la tecnología, el mundo parece más pequeño y el comercio entre los países es cada vez más constante e importante, incrementando su complejidad y el espectro de las transacciones internacionales,

demandando entonces una aduana moderna que responda a estas nuevas necesidades.

En este sentido, la Autoridad Aduanera, como puerta del comercio de una Nación, se ha visto en la necesidad de evolucionar y de adecuarse a diferentes entornos, observando diversos tópicos que son ajenos a la tradicional tarea de la recaudación.

Podemos afirmar que, las aduanas modernas representan una agencia versátil ya que, entre otras, han asumido tareas que se refieren a temas de interés global tales como: Seguridad Nacional; Combate a las infracciones y potenciales riesgos para la Nación; Lavado de dinero; Revisión para el combate al narcotráfico; Terrorismo; Control de Exportaciones: mercancías sensibles, radiológicas y nucleares; entre otros.

Estos últimos temas han sido asignados e introducidos, de manera natural, en la misión de las aduanas ya que necesariamente, por las fronteras de los territorios de cada nación se introducen mercancías que pudieran ser destinadas para cometer actos vandálicos o terroristas y que pudieran, sin duda, significar riesgos importantes para el territorio nacional y para los ciudadanos.

La historia reciente nos demuestra el incremento en este tipo de actos vandálicos y terroristas, así como de delitos e infracciones que han costado un número importante de vidas humanas y que realmente son una amenaza para todos los países del mundo.

No obstante lo anterior, las aduanas tendrán que seguir trabajando privilegiando su esencia, es decir tendrán que coadyuvar para garantizar la competitividad de las industrias nacionales en el extranjero, instrumentando procedimientos sencillos y expeditos que fomenten las exportaciones y que faciliten las importaciones de insumos.

De igual manera, tendrán que trabajar en el desarrollo de tecnología que permita la automatización de procedimientos y además deberá de observar y alinearse a los criterios y buenas prácticas aduaneras internacionales.

Como consecuencia de lo anterior, en el contexto internacional la encomienda de la Autoridad Aduanera ha tenido que adaptarse para pasar, de ser un ente enfocado específicamente a la recaudación de impuestos, a uno que tiene la responsabilidad de coadyuvar en las tareas tendentes a salvaguardar la seguridad del país, evitando o controlando, en su caso, el flujo de mercancías prohibidas, sensibles o peligrosas que representan una amenaza para la salud o el bien común, sin perder de vista la competitividad nacional y la prosperidad económica de la nación a través de la facilitación comercial.

Esta situación no es exclusiva de alguna aduana en particular, sino que ha sido una constante a nivel universal, siendo objeto y tema constante en la agendas de los organismos internacionales, traduciéndose en el diseño de estrategias y de instrumentos que sirven como guías y lineamientos que deben de observar las aduanas con miras a facilitar el comercio global, algunos ejemplos de estos lineamientos son:

- El Convenio de Kioto para la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, que entró en vigor el 25 de septiembre de 1974 y cuenta con 64 miembros, este Convenio por su importancia fue revisado y enmendado; creando al Convenio de Kioto Revisado para la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, que entró en vigor en 2006 y a la fecha ha sido ratificado por 89 miembros (información a julio de 2013).
- El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE)), creado por la Organización Mundial de Aduanas. México, en junio de 2005, firmó y entregó al Secretariado de este organismo una carta compromiso para observar e instrumentar los lineamientos y recomendaciones que el marco contiene, mismos que prevén la optimización de los requerimientos de seguridad de la cadena logística del comercio y la facilitación del comercio legítimo, constituyendo las bases para el prototipo de Aduana del Siglo XXI.

En los instrumentos mencionados, se destaca la optimización de procesos a través de sistemas de análisis de riesgo, mismos que están basados en la cooperación entre las

Autoridades Aduaneras de diferentes países; así como, obteniendo información anticipada de los principales usuarios del Sector Privado.

Debe destacarse también, la utilización de tecnología de punta, la implementación de métodos de inspección no intrusivos y el desarrollo de ventanillas únicas, por mencionar algunos de los esfuerzos para lograr sistemas aduaneros modernos.

En este apartado, la Administración General de Aduanas de México también se encuentra alineada con las tendencias internacionales; sin embargo, la legislación aduanera mexicana no ha evolucionado con la rapidez deseable, siendo que la ley vigente data del 15 de diciembre de 1995 y su última reforma fue publicada en el DOF el 9 de abril de 2012, mientras que en estos 19 años, el comercio de México con el mundo ha crecido en 360% respecto de su valor en ese año, por lo que se considera que la actual legislación es una herramienta jurídica vieja, parchada y desfasada, en donde predominan las disposiciones encaminadas a la recaudación y fiscalización del comercio internacional, careciendo de apartados para la facilitación del comercio, pero sobre todo, de disposiciones claras que regulen su competencia en la muy importante materia de seguridad.

Conforme a lo señalado, se considera necesario realizar una revisión de los nuevos enfoques y tendencias mundiales de las Aduanas a nivel global y su confrontación con el sistema vigente en México, con miras a detectar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la operación actual, lo que propiciará la formulación de una propuesta de mejoras o de reformas al marco normativo nacional, que actualicen al sistema aduanero como instrumento de desarrollo para el país.

## **CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADUANA**

### **1.1. Orígenes de la Aduana.**

El tráfico de mercancías entre territorios, regiones, pueblos o naciones ha sido una de las actividades más antiguas de la humanidad, por lo que, desde que se tiene conocimiento, se decidió crear instituciones responsables de regular el comercio extraterritorial, basta hacer referencia al reconocimiento que se tiene del apóstol San Mateo, a quien se le conoce como el Santo Patrón de los Aduaneros, debido a que, antes de llegar a ser apóstol y autor del primer evangelio escrito en arameo, su actividad primordial consistía en fungir como *publicano* y cobrar impuestos por cuenta de las autoridades romanas, a las personas que transportaban bienes que arribaban por agua a Cafarnaúm, a las orillas del mar de Galilea.

La necesidad de trasladar bienes producidos en una región a otra, donde son escasos o inexistentes, tanto en estado natural como manufacturados, para su intercambio por otros bienes o contra su pago en circulante, llevó a los distintos poderes y gobiernos de las sociedades a preocuparse desde los tiempos más remotos en recaudar recursos para las arcas públicas derivados de dicho intercambio, a través del cobro de impuestos u otros derechos. Otra razón para gravar o, en su caso, prohibir el comercio de determinados bienes, ha tenido como propósito evitar el desabasto o escasez de los productos exportados, proteger productores nacionales, o como represalia comercial o política.

### **Las Aduanas de la Antigüedad a la Ilustración.**

Los fenicios fueron los primeros que iniciaron el registro de mercancías destinadas al comercio, ya fuera para una importación o para una exportación, quienes a su vez fueron seguidos por los cartagineses, que fueron grandes comerciantes en el mar Mediterráneo.

También encontramos antecedentes del surgimiento de aduanas en la Grecia Antigua y en el Imperio Romano, en donde se cobraban impuestos moderados, el *teloneion* en el caso griego y los *portoria* en Roma, equivalentes a una “cuarentésima” parte del valor de las mercancías que se importaban y exportaban, aproximadamente a un 2 o 2.5% del mismo.

El cobro de los impuestos al comercio exterior se efectuaba de acuerdo a un mecanismo de concesión o arrendamiento de dicha facultad por parte del Estado a particulares o compañías privadas, práctica que fue muy común hasta el siglo XVIII de nuestra era. Tal es el caso de los *portitores* o *publicani* del Imperio Romano, quienes se encargaban de desempacar y revisar las mercancías para pesarlas y determinar el pago del impuesto respectivo. Dichos agentes se ubicaron en todos los confines del Imperio Romano, especialmente en las fronteras de las distintas provincias y en los puertos.

Con el tiempo, sobre todo después de la caída del Imperio Romano, dichos impuestos se transformaron en derechos de circulación y peaje, proliferando de manera anárquica. Durante los primeros siglos de nuestra era y hasta la Edad Media, los impuestos al comercio escapaban con frecuencia al control de los monarcas, en beneficio de los señores feudales, quienes los cobran a través de funcionarios locales o cediéndolos a particulares a cambio de una contraprestación económica.

Sin embargo, fueron los califatos árabes quienes dieron mayor impulso a los impuestos al comercio exterior, dándoles el carácter de contribución general sobre todos los productos que ingresaban por sus fronteras. Los califatos introdujeron las aduanas en la península ibérica desde el siglo VII y llamaron portazgo al derecho que pagaban las mercancías que se transportaban de un lugar a otro. Igualmente existieron aduanas en aquellas ciudades del Mediterráneo que tenían un gran auge comercial, como Venecia y Génova.

Durante la Edad Media, las diferentes monarquías en Europa volvieron a ejercer mayor control sobre los impuestos al comercio, los cuales se cobraban tanto en puertos, como

en movimientos de exportación y de importación, o en los caminos, en un esquema que se seguía pareciendo a un derecho de peaje. Aparecieron entonces las primeras exenciones de impuestos al comercio, aplicadas sobre todo a las mercancías que se trasladaban y comerciaban en las grandes ferias comerciales que tenían verificativo en Flandes, en Inglaterra, en el condado de Champagne en Francia, o en la ciudad de Frankfurt, Alemania, por citar algunos ejemplos.

En esa época, algunos monarcas también establecieron prohibiciones para exportar granos o monedas, para que dichos recursos permanecieran en sus reinos, de esta manera, no se generaría escasez de alimentos o de circulante.

En 1324 en Francia se decidió cobrar impuestos a la exportación de productos no prohibidos, creando así el *droit de rève* o derecho de ingreso, para cuyo cobro se establece una incipiente administración aduanera, misma que era dependiente del poder real. Sin embargo, siguieron prevaleciendo muchos impuestos controlados por los poderes locales.

Entre los siglos XV al XVII, las crecientes necesidades financieras de los diversos Tesoros Reales tuvieron como consecuencia que proliferaran los impuestos, tanto a la importación como a la exportación, los cuales se siguieron recaudando principalmente por medio de agentes privados, sin embargo, tanto en Francia como en Inglaterra comenzó a difundirse, en el siglo XVI, el concepto del arancel como un instrumento económico, destinado a incentivar el comercio, así como a proteger a las incipientes manufacturas producidas localmente. Esta política se fortaleció en el continente europeo en los siglos XVI y XVII conforme se fueron desarrollando las compañías de comercio (por ejemplo la Compañía de las Indias) e inició el proceso de colonización en América, África y Asia, lo cual abrió nuevos mercados para las potencias colonizadoras europeas, a la vez que éstas introdujeron sus instituciones y leyes, destacando en primerísimo lugar las aduanas, en los nuevos territorios bajo su control. México, como veremos, no será la excepción.

Además de las prohibiciones al comercio de productos extranjeros, las potencias europeas otorgaron subsidios y derechos de exclusividad tanto a sus manufacturas como a los gremios encargados de comercializarlas. De igual manera, a partir del siglo XVII comenzaron los primeros intentos por unificar en códigos generales los múltiples impuestos al comercio y al trasiego de bienes, así como por eliminar las cuantiosas aduanas interiores y los regímenes de autonomía fiscal, de los cuales todavía gozaban muchas provincias y regiones, incluso dentro de los propios reinos.

También en el Siglo XVI, dio inicio una tendencia paulatina de los poderes públicos por cancelar el esquema de arrendamiento a particulares del cobro de impuestos (conocido en Inglaterra como *farming*, *affermage* en Francia o encabezamiento en España), y sustituirlo por una estructura de cobro controlada por el Estado.

Aunado a lo anterior, la lucha contra el contrabando, incentivado por las prohibiciones y los aranceles elevados, fue un motivo de gran preocupación para los estados europeos, quienes autorizaron el uso de cuerpos armados o incluso la participación de sus ejércitos y fuerzas navales, para vigilar y resguardar sus fronteras y costas.

Durante el siglo XVIII la tendencia por racionalizar y unificar los impuestos al comercio exterior continuo, buscando eliminar las aduanas interiores y consolidar el control público sobre el cobro de impuestos. Sin embargo es en esta época cuando dio inicio un incipiente y tímido proceso de liberalización de los intercambios comerciales, mismo que fue impulsado por las doctrinas de libre cambio, que eran opuestas al mercantilismo y al proteccionismo que habían prevalecido hasta ese momento.

Las llamadas “Reformas Borbónicas” que fueron instrumentadas a partir de 1760, tuvieron un impacto muy significativo en la relación comercial de España con sus colonias, donde, en el caso de la Nueva España, la Corona retomó directamente el control del cobro de los impuestos al comercio exterior, a la vez que abrió espacios de participación a nuevos grupos de comerciantes interesados en incursionar en actividades de comercio exterior, en detrimento del poder monopólico que hasta ese

momento había tenido el todo poderoso gremio del Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México.

La Revolución Francesa nacionalizó en 1791 la muy detestada *Ferme Générale*, corporación privada que funcionaba como Aduana y ente recaudador de impuestos internos<sup>1</sup>, y que el grueso de la población consideraba, además de cobrar impuestos injustos<sup>2</sup>, que sólo enriquecía al grupo de comerciantes privilegiados que la controlaba, y creó en su lugar un servicio público de recaudación.

Inglaterra, por su parte, siguió avanzando en la consolidación de una tarifa única aplicable al comercio exterior y fortaleció el servicio público de aduanas, dotándolo de un cuerpo de vigilancia armado encargado de combatir el contrabando, el *waterguard*.

Por otro lado, los múltiples reinados y principados alemanes dieron los primeros pasos para facilitar sus intercambios. Todavía en 1800, existían cerca de 2000 oficinas de aduana en el territorio de lo que sería más adelante Alemania, las cuales desaparecieron al decretarse en 1834 la Unión Aduanera o *Zoll Verein*, que unificó a los diversos principados en un solo espacio aduanero, con lo cual éstos lograron una añeja aspiración por simplificar sus relaciones comerciales y sentó las bases para la proclamación del imperio alemán en 1871, bajo la hegemonía de Prusia.

En las antiguas colonias españolas de América, la independencia no trajo cambios fundamentales en la operación de las aduanas, y no fue sino hasta entrado el siglo XIX que la mayoría de los países latinoamericanos lograron contar con un cuerpo profesional de servidores públicos y esquemas consolidados de operación. Al igual que sus contrapartes en otros continentes, la función principal de las aduanas latinoamericanas fue recaudar impuestos para sus tesoros nacionales.

---

<sup>1</sup> como la *gabelle* o impuesto a la sal.

<sup>2</sup> ya sea voluntariamente o de manera coactiva mediante agentes armados.

## **De la consolidación y profesionalización de las Aduanas en el siglo XIX a los retos de la globalización del siglo XXI.**

Con el advenimiento del siglo XIX, las políticas proteccionistas fueron gradualmente cediendo terreno ante los postulados del libre comercio y las potencias europeas, junto con los países recientemente independizados de América, los llevaron a la práctica y los mantuvieron, con sus matices, como la práctica y filosofía dominantes hasta la Primera Guerra Mundial. Las aduanas siguieron siendo una fuente primordial de contribuciones para las arcas públicas, al tanto que continuaron, con distintas experiencias y circunstancias, su proceso de modernización y profesionalización, ahora como cuerpos públicos consolidados, encargados de recaudar las contribuciones por el comercio exterior y la lucha para reprimir el contrabando y la evasión en el pago de impuestos.

En el ámbito de sus colonias o protectorados, las *potencias* europeas mantuvieron la práctica de establecer estructuras que replicaban las de sus oficinas centrales, con cuerpos profesionales encuadrados por oficiales enviados desde las metrópolis. La Aduana francesa operaba en Levante, Argelia, Túnez, Marruecos, en África, en Madagascar, en el sureste de Asia y Oceanía, mientras que Inglaterra, además de su vasto imperio en África, El Caribe, la India, Canadá y Australia.

Es importante destacar que Inglaterra también tenía, junto con otras potencias, una presencia importante en China, en donde, en virtud de los tratados de comercio y navegación, a partir de 1854, manejó en conjunto con las autoridades de ese país, un sistema de inspección del servicio aduanero marítimo (*Foreign Inspectorate of the Chinese Maritime Customs Service*) en puertos como el de Shanghai<sup>3</sup>, lo que aseguraba un control sólido sobre la entrada y salida de mercancías de su territorio.

Dicho sistema funcionó en forma paralela al sistema aduanero tradicional chino, cuya antigüedad se remonta a los primeros siglos de nuestra era o incluso al siglo V a.C., con el inicio de la construcción de la Gran Muralla China misma que sirvió no solo de

---

<sup>3</sup> FAIRBANK, John King. *Trade and Diplomacy on the China Coast*. Londres, 1953.

valladar contra las invasiones externas, sino también para controlar el ingreso terrestre de mercancías al vasto Imperio Chino, imponiendo tasas por su ingreso o salida (ejemplo claro de ello es la denominada ruta de la seda, entre las provincias chinas, medio oriente y Europa).

Al estallar la primera guerra mundial en 1914, los países beligerantes establecieron controles al comercio exterior que rompieron con la tradición de libre cambio que venía prevaleciendo desde buena parte del siglo XIX y que fue el signo distintivo de la llamada “Bella Época”, como se llegaron a conocer las dos décadas de paz, estabilidad económica, progreso científico y tecnológico previas a la guerra.

Al concluir el conflicto, la recién creada Liga de las Naciones (1920), antecesora de la Organización de las Naciones Unidas, primer organismo internacional verdaderamente pluridisciplinario, intentó impulsar nuevamente la liberalización de los mercados y una agenda del libre comercio, pero, la crisis de 1929, fomentó nuevamente el proteccionismo, mismo que prevaleció durante la década de los treinta, situación que brindó en muchos países un nuevo impulso al papel de las aduanas como entes de recaudación, imponiendo barreras importantes a las importaciones.

Sin embargo, la segunda y la tercera década del siglo XX también significaron para las aduanas nuevos retos de adaptación y actualización de procedimientos de inspección y de despacho, debido al progreso tecnológico que supuso la aparición y uso creciente de nuevos medios de transporte como el automóvil y el avión, aunado al gran dinamismo del transporte marítimo y ferroviario, que aceleraron los intercambios comerciales y, por consiguiente, los riesgos de contrabando y de evasión de impuestos.

El inicio de la segunda guerra mundial trajo nuevamente restricciones generalizadas a las actividades de comercio exterior, con un control militarizado de las aduanas por parte de los países beligerantes, el establecimiento de múltiples prohibiciones al comercio exterior, así como el establecimiento de mecanismos de control de cambios, con las consiguientes restricciones a las importaciones y exportaciones de divisas y metales preciosos, como el oro.

Al terminar la guerra en 1945, la intervención de los estados en las economías y por consiguiente en el comercio exterior, fue muy extenso. Paulatinamente, las medidas de control derivadas del conflicto bélico se fueron relajando, y desde finales de los años cuarenta, se fueron trazando en el mundo de la postguerra dos grandes estrategias de desarrollo económico, que marcaron profundamente el quehacer aduanero de las siguientes décadas.

Por un lado, los países con mayor avance industrial impulsaron una agenda de liberalización del comercio que inició con la creación en 1947 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), la cual daría la pauta para posteriores esquemas de mayor integración económica como la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1952 (integrada por Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo), antecesora de la Comunidad Económica Europea (CEE), creada por el tratado de Roma de 1957 y que hoy en día es la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) fundada en 1960.

Por otro lado, el importante proceso de descolonización que tuvo lugar en África y en Asia en los cincuenta, sesenta y setenta, llevó a que muchos países recientemente independizados se interesaran por impulsar el desarrollo de una industrial nacional.

Esta situación, aunada a las experiencias de industrialización ya existentes en otros países, sobre todo de América Latina, sentó las bases para el establecimiento de políticas de protección a las “industrias nacientes”, destinadas a sustituir importaciones y fomentar la elaboración de manufacturas nacionales.

Por ello, los países decidieron crear mecanismos regionales de comercio con un enfoque gradualista, sobre todo limitado al intercambio de bienes establecido de acuerdo a listas previamente negociadas, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) establecida en 1960 y antecesora de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN en

inglés) fundada en 1967 y que, por consiguiente, no tuvieron el impacto y la profundidad del enfoque europeo de integración<sup>4</sup>.

Por lo tanto, las aduanas de los países llamados desarrollados o aquellos que adoptaron un enfoque “aperturista” de liberalización comercial, se enfocaron en adoptar medidas de simplificación administrativa, fiscalización aleatoria, reglas estandarizadas de despacho y, poco a poco, conforme la tecnología lo fue permitiendo, la introducción de medios informáticos para apoyar las operaciones de desaduanamiento. Dichas medidas se vieron acompañadas por una reducción y armonización paulatina de los aranceles y normas de despacho de mercancías, conforme los países aplicaron los compromisos adoptados en el GATT o en los acuerdos de integración como los de la CEE, con lo cual la recaudación por impuestos al comercio exterior fue desapareciendo o se volvió marginal.

Mención especial merece la creación en 1952 del Consejo de Cooperación Aduanera o CCA (que adoptó el nombre de Organización Mundial de Aduanas en 1994, con fines de fácil identificación), organismo internacional cuya misión ha consistido a través de los años en coadyuvar a desarrollar las mejores prácticas en materia de procedimientos aduaneros, a prestar asistencia y asesoría a los servicios de aduanas de los países miembros, así como a coadyuvar a que estos mantengan una comunicación efectiva y continua entre ellos<sup>5</sup>.

Inversamente, los países<sup>6</sup> que instrumentaron un esquema de “protección” para su economía establecieron aranceles elevados y barreras no arancelarias como permisos previos y cuotas, para impedir en la mayor medida posible el acceso a sus mercados de productos importados de todo tipo que pudieran constituir una competencia para su producción nacional.

---

<sup>4</sup> Posteriormente surgieron grupos subregionales como el Pacto Andino creado en 1969 o la Comisión Económica de los Estados de África del Oeste en 1975, cuya misión fue lograr primero una integración de las economías más cercanas y afines, antes de emprender un esfuerzo de integración de mayor envergadura, a nivel regional.

<sup>5</sup> México se incorporó al entonces CCA en 1988.

<sup>6</sup> Muchos de ellos en vías de desarrollo o con una economía centralmente planificada.

Frecuentemente estas medidas se vieron acompañadas por un gran poder discrecional por parte de las autoridades aduaneras para los trámites de importación, a la vez que la lucha contra el contrabando se convirtió, cuando menos oficialmente, en una prioridad para dichas autoridades. De igual manera, se vieron acompañadas por controles de cambio u otras restricciones a la libre circulación de capitales y valores, cuya vigilancia también correspondió a las aduanas.

En la década de los años ochenta, la creciente integración de los mercados internacionales impulsó un replanteamiento del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, a la vez que las llamadas economía emergentes, entre ellas la mexicana, empezaron a cobrar un importante dinamismo, con una mayor participación de sus exportaciones de bienes manufacturados en el comercio mundial. En paralelo, las economías desarrolladas buscaron facilitar el flujo internacional de bienes y servicios, para incrementar su competitividad.

La tendencia a liberalizar los mercados y facilitar el comercio internacional se profundizó a partir de la década de los noventa, debido a varios factores. En primer lugar, la desaparición del bloque de países socialistas encabezados por la antigua Unión Soviética y la adopción de esquemas de libre mercado por otros como China o Vietnam, lo que implicó el ingreso de nuevos e importantes jugadores a la economía internacional, especialmente en Asia y la Cuenca del Pacífico. En segundo lugar el impulso a medidas de facilitación al comercio a nivel multilateral con las rondas de negociaciones auspiciadas por el GATT y posteriormente la Organización Mundial de Comercio<sup>7</sup>, la Ronda Uruguay entre 1986 y 1994, y la actual Ronda de Doha. En tercer lugar, por la importancia creciente de la firma de tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales entre países y regiones<sup>8</sup>, como el TLCAN, el Mercosur o el reciente Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés), por citar algunos ejemplos.

---

<sup>7</sup> En virtud del acuerdo de Marrakech, la organización sucesora del GATT a partir del 1 de enero de 1995.

<sup>8</sup> Entre los cuales el Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN es pionero por la amplitud y profundidad de los temas que abarca.

Finalmente, por lo que es quizá el experimento más acabado de integración económica y supresión de barreras que se ha instrumentado a la fecha en el Mundo, la transformación de la Comunidad Económica Europea en Unión Europea en 1993, que implicó la creación de un mercado único de libre circulación de mercancías y capitales, así como de libre movilidad de personas, regulaciones comunes aplicables a todos los países miembros, una moneda única (el Euro) e instituciones supranacionales, el cual abarca hoy en día a 27 países.

Sin embargo, la globalización de los mercados internacionales, la cual ya no solo abarca mercancías, sino capitales, movimiento de personas, ideas y tecnologías, también ha implicado el surgimiento de nuevos retos, como mecanismos cada vez más sofisticados para cometer fraude comercial, subvaluación, piratería y contrabando, a la par del combate al tráfico de estupefacientes y armas, el trasiego de dinero producto de actividades criminales o la amenaza del terrorismo, que implica entre otras actividades, la vigilancia del comercio de mercancías de uso sensible. La gran mayoría de las aduanas del mundo, por supuesto también la mexicana no es la excepción, han tenido que adaptarse a esos formidables desafíos, que han implicado, en muchos casos en unos cuantos años, el tránsito de aduanas protectoras, a aduanas facilitadoras del comercio y, en la actualidad, a convertirse en aduanas que administran riesgos, para continuar facilitando las operaciones legítimas de comercio exterior y, al mismo tiempo, inhibir aquellas que constituyen una amenaza para la economía, la salud o la integridad de los habitantes de sus países. En ese amplio contexto histórico realizaré una revisión del camino por el cual han transitado las aduanas mexicanas, desde la época prehispánica hasta nuestros días.

## **1.2. La Aduana en México**

### **1.2.1. La Aduana en la Colonia.**

A continuación realizaré un repaso de la historia de las aduanas en México, desde los impuestos y tributos que se pagaban en la época prehispánica hasta el tiempo

presente, para concluir con los retos que la Aduana México enfrenta de cara a las políticas puestas en marcha con el nuevo milenio, en un mundo globalizado.

### **Tributos y derechos en la época prehispánica.**

La historia del trasiego de bienes y productos se remonta a los orígenes de la civilización en Mesoamérica. “Los primeros reinos fundados por los olmecas en la costa de Veracruz y Tabasco (La Venta), o por los zapotecos en el valle de Oaxaca (Monte Albán) o por los mayas en el Petén (Nakbe, El Mirador), impulsaron en gran escala el tráfico de mercancías tanto en su interior como con regiones alejadas. En la época Clásica el comercio de productos alcanzó su máximo esplendor en Teotihuacán, la metrópoli del Altiplano Central, que estableció relaciones comerciales con las principales áreas culturales de Mesoamérica”.<sup>9</sup> En esta tradición milenaria se fundaron los intercambios comerciales de gran cantidad de bienes que florecieron posteriormente en Tenochtitlán en el siglo XV, y cuya presencia en los mercados de la capital azteca causó admiración a los invasores españoles que arribaron a esa ciudad a principios del siglo XVI.

“El intercambio de productos y objetos manufacturados fue regulado por normas establecidas por los gobernantes de los reinos y provincias. El sistema tributario fue el principal regulador del intercambio de productos de una región a otra. Desde la fundación del estado Teotihuacano en los primeros años de la era actual, el mecanismo más usual para intercambiar productos de una región a otra fue la conquista de regiones y pueblos alejados”.<sup>10</sup> A éstos se imponía la obligación de tributar al gobernante conquistador una cantidad determinada de materias primas y productos elaborados, los cuales debían entregarse en fechas precisas a lo largo del año.

Con el auge del Imperio Azteca, se puede considerar al *calpixque* o recolector del tributo, como el más lejano antecesor del actual funcionario aduanal. El *calpixque* tenía encomendado recoger y registrar la cantidad exacta de productos en especie y bienes manufacturados tributados por cada pueblo o provincia, y remitirlos a México-

<sup>9</sup> FLORESCANO, Enrique, et al. Historia General de las Aduanas en México, 1°.ed., México, CAAAREM, 2004, 202pp. p. 17

<sup>10</sup> *Ibidem* P.17

Tenochtitlán, donde se almacenaban en lugares específicos, bajo la custodia de funcionarios nombrados para tal efecto. Un riguroso sistema contable, del cual sobrevivió la famosa *Matricula de Tributos*, permitía a los gobernantes de la Triple Alianza y de cada uno de los reinos que la integraban, llevar una cuenta exacta de los bienes tributados por las provincias sometidas.<sup>11</sup>

El comercio de objetos manufacturados y de materias primas de alto valor (jade, plumas, pieles, conchas, corales, artesanías de oro, plata, cobre y piedras preciosas, tejidos, cerámica, obras en hueso o piezas finas de madera), era una actividad especializada de los comerciantes, los llamados *pochtecas*, quienes recorrían grandes distancias para allegarse los bienes, con el beneplácito de los gobernantes de los distintos reinos. Los derechos por concepto de tránsito y protección de ese comercio se pagaban al gobernante, quien era también el principal beneficiario de su venta en los mercados de su territorio.<sup>12</sup>

En suma, la regulación del tráfico de bienes, su registro y supervisión en las garitas de las ciudades, fue el sistema que generalmente imperaba en las poblaciones de Mesoamérica a la llegada de los conquistadores españoles a principios del siglo XVI. De esta manera, y mediante el sistema de mercados celebrados con periodicidad fija en cada barrio y región, se aseguró un abasto constante de mercancías en la región.<sup>13</sup>

## **El sistema aduanero durante el virreinato de la Nueva España.**

### **A) El comercio colonial durante el reinado de la Casa de Austria.**

La conquista de México por Hernán Cortés y la implantación del gobierno español en el territorio mesoamericano, fueron seguidas más tarde por la introducción de un esquema de impuestos de origen árabe y mediterráneo que sustituyó el antiguo sistema indígena. La corona española, entonces gobernada por la casa de Austria, creó dos procedimientos fiscales para controlar el tráfico de mercancías y allegarse recursos

---

<sup>11</sup> Íbidem p.18

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Ídem.

para la Real Hacienda: los impuestos al comercio marítimo (*almojarifazgo*<sup>14</sup> y *avería*<sup>15</sup>), y los impuestos al comercio terrestre (*alcabalas*<sup>16</sup>). Ambos tuvieron el propósito de fortalecer al erario estatal y de ejercer un control férreo sobre el comercio con las posesiones españolas de ultramar, que, por su lejanía, corrían el riesgo de ser presa del contrabando y la piratería por parte de naciones rivales de España.<sup>17</sup>

Con el propósito de regular el tráfico marítimo, “la corona española estableció la Casa de Contratación de Sevilla en 1503, institución que en 1543 dictó las Órdenes del Consulado de Sevilla, el cuerpo de comerciantes a quien se facultó, de manera exclusiva, para hacer el tráfico marítimo con el exterior. Esta institución oligopólica fue el modelo que sirvió de inspiración para fundar el Consulado de México en 1593, la institución que por casi dos siglos, dominó de manera exclusiva el comercio entre la Nueva España y el exterior, es decir, entre la Nueva España y España por el Atlántico”, y entre la Nueva España y las posesiones españolas en Asia por el Océano Pacífico, de manera destacada la Capitanía General de Filipinas, a través del Galeón de Manila, también conocido como Nao de China.<sup>18</sup>

De esta manera, las principales exportaciones (grano, cochinilla, vainilla, plantas, tintóreas, cacao, oro y plata), eran manejados exclusivamente por los grandes almaceneros del Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México. La alianza de éstos con sus contrapartes de Sevilla y más tarde de Cádiz, les aseguró el capital para comprar y poner a los alcaldes mayores, los funcionarios que operaban en las ciudades

---

<sup>14</sup> Fue un impuesto aduanero que se pagaba por el traslado de mercaderías que ingresaban o salían del reino de España o que transitaban entre los diversos puertos (peninsulares o americanos), equivalente al actual arancel. Los que lo cobraban se llamaban almojarifes, nombre que también llevaban los tesoreros encargados de la totalidad de la Real Hacienda. En su inicio el almojarifazgo era un porcentaje sobre la importación de toda clase de productos, y su monto era fijado en relación con el valor de éstos en las Indias y no por el precio que tuvieran éstas en el puerto de embarque, además, iba aumentando de acuerdo al tramo de movimiento de mercaderías.

<sup>15</sup> La avería, o derecho de avería, era un impuesto *ad valorem* sobre el comercio colonial de los siglos XVI y XVII en España; se imponía sobre los mercaderes o las mercancías. Asimismo, incluía a los pasajeros que viajaban a Indias. Los ingresos generados servían para financiar las armadas que protegían a las flotas comerciales que cubrían el circuito entre Indias y la metrópoli, expuestas con bastante frecuencia a los ataques de piratas y bucaneros o a las potencias extranjeras en guerra con España

<sup>16</sup> Fue el impuesto sobre el comercio interno, aplicable tanto a bienes muebles como inmuebles, más importante del Antiguo Régimen en la Corona de Castilla y el que más ingresos producía a la Real Hacienda. Se utilizaba habitualmente en plural: las alcabalas. En México, su cobro se efectuaba generalmente en garitas, o aduanas interiores.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Ídem.

y pueblos del interior, 'habilitando' a los agricultores y tomándoles después la cosecha entera, que luego remitían a México o a Veracruz, para que a su vez de ahí se enviaran a España. En contraprestación por este servicio, los alcaldes mayores y pequeños comerciantes del interior recibían en exclusiva de los comerciantes de México los productos de importación, los cuales vendían con grandes ganancias en un mercado cautivo.<sup>19</sup>

Estos mecanismos de tránsito, introducción, registro, almacenamiento, distribución y venta por parte de los comerciantes del Consulado de México, los convirtió en los principales beneficiarios del comercio exterior e interior del virreinato, y en el sector privilegiado de la acumulación del capital. Otro gran beneficiario de este sistema comercial fue la Ciudad de México, capital del virreinato, que al ser el centro receptor de las importaciones y disponer del capital líquido para especular, acaparó también las producciones del interior destinadas a la exportación.<sup>20</sup>

El comercio y las transacciones internas quedaron en manos de los almaceneros de la Ciudad México, quienes mediante una cadena de intermediarios diseminados en los reales de minas, ciudades, haciendas y ranchos agrícolas, pueblos y ferias provinciales, extraían más ganancia a medida que los lugares eran más remotos y no había otro abastecedor que atendiera sus necesidades. Paradoja del sistema: entre más distante se encontraba una región de su centro comercial de abastecimiento (la Ciudad de México) tanto más dependiente de él se tornaba y más caro pagaba su dependencia. Así, de la misma manera en que el sector externo de la colonia tenía su polo en Sevilla o en Cádiz, las transacciones que se realizaban en el interior de la Nueva España se hacían en beneficio de la Ciudad de México.<sup>21</sup>

Existían caminos, canales y acequias por las que se verificaba el comercio de mercaderías que abastecían a la capital así como en las rutas que distribuían esos bienes en las distintas regiones del virreinato. Aquí es donde cobran especial relevancia las *alcabalas*, aduanas interiores en las que se gravaba la entrada, salida y venta de las

---

<sup>19</sup> MORENO TOSCANO, Alejandra y FLORESCANO, Enrique. El sector externo y la organización especial y regional de México (1524 – 1910), Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1977 en FLORESCANO, Enrique, et al. Op.cit. pp. 18 y 19

<sup>20</sup> FLORESCANO, Enrique, et al. p. 19

<sup>21</sup> Ídem.

mercancías, una facultad que el rey había delegado en su Real Hacienda, pero cuya incapacidad administrativa, aunada a la necesidad de allegarse prontamente recursos, la llevo a arrendar esa prerrogativa en el mismo Consulado de Comerciantes de México.<sup>22</sup>

Esa circunstancia generó tensiones entre la Real Hacienda y el Cabildo de la Ciudad de México, pero la ausencia de disposiciones administrativas adecuadas y de personal calificado hicieron que repetidamente esa función se arrendara al Consulado mediante “encabezamientos” sucesivos, lo cual incrementó el poder de esta corporación y sus conflictos con las autoridades virreinales y con la misma Corona española, la cual tenía la percepción de que la contraprestación que le pagaba el Consulado por la prerrogativa de cobrar los impuestos por su cuenta no guardaba proporción con las cantidades que aquél efectivamente recaudaba. En general, el sistema de encabezamientos generó una importante evasión fiscal, promovió el contrabando y prohijó gran cantidad de prácticas poco transparentes, como la venta “a perpetuidad” de puestos y prebendas, los cuales, al cabo de unos años, se volvían a poner en venta.<sup>23</sup>

## **B) Las Reformas Borbónicas y el comercio colonial.**

A finales del siglo XVIII surgió un cambio radical en la política española respecto a sus posesiones americanas, conocido como “Reformas Borbónicas” por el nombre de la casa que entonces reinaba en España, acabó, entre otros aspectos, con los privilegios del Consulado de Comerciantes y reivindicó la supremacía fiscal del Estado sobre los intereses corporativos, aboliendo el sistema de encabezamientos, con lo que las autoridades asumieron directamente el control fiscal del comercio. Quizá la reforma económica más importante fue la que transformó el régimen de comercio entre España y las Indias. Aunque no todas estas reformas se aplicaron en la Nueva España, los efectos que produjo la ejecución de algunas de ellas fueron enormes para la colonia.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> FLORESCANO, Enrique, et al. pp. 53 – 99 passim.

<sup>24</sup> Íbidem p. 19 y 20

“Entre las consecuencias más notables deben citarse el permiso otorgado a varios puertos americanos para comerciar directamente con España, la cancelación del monopolio de los comerciantes de Cádiz y México, el apoyo otorgado a los nuevos comerciantes y consulados regionales, la supresión de los alcaldes mayores que controlaban el comercio de los productos indígenas de exportación, y la adopción del libre comercio como ideología de los criollos y mestizos mexicanos.”<sup>25</sup>

Entre 1765 y 1796 una sucesión de cédulas y decretos reales acabaron con el monopolio comercial construido a lo largo de más de dos siglos por los comerciantes de Sevilla y Cádiz y sus contrapartes americanos. Se suprimió el monopolio de puertos para la entrada (Veracruz) y salida (Cádiz) de mercancías hacia una y otra parte, y el sistema de las flotas (mecanismos que aseguraban a los comerciantes de Cádiz y México el control de las exportaciones e importaciones). Una medida complementaria que afectó al antiguo sistema fue la disposición de la *Real ordenanza de intendentes* que mandaba suprimir los alcaldes mayores y prohibía la intervención en los negocios mercantiles de los subdelegados que los sustituyeron. Estos cambios, así como la decisión de los Borbones por reducir el poder acumulado por la corporación de los comerciantes, indujeron a muchos de éstos a invertir sus capitales en la minería y la agricultura.<sup>26</sup>

Otra consecuencia de estas reformas fue el surgimiento de un nuevo grupo de comerciantes, más emprendedor que el de la ciudad de México, que pronto se enfrentó a estos desde posiciones adquiridas en los puertos y en sus regiones próximas. El más destacado de estos nuevos grupos fue el de Veracruz, que desarrolló una actividad intensa entre 1770 y 1800, de tal suerte que hacia esta última fecha el puerto de Veracruz, no la Ciudad de México, concentraba la mayor actividad comercial del virreinato. Su creciente participación en el comercio interior y exterior, y su decisión de no subordinarse al consulado de México llevó a los comerciantes del puerto a solicitar el establecimiento de un consulado independiente en 1781, cuya creación fue festejada

---

<sup>25</sup> Ídem p.20

<sup>26</sup> Ídem.

en 1795. Otro grupo fuerte de comerciantes, de la región de Guadalajara, demandó en 1791 la creación de un consulado, el cual también se fundó en 1795.<sup>27</sup>

Estas reformas, ampliadas y consolidadas por la independencia de España que tuvo lugar en 1821, definieron las características del comercio y el sistema de aduanas en el siglo XIX.

### **1.2.2. La Aduana del México Independiente.**

#### **Las aduanas y el comercio en el siglo XIX.**

##### **A) Las primeras décadas de vida independiente.**

El inicio de la república independiente arrastró consigo los antiguos problemas de ineficiencia administrativa y banalidad en el manejo del sistema de aduanas, escaso equipamiento de los puertos para facilitar la entrada y salida de mercancías, malos caminos y un conjunto engorroso, confuso y contradictorio de disposiciones que dificultaban y sobrecargaban los costos del tránsito de mercancías. Cada uno de los pasos que había que recorrer para exportar e importar mercancía era un verdadero viacrucis, un laberinto burocrático que favorecía el cohecho y el contrabando.<sup>28</sup>

Además de la corrupción y del contrabando, las carencias administrativas y de eficiencia del sistema aduanero favorecieron la actividad oligopólica que había caracterizado al comercio exterior e interior en la época colonial. Es decir, solo las grandes casas comerciales podían enfrentar los largos y costosos trámites que implicaba la internación y salida de las mercancías. Estas circunstancias explican que las familias y empresas que antes manejaban los extintos consulados fueron las mismas que, solas o asociadas con nuevos empresarios o con los mismos funcionarios de las aduanas, manejaran los grandes flujos del tráfico mercantil.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> Íbidem p.21

No obstante que durante el siglo XIX se expidieron sucesivas leyes y decretos para combatir el contrabando y hacer más expedito el tráfico mercantil, aquél continuó creciendo, a la vez que el comercio legal buscó evadir los obstáculos administrativos existentes mediante procedimientos contrarios a las leyes. La inestabilidad política que agobió al Estado Mexicano en la primera parte de ese siglo, las guerras que enfrentó con Estados Unidos y Francia, incidieron asimismo en las condiciones que afectaban el comercio exterior e interior. El primer efecto de la Independencia y el rompimiento de las relaciones con Europa fue el acercamiento con la potencia del norte y el incremento del tráfico y las aduanas en la frontera norte del país.<sup>30</sup>

Posteriormente, la guerra con Estados Unidos, además de la pérdida de parte considerable del territorio norte del país, trajo consigo una nueva configuración de la línea divisoria y una reubicación de las aduanas en esa frontera. Matamoros, Presidio del Norte (más tarde Ojinaga) y Paso del Norte (posteriormente Ciudad Juárez) se convirtieron en las nuevas aduanas que registraron la entrada y salida de mercancías por esa región.

Durante la guerra, el contrabando y el tráfico legal se incrementaron notablemente en el puerto y en la aduana de Matamoros, cuyos pobladores acogieron con beneplácito la liberalidad en las transacciones establecidas por las autoridades norteamericanas. Para estas y otras regiones de la frontera mexicana, el intercambio legal e ilegal con el sur de EU significó un incremento sustantivo del tráfico y una mejoría notable de su economía. Apoyados en esa realidad, al término de la guerra los pobladores de Matamoros y otras zonas fronterizas demandaron al gobierno mexicano mantener el mismo código liberal de relaciones y tráfico comercial que los había beneficiado.<sup>31</sup>

El Gobierno de la República accedió en principio a tales demandas, lo cual provocó una reacción de rechazo por parte de los comerciantes y funcionarios aduanales del centro del país. Sin embargo, las autoridades y los comerciantes del norte no cesaron en su empeño por demandar un régimen especial para su región, alegando que sin estímulos para el comercio, “estaban expuestos a la decadencia y al dominio de los comerciantes

---

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Ídem.

norteamericanos”. Cuando estas peticiones no fueron atendidas, los comerciantes y empresarios mexicanos de las áreas fronterizas se sublevaron y decretaron aranceles propios, contrarios a los establecidos por la federación, que anticiparon las llamadas “zonas de comercio libre” que se instalaron más tarde en la región norte y luego en otras zonas fronterizas.<sup>32</sup>

## **B) La República Restaurada y el Porfiriato.**

Con la caída del Imperio de Maximiliano y la consolidación del régimen republicano, el país inicia un proceso paulatino de modernización de su sistema de comercio exterior. A partir del arancel de 1872 que simplifica los trámites de las aduanas, y del arancel de 1880 que introduce la figura del agente aduanal, hay una notable mejoría en el sistema administrativo de las aduanas.<sup>33</sup>

En 1887 y 1891 se expiden dos nuevos aranceles. En ellos se describen con mucho más detalle los procesos de despacho. “Lo acucioso de la descripción responde a la intención del legislador por evitar al máximo la discrecionalidad del funcionario aduanal y así fomentar el comercio exterior a través de la generación de seguridad en los procedimientos administrativos”. Ambos documentos buscan estandarizar formatos de despacho y abordan temas novedosos en ese momento como el tránsito y la reimportación y reexportación de mercancías extranjeras y nacionales. También se crean y reglamentan las aduanas de despacho, tanto en puertos como la de la ciudad de México, única aduana interior del país, con su sección aduanera en la oficina de correos de la capital.<sup>34</sup> Estos importantes avances fueron el reflejo de la muy notable mejoría de las comunicaciones, del crecimiento económico y del consiguiente incremento del comercio exterior, particularmente de las exportaciones, durante el gobierno de Porfirio Díaz.<sup>35</sup>

Un acontecimiento de gran importancia tuvo lugar en 1896, cuando después de varios intentos a través de los años, el gobierno federal logró vencer la resistencia de los

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Íbidem pp. 141 - 145

<sup>35</sup> Íbidem p. 21

gobiernos estatales y decretar la abolición de las *alcabalas*, medida que impulsó en buena medida el comercio interior del país. Aunado a lo anterior, el desarrollo de los ferrocarriles abarató y redujo el tiempo de circulación de los productos, dos factores que impulsaron el arreglo y la modernización de los puertos, como el de Veracruz.<sup>36</sup>

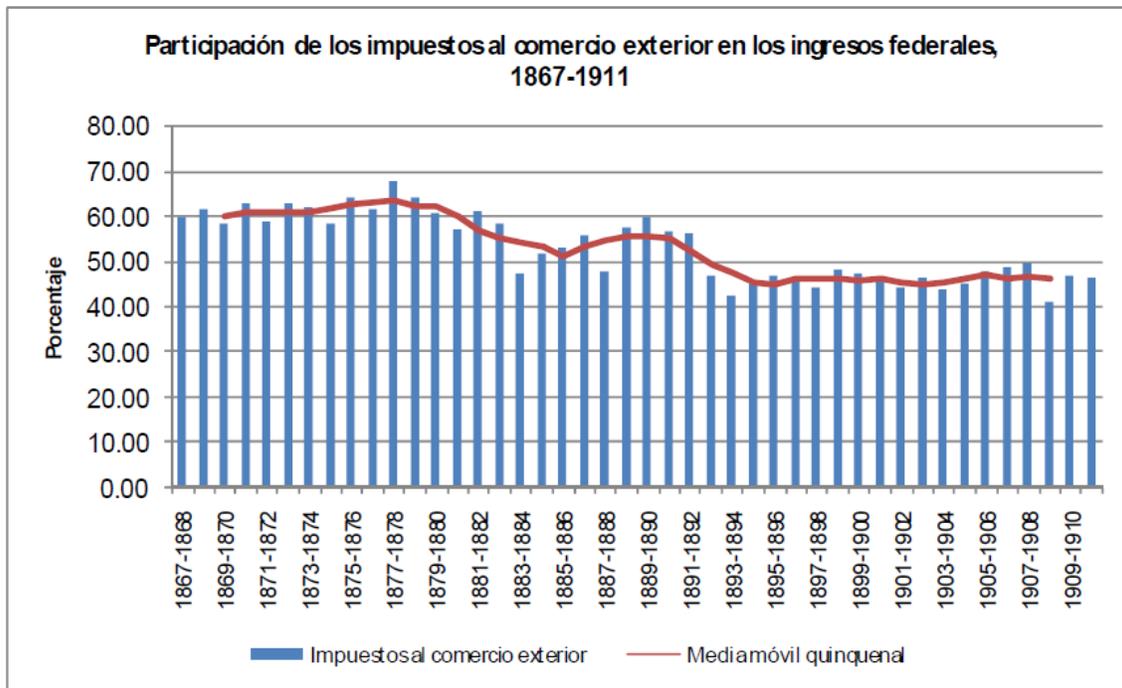
Finalmente, el 19 de febrero de 1900, la Secretaría de Hacienda expidió la Ley que estableció la Dirección General de Aduanas para “concentrar en una (sola) oficina la dirección e inspección de las Aduanas de la República”.

Para 1910, en el centenario de su independencia, México contaba con una reglamentación aduanera ordenada y procedimientos de despacho estandarizados. La recaudación de impuestos aduaneros representaba entonces prácticamente la mitad de los ingresos federales. Asimismo, la infraestructura de las aduanas reflejaba el importante avance que el país había experimentado en materia de comunicaciones. Se contaban con edificios modernos y adecuados en prácticamente todos los puntos fronterizos importantes, tanto terrestres como marítimos. Ejemplos notables son las aduanas de Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Nogales, en el norte del país, así como los puertos de Veracruz y Tampico y la Aduana interior de la ciudad de México, esta última proyectada por el arquitecto Antonio Rivas Mercado, autor de la columna de la independencia en el Paseo de la Reforma.

El puerto de Veracruz era para ese momento el más moderno de América Latina, ya que contaba con grúas para la carga y descarga de mercancía en el muelle fiscal. En materia de ferrocarriles, los creados Ferrocarriles Nacionales de México contaban con más de veinte mil kilómetros de vías, cuando sólo treinta años antes existían únicamente 670 kilómetros.

---

<sup>36</sup> Ídem.



Fuente: COSÍO VILLEGAS, Daniel, La cuestión Arancelaria en México, México, Facultad de Economía-UNAM, 1989, (facsimilar), p.66-67.

### 1.2.3. La Aduana Contemporánea

#### Las aduanas en el siglo XX: de la Revolución a los Tratados de Libre Comercio.

##### A) De los años revolucionarios a la Segunda Guerra Mundial.

El gran esfuerzo de unificación de normas y reglamentos en materia aduanera de la era de Porfirio Díaz fue desarticulado por la explosión revolucionaria que conmovió al país a finales de 1910. El movimiento revolucionario alcanzó una proyección nacional en mayo de 1911, cuando las fuerzas de Pascual Orozco y Francisco Villa se apoderaron de la aduana de Ciudad Juárez. Esta sorpresiva acción de los rebeldes que secundaron el movimiento iniciado por Francisco I. Madero, tuvo efectos políticos y económicos que marcaron el desarrollo posterior de la revolución. Por una parte, dada la situación estratégica de Ciudad Juárez en la frontera con Estados Unidos, su caída en manos de los revolucionarios propagó en el ámbito internacional el movimiento rebelde y convirtió a Chihuahua y el norte de México en uno de los principales focos revolucionarios.

Por otro lado, la posesión de los ingresos recaudados por la aduana de Ciudad Juárez dio a las fuerzas rebeldes un sostén económico muy importante, pues además de proporcionarles el dinero líquido de las contribuciones, les permitió el acceso al mercado norteamericano para comprar armas, equipo militar y mercancías, así como para enviar agentes encargados de establecer negociaciones con el extranjero. A partir de esta experiencia, la toma o la protección de las aduanas se convirtió en un objetivo estratégico primordial tanto para los grupos revolucionarios como para el gobierno.<sup>37</sup>

Más tarde, el ejército constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza definió como estrategia general la ocupación de las principales ciudades fronterizas, objetivo que se concretó con la toma de la aduana de Matamoros. En octubre de 1913, Carranza emitió un decreto que creó la cartera de Hacienda, Crédito Público y Comercio, que se propuso, entre otras tareas, fijar las tarifas arancelarias y el control de las aduanas marítimas y terrestres en el territorio nacional.<sup>38</sup>

Sin embargo, el enfrentamiento entre maderistas, villistas, zapatistas, constitucionalistas, huertistas, federalistas y demás grupos que chocaron entre 1910 y 1917, desbarató todo intento de regulación del sistema de aduanas, pues cada facción que tomaba una aduana imponía su propia regulación. Así, el primer efecto de la lucha armada fue desarticular el antiguo sistema aduanero y dar paso a una proliferación incontenible del contrabando, particularmente en las regiones fronterizas del norte, y en los puertos. El rompimiento de las normas federales favoreció asimismo la manifestación de numerosos casos de autarquía regional en el ámbito fiscal y comercial.<sup>39</sup>

Por tal motivo, una vez concluida la etapa álgida de la lucha armada, uno de los mayores desafíos del gobierno federal fue el reordenamiento del sistema de aduanas y la creación de una normatividad nacional. Venustiano Carranza inició esta empresa en 1918, al expedir un decreto que regulaba y agilizaba los mecanismos de exportación e importación de mercancías. Este decreto también le dio personalidad legal al agente

---

<sup>37</sup> *Ibidem* pp. 21 y 22

<sup>38</sup> *Ibidem* p.22

<sup>39</sup> *Idem*.

aduanal, pues definió los derechos y obligaciones de las personas que gestionaban ante las aduanas el trámite de mercancías por cuenta y nombre de un tercero.<sup>40</sup>

Otro paso en el ordenamiento del sistema de aduanas fue el restablecimiento de la Dirección General de Aduanas en 1921 (después de fungir dos años como Departamento de Aduanas) y la expedición, un año más tarde, de un reglamento de policía de puertos. En los primeros años que siguieron a la etapa de la lucha armada se abrió la discusión sobre los llamados Puertos Libres, un territorio aislado que debía funcionar como almacén o depósito de materias primas y mercancías importadas del exterior, libres de impuestos. Pero a partir de 1923, se acentuó la tendencia de imponer una política proteccionista en la importación y exportación de mercancías, apoyada por Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles se afianzó dicha política mediante la Ley Aduanal que entro en vigor en 1930. Esta ley modernizó el despacho de mercancías, simplificó el pago de los impuestos y revaloró el papel de los agentes aduanales, quienes fueron considerados como auxiliares efectivos en los trámites de importación y exportación de mercancías.<sup>41</sup>

La crisis económica que imperó en la década de los años treinta obligó a reconsiderar el tema de las áreas de libre comercio, es decir, el régimen de excepción fiscal en las aduanas fronterizas y portuarias. Bajo esas presiones, el gobierno de Lázaro Cárdenas promovió una revisión exhaustiva del régimen fiscal en las regiones fronterizas que se tradujo en la legitimización de zonas de libre comercio en Baja California y Quintana Roo, y que se tradujo en una redefinición de las jurisdicciones del sistema aduanal.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> Íbidem pp. 22 - 23

<sup>42</sup> Íbidem p. 23

## **B) La política de sustitución de importaciones y el régimen de maquiladoras.**

El fin de la Segunda Guerra Mundial acabó con los beneficios que el conflicto bélico había deparado a México como principal surtidor de materias primas a Estados Unidos. La competencia internacional que entonces se impuso, aunada a un auge de importaciones diferidas por el conflicto bélico, generó desequilibrios en la balanza de pagos.

Aunado a lo anterior, las recomendaciones de la naciente Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, para fomentar la industrialización en América Latina, dieron origen a la política de restricción de importaciones y protección de la industria nacional, mejor conocida como “sustitución de importaciones”. Esta política aumentó la supervisión aduanal y la vigilancia fiscal a un grado extremo, apoyadas en aranceles elevados, una gran cantidad de barreras no arancelarias, como los permisos previos de importación, y gran cantidad de normas complejas que propiciaban la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros para operar los despachos de mercancías.

Paralelamente, se expidieron nuevos reglamentos para apoyar las zonas fronterizas como lo ejemplificó el llamado Programa Nacional Fronterizo (PRONAF). Un derivado de este programa fue la instalación de la industria maquiladora en el área fronteriza con Estados Unidos, que permitió a las empresas extranjeras que se acogieron a ese esquema importar materias primas y productos semielaborados libres del pago de derechos aduanales, para su ensamble final en México y su posterior reexportación o retorno a su mercado de origen.

En los años sesenta y los setenta la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones se fue acentuando, si bien, al agotarse la etapa sustitutiva de bienes de consumo final, se planteó la disyuntiva de profundizarla con bienes intermedios y de capital, así como iniciar la promoción de las exportaciones de bienes manufacturados.

En 1970 se crea con ese propósito el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), que dictó una serie de medidas de incentivo a favor de los exportadores. Sin embargo, a finales de los setenta, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, aunado a los desequilibrios externos y a las devaluaciones de la moneda, se vinculó con los profundos cambios experimentados por el comercio a nivel internacional, que promovieron en la década de los años 80's una liberalización de los mercados mundiales.

### **C) La apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio.**

El GATT o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), antecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), impulsó la reducción de las barreras arancelarias, las medidas proteccionistas y las restricciones nacionales o regionales al comercio exterior. Como consecuencia de lo anterior, a partir de 1983, el gobierno mexicano comenzó a adoptar paulatinamente una política de liberalización económica que disminuyó las barreras arancelarias y no arancelarias, abrió el mercado interno a las importaciones y aceleró la tendencia a integrar la economía nacional en la globalización económica, medidas que se fortalecieron con la adhesión de México al GATT en 1986.

Esta trayectoria culminó con la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) en enero de 1994, que contempló, entre otros aspectos, la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá en la cual se eliminan los obstáculos al movimiento de mercancías y se sientan las bases para la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de los países firmantes.

Asimismo, a partir de la firma del TLCAN se detonaron diversas negociaciones para la progresiva creación de una red de tratados de libre comercio que abarca hoy en día más de treinta países, incluyendo la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, Japón, Israel, Centroamérica, Uruguay, Chile y Colombia. Con dicha red de

tratados y los compromisos que México asume en el seno de la OMC, se consolidó en definitiva la internacionalización de la economía mexicana.

## **D) Operación de la aduana mexicana: del proteccionismo a la apertura comercial.**

### **i. Situación previa a la apertura comercial.**

La política de apertura comercial implicó un vuelco de ciento ochenta grados para la aduana mexicana. En efecto, en los años previos a la apertura comercial, existía una gran variedad de procedimientos de despacho de las mercancías en las aduanas, a pesar de que los principios contenidos en la Ley Aduanera y su Reglamento establecían sólo uno, lo cual representaba una grave desorientación e incertidumbre jurídica de importadores y exportadores, que veían que por una aduana las cosas se hacían de un modo y por otras, de otro.<sup>43</sup>

Los procedimientos eran complejos, porque incluían la presentación previa de una abundante documentación, relativa a la operación que se intentaba realizar; su revisión minuciosa por “mesas” especializadas en las aduanas, desde la que daba un número para cada pedimento hasta la que revisaba el ajuste de la liquidación desde el punto de vista aritmético (todo a mano); períodos de almacenamiento que podían ser breves o muy largos en caso de existir problemas y, sobre todo, un control excesivo que imponía el reconocimiento aduanero de toda mercancía que pasara por la aduana, por disposición de la propia Ley. Lo anterior propiciaba, cuellos de botella, el riesgo de malos manejos e insuficiencia crónica de recursos humanos, puesto que las importaciones iban, como reflejo de la actividad económica del país, en aumento.<sup>44</sup>

Los horarios de trabajo eran reducidos y fijos, pero sobrecargados de personal, lo que obligaba a prestar “Servicios extraordinarios” todos los días, a un alto costo para importadores y exportadores. Lo mismo que sucedía en los procedimientos para el

---

<sup>43</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, El Libro Blanco de Aduanas, 1994, (mimeografiado), p.6

<sup>44</sup> Ídem.

desaduanamiento de las mercancías era aplicable al despacho de los equipajes de pasajeros internacionales, con el consiguiente deterioro de la imagen de la administración pública del país.

En este caso, no había revisión previa de una declaración del pasajero, porque simplemente no había declaración, lo que dejaba las cosas a la discrecionalidad y arbitrio de los revisores.<sup>45</sup>

Por otra parte, la inspección a las empresas para comprobar el debido cumplimiento de las obligaciones en la materia estaba centralizada y a cargo de un nutrido grupo de inspectores, los cuales tenían escasa preparación, lo que propiciaba conductas irregulares. Respecto de la gestión interna, la captura de la estadística del comercio exterior era muy rudimentaria, pues se hacía manualmente y directamente de los documentos, lo que daba por resultado inexactitud, inoportunidad y altos costos.<sup>46</sup>

Por cuanto hace a las revisiones de vehículos, incluidos los de turistas, en fronteras y carreteras se hacían con personal de escasa capacidad técnica, que se agrupaba en una corporación que no llegó a ser paramilitar como se lo proponía, el Resguardo Aduanal Mexicano, pero sí sindicalizada y con altos índices de venalidad.<sup>47</sup>

Existía un régimen de tránsito de mercancías entre aduanas, concebido lealmente por el legislador para facilitar las operaciones, pero acosado por enormes abusos de usuarios poco éticos, que introducían mercancías a su amparo, con destino a otra aduana, las cuales, sin embargo, con frecuencia no llegaban a su destino. Se tenía asimismo un régimen de importación temporal igualmente degradado por prácticas irregulares, como el no retorno de la mercancía al exterior al término de su temporalidad.<sup>48</sup>

Funcionarios de distintos niveles contaban con facultades discrecionales para autorizar rutinariamente exenciones, prórrogas, plazos y operaciones temporales extraordinarias, lo que, otra vez, abría espacios a prácticas carentes de transparencia. Esta situación se

---

<sup>45</sup> Íbidem p.7

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> Íbidem p.8

<sup>48</sup> Ídem.

volvía particularmente grave en el caso de la aceptación, cancelación, control o ejecución de las garantías, especialmente de las fianzas, pero también de las importaciones de “menajes de casa” y en aquellos casos en los que había alguna exención que, para aplicarse, necesitaba las referidas autorizaciones.<sup>49</sup>

Lo anterior se veía agravado por el número reducido de agentes aduanales para atender las operaciones de importación y exportación de particulares, lo que generaba cuellos de botella e incrementaba los costos del despacho.<sup>50</sup>

En suma, hasta finales de la década de los ochenta, la aduana mexicana se caracterizaba por procedimientos engorrosos, complejos y aplicados de manera casuística y no uniforme, una alta discrecionalidad en la toma de decisiones, personal con escasa remuneración y poca preparación, así como también instalaciones físicas, equipo de cómputo y demás herramientas de trabajo obsoletas y muchas veces en malas condiciones. Aunado a lo anterior, las relaciones de cooperación y coordinación con autoridades aduaneras de otros países eran débiles o inexistentes.

## **ii. Cambios propiciados por la liberalización de la economía.**

Como consecuencia de la liberalización comercial, se adoptaron disposiciones legales tendentes a reducir al máximo la discrecionalidad de los funcionarios, se adoptó el sistema de autodeclaración por parte del contribuyente, se estableció el sistema de revisión aleatoria mediante semáforo fiscal y se eliminaron tratamientos diferenciales o excepcionales. Asimismo, se inició un proceso de ampliación y adecuación de la infraestructura física, y de racionalización y modernización tecnológica.

En 1997, como parte de la estrategia de modernización de la política de recaudación nacional de impuestos y con el propósito de establecer un organismo especializado encargado de esa tarea, se creó el Servicio de Administración Tributaria, como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>49</sup> Íbidem p.9

<sup>50</sup> Íbidem p. 8 y 9

La Dirección General de Aduanas, que dependió mucho tiempo directamente del Secretario de Hacienda y Crédito Público, a partir de 1989 de la Subsecretaría de Ingresos, pasó entonces a formar parte del SAT, convirtiéndose en Administración General de Aduanas, con la misión de recaudar los impuestos y derechos aplicables al comercio exterior y vigilar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

En esa misma vertiente, con el propósito de lograr una mejor coordinación con otras autoridades aduaneras, se inició, por una parte, una política de acercamiento y fortalecimiento con aduanas de diversos países como Estados Unidos, Canadá, y las de América Latina y Europa, y, por otro lado, con la adhesión a organismos internacionales multilaterales como el Consejo de Cooperación Aduanera, ahora conocido como la Organización Mundial de Aduanas.

### **Visión a futuro: la Aduana Mexicana en un mundo globalizado.**

El comercio exterior mexicano ha experimentado a partir de la apertura comercial y especialmente a partir de la entrada en vigor de los tratados de libre comercio, un acelerado dinamismo. Antes de la apertura comercial, el comercio exterior representaba 24% del PIB, mientras que en 2011 ascendió a 61%. Desde 1994 cuando entró en vigor el primer Tratado de Libre Comercio, el de América del Norte, el comercio exterior ha crecido en más de siete veces al pasar de 50 mil a más de 380 mil millones de dólares en 2011 y México es ya el décimo quinto mayor exportador en el mundo. El 92% de las exportaciones de México se realizan con los 43 países con los que tenemos firmados Acuerdos Comerciales.

El promedio anual de la inversión extranjera directa antes de 1994 era de dos mil 500 millones de dólares y se multiplicó por seis al llegar a un promedio de 18 mil millones en los últimos 16 años.<sup>51</sup>

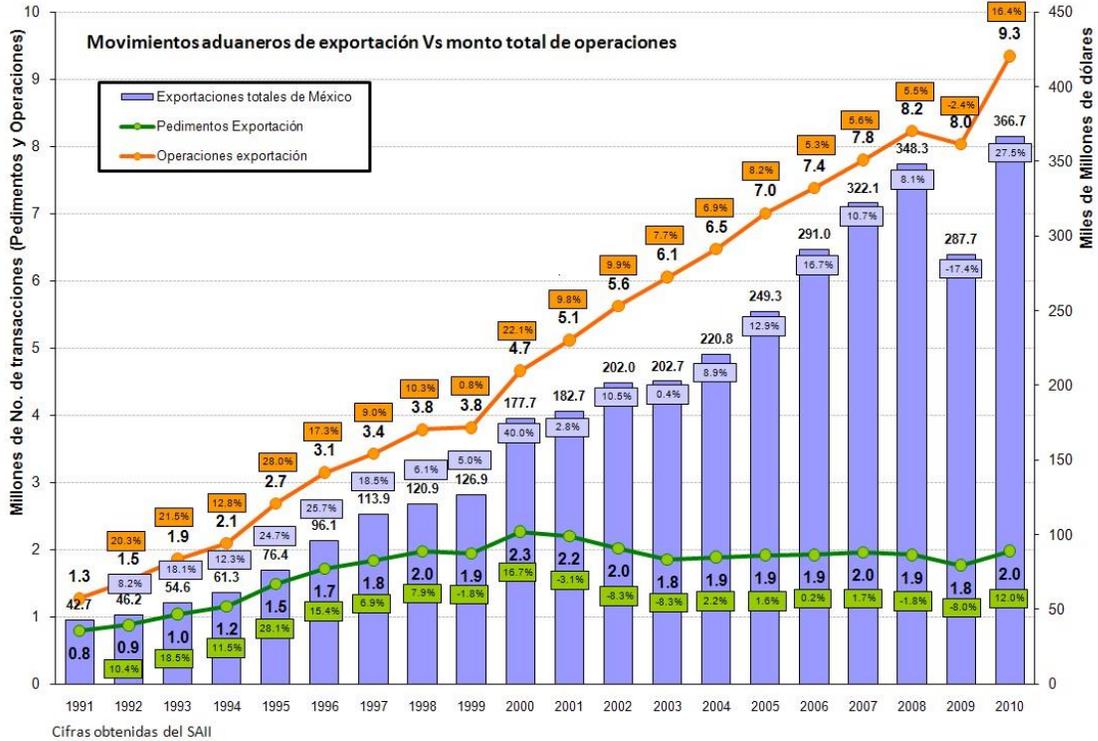
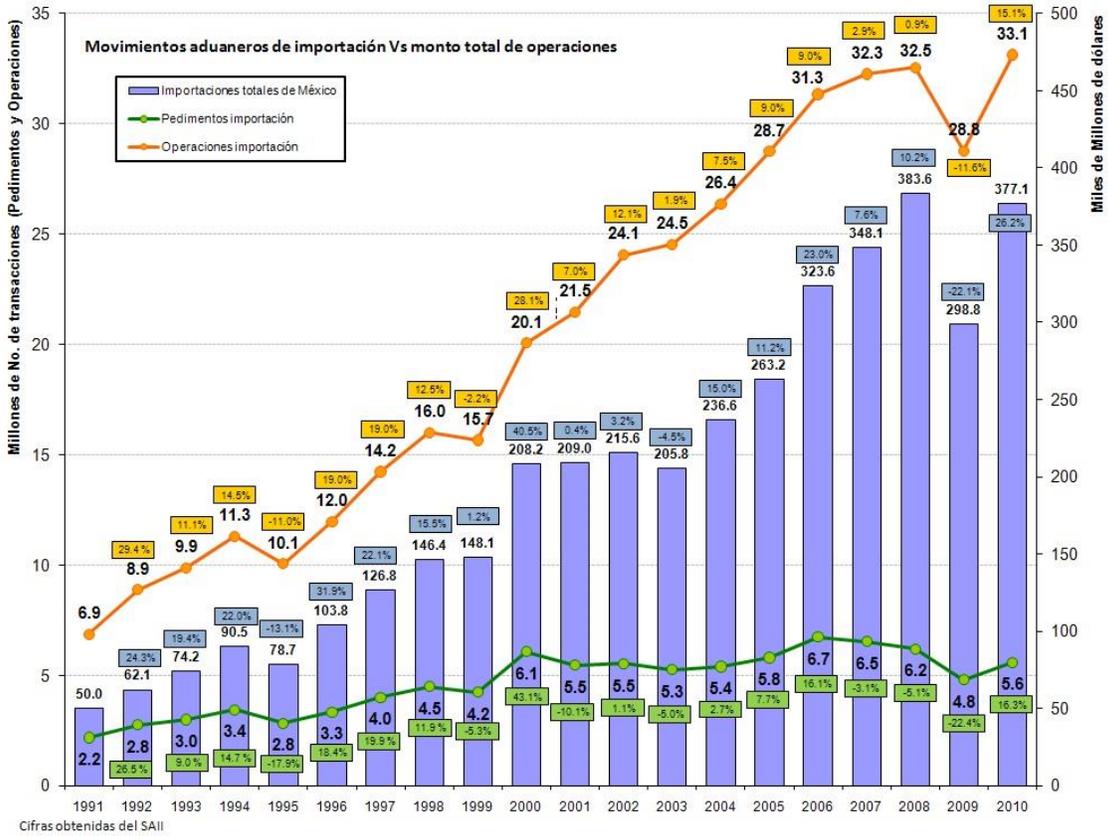
---

<sup>51</sup> Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por Banco de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía.

En el contexto de una economía abierta, y aprovechando la red de Tratados de Libre Comercio existentes, muchas cadenas productivas nacionales se encuentran vinculadas a las de otros países con procesos “justo a tiempo”, en donde se aprovechan al máximo las ventajas de producción globales, a la vez que se reducen los inventarios para optimizar costos y lograr mayor eficiencia y flexibilidad en los procesos de fabricación. Por lo tanto, las cadenas de logística también han revolucionado sus métodos de despacho y transporte para responder eficaz y oportunamente a dichos procesos.

Los cambios revolucionarios y vertiginosos que se encuentra experimentando la economía del mundo, en la cual la economía mexicana se encuentra inserta, plantea un reto de gran magnitud para la aduana mexicana, la cual ha tenido que apresurar el paso de su modernización, impuesta primero por la apertura comercial y los Acuerdos Comerciales, para enfrentar ahora con éxito la globalización de los mercados.

Para coadyuvar a la competitividad de la economía mexicana, la aduana ha tenido que impulsar aún más la modernización de sus procedimientos de despacho, profundizar y sistematizar el uso de tecnología de avanzada, iniciar un proceso de capacitación continua de su personal y convertirse en una facilitadora del comercio exterior, sin menoscabo de sus atribuciones para inhibir las conductas ilícitas que dañan a la economía nacional, o la seguridad y salud de los mexicanos. La aduana mexicana tiene como meta posicionarse como una de las mejores aduanas del mundo, reconocida por su eficiencia, profesionalismo y transparencia.



Fuente: México, Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas.

Una de las metas de la Administración General de Aduanas consiste en posicionarse como una Aduana de clase mundial, que sea líder en su ramo y que responda a las necesidades de la comunidad comercial, así como que corresponda a las demandas de apertura comercial conforme a las políticas adoptadas por el Gobierno Federal. En este sentido, definió los conceptos de visión y misión de una manera clara y orientada a estos objetivos.

### **Misión de la Administración General de Aduanas**

Contribuir al crecimiento, prosperidad y competitividad del país, mediante una operación aduanera eficiente, transparente y predecible, que facilite el movimiento de pasajeros y mercancías, que inhiba los comportamientos ilícitos de empresas, personas y funcionarios y que fortalezca la seguridad nacional.

### **Visión la Administración General de Aduanas**

Ser una aduana reconocida por el profesionalismo e integridad de sus funcionarios y por operar con niveles de eficiencia, transparencia y control comparables con las mejores aduanas del mundo.

Para lograr esta meta la Administración General de Aduanas diseñó y puso en marcha, en coordinación con otras áreas del Servicio de Administración Tributaria el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.

### **Plan de Modernización de Aduanas 2007 – 2012.**<sup>52</sup>

El Plan de Modernización de Aduanas se estructura en torno a cuatro ejes rectores:

- facilitación y simplificación del comercio exterior;
- control y seguridad del comercio exterior;
- modernización tecnológica e infraestructura; y
- fortalecimiento del capital humano.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> México, Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, Avances del Plan de Modernización de Aduanas, 2010, 23pp.

## **Facilitación del comercio exterior.**

La facilitación en materia de Comercio Exterior puesta en marcha por la aduana mexicana consiste en la simplificación del despacho aduanero a través de, entre otras acciones, la automatización de procesos y la administración y gestión sin papel, así como, en el desarrollo de esquemas adicionales para realizar operaciones de Comercio Exterior mediante mecanismos alternos al pedimento, tales como el aviso electrónico, que implica reducción en los tiempos y costos logísticos y de operación en beneficio del usuario y de la propia autoridad aduanera. Asimismo, ha buscado reducir y simplificar los trámites, mediante esquemas en línea y con un solo punto de contacto con la autoridad, como lo es la Ventanilla Única de Comercio Exterior, por citar un ejemplo destacado.

Algunas de las acciones relevantes de simplificación y automatización que se están llevando a cabo en la gestión aduanera de México son:

- Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano;
- Tránsitos sin Papel;
- Exportación Simplificada;
- Homologación de criterios; y
- Carriles de Cruce Rápido.

Además de estas acciones puntuales, el otorgamiento de facilidades, beneficios y esquemas de simplificación, así como la mejora en la atención de trámites y procedimientos se ven reflejados en la simplificación de Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Íbidem p.4

<sup>54</sup> Íbidem pp. 4 y 5

## **Programa para el Control y Seguridad del Comercio Exterior.**

Dentro del Plan de Modernización de la Administración General de Aduanas se ha considerado prioritaria la lucha contra la introducción ilegal de mercancías en sus diferentes modalidades y la salvaguarda del interés fiscal, sin menoscabo de la agilización de los elevados volúmenes de intercambio de nuestro país, por lo que el eje de la operación se ha basado en la instrumentación de un sistema eficiente para el análisis de riesgo, de acuerdo al tipo de operaciones y al perfil de los usuarios.

Con este propósito se han puesto en práctica una serie de acciones entre las que sobresalen las siguientes:

- Intercambio de información con otras áreas del Servicio de Administración Tributaria, así como con otras autoridades del Gobierno Federal con injerencia en el despacho internacional de mercancías;
- Monitoreo de las operaciones e investigaciones con base en factores de riesgo previamente definidos;
- Revisión documental de las operaciones posteriores al despacho aduanero;
- Programa VALUANET para verificar los valores en el país de origen de la mercancía exportada hacia México y determinación de los datos contenidos en la documentación y de la información proporcionada por los importadores;
- Verificación domiciliaria;
- Verificaciones de mercancía en transporte;
- Establecimiento de operativos de revisión propios en coordinación con otras dependencias del Gobierno Federal;
- Coordinación con los sectores productivos: reuniones permanentes para intercambiar información;
- Presencia en las aduanas de representantes de los sectores más sensibles para constatar la operación;
- Validación en línea de Programas para empresas maquiladoras y para aquellas que estén beneficiadas por algún programa de facilitación como el IMMEX;
- El programa Paisano;

- Los esquemas de pago centralizados;
- La consulta del Estado de Operaciones vía sistema (SOIA);
- La introducción del esquema de Recintos Fiscalizados Estratégicos;
- Alianza para el Comercio Seguro;
- Control del contrabando;
- Confinamiento de aduanas;
- Fortalecimiento de la Unidad Canina;
- Centro de control, monitoreo y administración de la operación y seguridad en las aduanas;
- Video vigilancia remota de instalaciones y operaciones;
- Iniciativa Mérida;
- Alojamientos y estancias de control y seguridad para el personal; e
- Incorporación de los Oficiales de Comercio Exterior.

Todas estas acciones han ayudado a mejorar la eficiencia de la operación aduanera y a elevar los mecanismos de control y seguridad, mismos que coadyuvan a la estrategia del Ejecutivo Federal de combate a la introducción de mercancías ilícitas, armas, explosivos, piratería y contrabando.

### **Programa de Modernización Tecnológica e Infraestructura para el Comercio Exterior.**

La Aduana mexicana después de haber analizado las mejores prácticas recomendadas por la Organización Mundial de Aduanas, ha iniciado un programa de arquitectura de procesos tanto en lo que se refiere a infraestructura física, como a la introducción de equipos de revisión no intrusiva, para fortalecer el control y la detección de mercancías no declaradas o prohibidas al territorio nacional, sin afectar el comercio lícito.

En lo que respecta a los equipos de revisión de mercancías no intrusiva, se adquirió equipo que hace más eficaz y rápida la revisión de mercancías, sobre todo en los casos en que se trate de materiales o sustancias de difícil identificación y que pueden ser restringidas o prohibidas.

Este tipo de equipos incrementó la eficiencia en la revisión de mercancías de difícil maniobra (granel, frutas, vegetales, chatarra, rollos de acero, entre otros) y redujo el tiempo de revisión de equipaje de pasajeros, de reconocimiento y despacho aduanero, así como el riesgo de daño a las mercancías.

Con acciones como la anteriormente señalada, la dependencia ha podido detectar irregularidades o incongruencias en la mercancía de carga o en el equipaje de pasajeros que puedan indicar la necesidad de una inspección física secundaria más exhaustiva. Por lo anterior, hoy en día se puede afirmar que la autoridad aduanera cuenta con medios de control y supervisión centralizados y genera registros transaccionales, útiles para efectos de control.<sup>55</sup>

### **Fortalecimiento del capital humano a través del Programa para la Mejora Estructural y Operativa de las Aduanas.**

Otro esfuerzo contenido en el Plan de Modernización se refiere a la necesidad de contar con capital humano calificado, honesto y comprometido, desde luego que este es uno de los mayores desafíos para la aduana de México. Es por ello que se han implementado diversas acciones tendentes a robustecer y a profesionalizar a los funcionarios de las aduanas, destacando los siguientes:

- Modificación de los procesos de reclutamiento para asegurar la incorporación de personal con los perfiles adecuados, basados en pruebas técnicas, psicológicas y de confiabilidad predefinidas;
- Equilibrio en las estructuras de la aduanas para que tengan recursos suficientes para atender los crecientes volúmenes, horarios y necesidades que la operación les exige;
- Promoción de esquemas de desarrollo que permitan al personal evolucionar en los diferentes niveles de la organización mediante la gestión de planes de carrera; y

---

<sup>55</sup> Íbidem p.6

- En muchos casos, la formación del personal se ha fortalecido con cursos impartidos por prestigias instituciones extranjeras que han apoyado este esfuerzo inculcando valores e integridad.

Entre los proyectos más destacados se encuentran:

- Fortalecimiento de capacidades;
- Captación de talento y capacitación para la eficiencia operativa de Aduanas (Oficiales de Comercio Exterior, verificadores, revisores); y
- Sistema Integral de Evaluación de la Confiabilidad (SIEC).<sup>56</sup>

La recaudación por comercio exterior no deja de ser importante aunque su estructura se ha modificado paulatinamente.

Como lo mencioné en el inicio de este Capítulo, durante la época colonial y a partir de la Independencia hasta la consolidación de los regímenes revolucionarios en las primeras décadas del siglo XX, la recaudación por comercio exterior constituyó una de las principales fuentes de ingresos del gobierno federal, por ello, durante la Revolución, el control de las aduanas fue de importancia estratégica tanto para el Gobierno como para las fuerzas revolucionarias. Sin embargo, la creación de nuevos impuestos, como el Impuesto sobre la Renta en los años veinte y de diversos impuestos al comercio, y a partir de la posguerra, el acceso a créditos internacionales, hicieron que la recaudación por aranceles fuera gradualmente perdiendo cierta importancia, pasando a convertirse paulatinamente en un instrumento de política industrial más que de recaudación, aunque ésta no dejase de ser importante.

Sin embargo, a partir de la apertura comercial y la desgravación arancelaria que el gobierno mexicano ha emprendido, como resultado de los Tratados de Libre Comercio que ha firmado y de sus compromisos internacionales adquiridos en el seno de la OMC, la recaudación por concepto de aranceles se ha ido reduciendo consistentemente, para

---

<sup>56</sup> Íbidem pp. 6 y 7

ceder cada vez más espacio a la recaudación derivada de impuestos internos aplicados al comercio exterior, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Al cierre de 2011, las operaciones de comercio exterior generaron un ingreso tributario de 298,000 millones de pesos, que representan el 23 por ciento de la recaudación tributaria nacional. En ese contexto, el Impuesto General de Importación (IGI) únicamente representa cerca del 10 por ciento de la recaudación de comercio exterior (aproximadamente 28,000 millones de pesos), resultado de los pocos aranceles que todavía permanecen vigentes, y que cada vez más tienden a desaparecer. En contraparte, la mitad de la recaudación total del IVA proviene ahora del comercio exterior, (aproximadamente 265,000 millones de pesos).<sup>57</sup>

Es muy previsible que esta tendencia se vaya acentuando en los años venideros, con lo que el IVA está destinado a convertirse en una muy importante fuente de recaudación para el comercio exterior del país.

En conclusión, se puede afirmar que aunque el ingreso recaudado por concepto de aranceles haya disminuido y tienda a desaparecer, la importancia recaudadora de la aduana continúa siendo prioritaria debido al alto porcentaje del IVA que se recauda gracias a las operaciones comerciales internacionales.

### **Vinculación con autoridades aduaneras de otros países.**

A continuación se mencionan ejemplos destacados de los importantes vínculos de cooperación internacional que la Aduana Mexicana ha forjado en los últimos años. La cooperación interinstitucional con las autoridades aduaneras de otros países ha permitido obtener un valioso y fructífero intercambio de información, establecer mecanismos de coordinación y conocer las experiencias y prácticas utilizadas por ellas en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>57</sup> Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por Banco de México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, Servicio de Administración Tributaria y Secretaría de Economía.

## **I. Estados Unidos.**

Con el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de Norteamérica, la Aduana Mexicana mantiene un activo intercambio de información para evitar prácticas comerciales desleales, así como de entrenamiento permanente para funcionarios e inclusive para binomios caninos, adiestrados para detectar armas, droga y dinero ilícito.

El 7 de diciembre de 2009 se firmó la Declaración de Principios entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América sobre iniciativas para un Plan Estratégico Bilateral (PEB) y su Anexo A, correspondiente al PEB.

La Declaración de Principios establece la creación de un Comité Ejecutivo, que está integrado por el Secretario Auxiliar de Asuntos Internacionales, el Secretario Auxiliar del Servicio de Aplicación de las Leyes Migratorias y Aduaneras (ICE, por sus siglas en inglés) y el Comisionado de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de América, por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Administrador General de Aduanas (AGA) de los Estados Unidos Mexicanos. El Comité Ejecutivo se reúne al menos dos veces al año, para recibir informes de las Agencias de Cooperación (SAT y AGA, ICE y CBP) y a su vez este Comité le reporta una vez al año los avances a los Secretarios del Tesoro y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

En el marco del PEB, se crearon 4 grupos de trabajo técnicos para que elaboraran y ejecutaran las iniciativas, programas y mecanismos específicos:

1. Grupo de Trabajo de Aplicación de las Leyes Aduaneras.
2. Grupo de Trabajo de Seguridad Aduanera.
3. Grupo de Trabajo de Gestión Fronteriza, Procedimientos Aduaneros e Informática.
4. Grupo de Trabajo de Fortalecimiento de las Capacidades y Apoyo.

Desde su creación y hasta diciembre de 2012, se capacitaron más de 200 funcionarios del SAT en diversas materias, entre las que destacan los entrenamientos para entrenadores y manejadores caninos; métodos de inspección; respuesta a incidentes; interpretación de imágenes con equipos de inspección no intrusivos; y métodos de investigación.

En este ámbito de la relación bilateral, también se destaca la Declaración Conjunta adoptada por los Gobiernos de México y de los Estados Unidos de América, a través de la cual se estableció un Comité Ejecutivo Bilateral, integrado por representantes de ambos gobiernos de diversas dependencias que es el responsable directo de instrumentar acciones relativas a la estrategia de facilitación y control para la Frontera en el Siglo XXI. Dicha Declaración tiene como objetivo elaborar un plan binacional con el fin de mejorar el comercio y el libre tránsito de personas y mercancías.

## **II. Francia.**

Con la Aduana francesa se mantiene una amplia cooperación que contempla el envío anual de dos funcionarios mexicanos becados para asistir al “Curso General de Formación de Inspectores de Aduanas” impartido por la Escuela Nacional de Aduanas ubicada en Tourcoing, Francia, la cual forma parte de la Dirección Nacional de Reclutamiento y Formación Profesional, encargada del reclutamiento y formación profesional de funcionarios aduaneros. El propósito de este curso, es que los participantes de la aduana mexicana puedan desarrollar sus habilidades profesionales, además de adquirir nuevos conocimientos sobre los cambios tecnológicos y de procedimientos en las aduanas de Francia.

Entre las materias impartidas en el curso se encuentran: administración, contabilidad, informática, lucha contra el fraude, despacho aduanero, asuntos fiscales, entre otras.

Los estudios se dividen en dos etapas, por diez meses reciben una formación teórica y por otros seis realizan prácticas de campo. La Escuela Nacional de Aduanas de

Tourcoing ofrece a sus estudiantes instalaciones espaciosas y adaptadas a la evolución de los métodos y tácticas más avanzadas en la formación aduanera.

De 1983 a 2011, 24 funcionarios de la Administración General de Aduanas han sido capacitados en dicha Escuela, con muy buenos resultados.

Adicionalmente, en el marco del Acuerdo de Cooperación y Asistencia mutua suscrito a finales de los años 90, se mantiene un intercambio de información sobre operaciones específicas que ha sido de suma utilidad para el desahogo de acciones administrativas e investigaciones realizadas por cada servicio aduanero en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

### **III. Guatemala.**

Con Guatemala, al ser un socio estratégico con el que se comparte una frontera terrestre de casi 1,000 km, se cuenta con una amplia e importante relación en materia de coordinación operativa y capacitación de funcionarios aduaneros, además de contar con un Acuerdo de Facilitación y Cooperación Aduanera.

La aduana mexicana ha trabajado de manera importante con su homologa de Guatemala buscando la puesta en marcha de programas de fomento del comercio y facilitación en beneficio de la región fronteriza. De igual manera, se han instrumentado una serie de acciones coordinadas para mantener un estricto control en las operaciones comerciales fomentando la legalidad y buscando disuadir el comercio ilícito.

Prueba de ello ha sido la instrumentación de programas de acción bilateral, tales como: operativos conjuntos destinados a desalentar la informalidad y el combate de los ilícitos aduaneros.

#### **IV. Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP).**

El Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP) fue suscrito en la Ciudad de México el 11 de Septiembre de 1981, institucionalizándose así la cooperación y la asistencia técnica entre las partes firmantes. Actualmente, forman parte del Convenio 21 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los Directores Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal se han reunido de forma ininterrumpida en más de treinta ocasiones, con lo que el COMALEP se ha constituido como el foro de encuentro y debate entre los titulares de los Servicios Aduaneros de Iberoamérica y entre los representantes de los principales organismos intergubernamentales y entes privados de la región.

En la primera reunión se tomó la determinación de firmar un Convenio Multilateral de Cooperación y Asistencia, a la vez que la Administración General de Aduanas de México se constituyera como la Secretaría Permanente del mismo.

Con miras a ampliar el ámbito de la cooperación y asistencia contenida en el Convenio y en sus anexos, a finales de los años noventa se decidió revisarlo y enmendarlo. El grupo de especialistas que se encargó de esta tarea, sugirió la creación de un Protocolo de Modificación en el que se insertaron las disposiciones específicas de cada uno de los anexos. Esta propuesta fue aprobada por el Consejo de Directores, por lo que el Protocolo de Modificación del COMALEP, se abrió posteriormente para la firma, adhesión y ratificación de los países de Iberoamérica.

En este sentido, hoy día, el COMALEP y su Protocolo de Modificación son una herramienta de cooperación útil dentro del comercio internacional, que contempla el

intercambio de información en materia de fiscalización, la prevención del fraude aduanero, la asistencia técnica para garantizar la seguridad y el desarrollo del comercio entre las Partes.

La Aduana mexicana en su carácter de Secretaría ha coordinado las reuniones anuales de los titulares de los servicios aduaneros de Iberoamérica, situación que ha fortalecido su presencia y prestigio, consolidándola como Aduana líder de la región.

## **V. Organización Mundial de Aduanas (OMA).**

La OMA es un organismo intergubernamental independiente cuya misión es incrementar la eficiencia de las administraciones de aduanas, contribuyendo al bienestar económico y a la protección social de sus Miembros. Fue creada en 1952 con la firma del Convenio que crea al Consejo de Cooperación Aduanera. Los Miembros de la OMA son responsables de la administración de las operaciones de más del 95% de la totalidad del comercio internacional.

México es miembro de la OMA desde el 8 de febrero de 1988. La actuación de nuestro país en los últimos años ha sido activa y ha arrojado resultados muy alentadores. Recientemente se han capacitado 65 servidores públicos del SAT, mediante 12 cursos formativos y una maestría.

De igual manera, la OMA ha impulsado esquemas de acreditación de expertos en derechos de propiedad intelectual a través de talleres, permitiendo que hasta diciembre de 2012 México cuente con los únicos cuatro funcionarios latinoamericanos acreditados en dicho rubro por la organización.

Debe mencionarse que nuestro país participó y resultó ganador del certamen para reconocer a la administración aduanera que más logros ha mostrado en el combate a la falsificación y piratería a nivel global. El premio le fue entregado en junio de 2010 al Jefe del SAT, en el marco de la sesión anual del Consejo de la OMA, a la que asisten representantes de los 177 países miembros en Bruselas, Bélgica.

De igual manera, la OMA también reconoció y entregó al Premio a la Administración Aduanera de México en el 2012 en materia de gestión aduanera con canes, reconocimiento que se obtuvo gracias al programa puesto en marcha para la capacitación y operación de acciones de control a través de binomios caninos.

## **VI. PROTLCUEM**

México y los Estados miembros de la Unión Europea (UE) firmaron en diciembre de 1997 "El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea ", un Acuerdo que sentó las bases para establecer un Tratado de Libre Comercio. A través de la entrada en vigor de dos Decisiones en julio del 2000 y marzo del 2001, se constituyó el Tratado de Libre Comercio entre México y la UE conocido coloquialmente como TLCUEM.

Con objeto de facilitar la aplicación del TLCUEM y fortalecer la cooperación, las partes firmaron, en mayo de 2002, un "Convenio-Marco relativo a la Ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica y de Cooperación Económica en México", mismo que fue seguido del "Convenio de Financiación Específico" suscrito el 10 de noviembre de 2004, en el que el Gobierno Federal adquirió el compromiso de ejecutar el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (PROTLCUEM), mediante un esquema de cofinanciamiento durante los ejercicios fiscales 2006 a 2010.

De esta forma se estableció un compromiso financiero entre las partes de dieciséis millones de euros, de los cuales ocho millones de euros fueron aportados por la Unión Europea y el 50% restante a través de las aportaciones comprometidas por el gobierno mexicano.

El PROTLCUEM favoreció directamente a diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que se identificó como el Grupo Meta, que estuvo integrado por: Secretaria de Economía (Dirección General de Normas y la Dirección General de Inversión Extranjera); Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo

Rural, Pesca y Alimentación, (SAGARPA); Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, (SENASICA); El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI); Comisión Federal de Competencia (CFC); Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y la Administración General de Aduanas (AGA) del SAT.

La AGA fue la responsable de realizar la planificación y ejecución de las actividades correspondientes al Componente I “Aduanas”, cuyo objetivo principal consistió en coordinar y vigilar el cumplimiento de los siguientes resultados:

- Promover la formación y la capacitación del personal de aduanas tanto a nivel de mandos como del personal operativo.
- Mejorar el intercambio de información y promover la cooperación entre las aduanas de México y la Unión Europea, sobre los procedimientos de las aduanas más relevantes.
- Incrementar la eficiencia en el funcionamiento de las aduanas relevantes para el comercio entre México y la UE,

Para lograr estos objetivos se ejecutaron las siguientes acciones:

- Impulsar un servicio aduanero mexicano ágil, íntegro y transparente;
- Apoyar el programa mexicano de modernización de sus aduanas;
- Promover la automatización integral de los procedimientos aduaneros;
- Preparar una estructura operativa capaz de desarrollar actividades sostenibles de los resultados del proyecto

## **VII. Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).**

El Mecanismo de Cooperación de Asia-Pacífico (APEC) es el foro más importante en esa región del mundo y tiene como tarea fomentar la facilitación del comercio, el crecimiento económico y la inversión.

Fundado en 1989, este foro se conforma de 21 miembros que suman aproximadamente el 40.5% de la población mundial, el 54.2% del producto interno bruto mundial y alrededor del 43.7% del comercio internacional. La sede del mecanismo rota año con año. México fue anfitrión durante 2002.

La AGA es la Dependencia responsable de atender los asuntos del Subcomité de Procedimientos Aduaneros (SCCP, por sus siglas en inglés), establecido en 1994 y que se reúne 2 veces por año. El SCCP depende del Comité de Comercio e Inversión que es atendido por la Secretaría de Economía. Es de esperarse que en los próximos años, este foro vaya adquiriendo una importancia cada vez mayor para el intercambio de experiencias y cooperación con tan importante polo económico, con el cual nuestro país mantiene un comercio creciente.

Como se ha podido apreciar, el sistema aduanero mexicano, tan añejo como la historia misma del País, ha transitado por muchas etapas fundamentales para el devenir histórico, desde la época precolombina, pasando por la Colonia, la Independencia y la Revolución, hasta nuestros días. Las aduanas han sido testigo privilegiado de épocas y momentos complejos y han sido un importante instrumento de política pública para todos los gobiernos, cualesquiera que hayan sido su credo u orientación ideológica.

En los albores de un nuevo milenio, la aduana mexicana enfrenta el triple reto de ser un poderoso instrumento de facilitación del comercio exterior, un garante de la salvaguarda de la soberanía y de la política de seguridad del Estado Mexicano y, a la vez, cumplir cabalmente con una importante función de recaudación, por lo que su desempeño dentro del SAT resulta imprescindible para la estrategia tributaria del País.

Por otra parte, teniendo en consideración que la globalización económica y tecnológica del mundo constituye un reto para la aduana mexicana, es por ello que se ha visto obligada a establecer vínculos de cooperación con autoridades homólogas de otros países tanto en América como en otros continentes, lo que también la convierte en un importante componente de la política comercial y exterior de México.

Sin embargo, el activo fundamental de la Aduana Mexicana, más allá de instalaciones y equipamiento, es su personal. Nuestras Aduanas se han esforzado por contar con un equipo de servidores públicos profesionales, íntegros y altamente motivados, quienes todos los días velan por hacer cumplir las leyes y normas vigentes en materia de comercio exterior, contribuyendo así al bienestar, prosperidad y seguridad de México.

Esa es la meta, por ello la institución ha puesto en marcha proyectos y programas tendentes a cumplir con la triple tarea, de igual manera ha iniciado procesos de profesionalización de su personal, no obstante, ante la situación actual que vive el mundo, **se debe ponderar si la seguridad debe de ser prioritaria sobre la recaudación, o si bien, es adecuado fortalecer los controles en lugar de facilitar el comercio**, por lo anterior debemos de preguntarnos:

- ¿Esta dependencia debería de continuar formando parte de un órgano destinado exclusivamente a tareas de recaudación de ingresos?
- ¿Debería de moverse hacia una agencia destinada de manera exclusiva a la seguridad?
- ¿Tendrá que convertirse en una promotora y facilitadora del comercio con miras a fortalecer la competitividad económica del país?

En los capítulos siguientes de esta tesis me referiré a los modelos existentes en el mundo e intentaré proponer cual es el esquema que mejor se ajusta a la realidad de la aduana mexicana.

### **1.3. La legislación aduanera en México de 1930 a la actualidad: un reflejo de las prioridades de desarrollo del país.**

#### **Antecedentes.**

El 19 de febrero de 1900 se constituyó mediante decreto presidencial la Dirección General de Aduanas. El 17 de octubre de 1913 se estableció, mediante decreto, la creación de ocho Secretarías de Estado para el despacho de los negocios

administrativos, entre las que se encontraba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, que principalmente tenía atribuciones sobre los aranceles de aduanas fronterizas y marítimas, vigilancia e impuestos federales. En 1916 fue publicada la nueva tarifa de aranceles, que únicamente prohibía la importación o exportación del opio, en la que los impuestos a los artículos de primera necesidad fueron reducidos y aumentados para los artículos de lujo<sup>58</sup>.

Durante la época de la Revolución Mexicana, al inicio de los años veinte, los derechos arancelarios en México no estaban previstos como un medio para incentivar el desarrollo de la economía del país, sino que se establecieron como una fuente fundamental de ingresos para el erario federal. Sin embargo, en 1923 el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani interesado en concretar una nueva política fiscal en materia aduanera, impulsó la creación de dos Comisiones, la primera se refería a las “Reformas a la Ordenanza General de Aduanas”, que tenía como finalidad hacer las modificaciones necesarias para lograr una reorganización administrativa de las Aduanas, simplificar los trámites aduaneros y tomar medidas para combatir el contrabando, la segunda, creaba la “Comisión de Aranceles”, que tenía como propósito diseñar una política con mayores alcances en el desarrollo de la economía nacional y erradicar la práctica de modificar los aranceles únicamente para maximizar los ingresos fiscales, sin tomar en cuenta otros factores, como el desarrollo industrial o agrícola.

Al asumir la Presidencia de la República en 1924, el General Plutarco Elías Calles reconoció el trabajo que había venido desempeñando la Comisión de Aranceles, por lo que ratificó que los impuestos perderían el papel de simple medio de recaudar recursos al erario y que serían destinados al servicio de la defensa económica del país y al impulso del desarrollo de sus recursos naturales, por lo que en agosto de 1927 el Gobierno Federal incorporó representantes a la Comisión de Aranceles, quienes estaban involucrados con el comercio exterior y dependían de las Secretarías de Estado de Industria, Comercio y Trabajo, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Relaciones Exteriores y de los sectores industriales, agrícolas y obrero-sindical. La presidencia de la Comisión estuvo a cargo de la Secretaría de

---

<sup>58</sup> <http://aduaenmexico.wordpress.com>

Hacienda y Crédito Público (SHCP) y participaba en ella personal de la Dirección General de Aduanas.

Tras una cuidadosa revisión de las tarifas aduaneras, con la finalidad de llevar a cabo su sistematización técnica, la Comisión Arancelaria bajo la coordinación de la SHCP, inició la elaboración de una iniciativa de ley que sustituiría la antigua Ordenanza General de Aduanas de 1891. El texto de la nueva Ley fue aprobado en mayo de 1928, entrando en vigor hasta enero de 1930.

A pesar de la preocupación de las autoridades por dar un giro a la política arancelaria y convertirla en una palanca del desarrollo económico, la política arancelaria permaneció en gran medida liberal, fenómeno al que se sumó la crisis de 1929, cuyos múltiples efectos se sintieron a lo largo de la década de los años treinta. En efecto, la contracción económica que trajo la crisis, dificultó las inversiones y el surgimiento de nuevas industrias en el país, a la vez que la disminución de los ingresos públicos obligó a mantener la recaudación fiscal por concepto de comercio exterior como una prioridad para allegarse recursos, por encima de otras consideraciones, como pudiera ser el incentivo a la creación de nuevas industrias.

Se destaca además que en 1929 la ley vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas y la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos.

### **La Ley Aduanera de 1930.**

Esta ley se diseñó con el objetivo principal de otorgar mayores facilidades a los comerciantes para simplificar sus operaciones en las aduanas, a través de la armonización de los procedimientos y trámites exigidos, en este sentido, suprimió la certificación<sup>59</sup> y el visado consular de la factura<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> CARVAJAL, Máximo, Derecho Aduanero, 2.ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1986, p.96

La Ley Aduanera fue expedida de manera conjunta con una nueva tarifa del impuesto general de importación, en la que se comenzó a utilizar el sistema de clasificación arancelaria. Con este instrumento se reformaron sustancialmente los procedimientos aduaneros, modernizando el despacho de mercancías y simplificando el pago de impuestos, mediante la creación de una sola tasa que comprendía el concepto de certificación de facturas consulares, así como los derechos de importación y el 10% de recargo para la deuda pública. Asimismo, dispuso la creación del régimen de importaciones temporales, destacando que éstas contemplaban las mercancías en tránsito marítimo, terrestre, aéreo y postal. Dicha ley también identificaba las exportaciones como definitivas y temporales, y contemplaba los esquemas de exportación para posterior reimportación, así como la reexportación de productos extranjeros y la reimportación de productos nacionales.

El tema de la movilidad del comercio exterior fue tipificado con claridad. El tráfico terrestre podría ser de importación y de exportación; de salida de mercancías que se reimportarían al país, luego de su tránsito por territorio extranjero; de mercancías en tránsito internacional; y de mercancías en tránsito por el territorio nacional destinadas a su importación por un puerto también nacional. Para el caso de la navegación marítima se definió como de altura, cabotaje y mixta, así como de operaciones de trasbordo y tránsito internacional. Como algo novedoso, se destacó la materia del tráfico de mercancías por vía aérea y postal.

Las reglas para el tránsito internacional de mercancías extranjeras por el territorio nacional consideraban el depósito fiscal, el despacho de mercancías extranjeras en el interior del país, los trámites y servicios complementarios del despacho aduanal y las prácticas de las secciones aduaneras<sup>60</sup>.

En lo que se refiere a los agentes aduanales, la ley ratificó su papel como profesionales del comercio y su personalidad en la tramitación aduanal, para cuya actividad se había expedido en 1927 un Reglamento de Agentes Aduanales en el que se les ubicó como

---

<sup>60</sup> FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004, p.178

auxiliares activos en las operaciones de importación y exportación, además de definir el papel de los consignatarios de las mercancías<sup>61</sup>.

Finalmente, la Ley Aduanera de 1930 que fue muy precisa, actualizada y novedosa para su época, también abarcaba lo relativo a las infracciones y el combate al contrabando y las sanciones a las prácticas fraudulentas.

En noviembre de 1931, como complemento a la nueva Ley Aduanera, se expidió el reglamento interior de la Dirección General de Aduanas y el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda. En donde en el artículo 3 se ubicaba a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos derechos y aprovechamientos aduanales<sup>62</sup>.

La Dirección General de Aduanas, quedó encabezada por las oficinas de la dirección y subdirección, y compuesta por las secciones consultiva, de procedimientos, de juicios y de administración, así como por una academia de conocimientos aduaneros, una junta pericial calificadora y el cuerpo de visitadores, además de las oficinas de las aduanas y sus secciones, las oficinas aduaneras postales y las aduanas interiores de despacho.

### **Ley Aduanera de 1935 y creación de las zonas libres fronterizas.**

Durante el mandato del General Lázaro Cárdenas, se expidió en 1935 una nueva Ley Aduanera, que agrupó todas las reformas y la normatividad generadas durante la preparación de la Ley de 1930. Con este nuevo marco legal las autoridades buscaron plasmar en un solo instrumento la normatividad aduanera.

La nueva ley especificaba que los agentes aduanales debían ser únicamente mexicanos y se incorporó el concepto de las zonas libres acorde al establecimiento de un régimen fiscal especial en Baja California.

---

<sup>61</sup> Ibidem pp. 178 - 179

<sup>62</sup> TREJO, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003, p.33

En junio de 1937 se decretó la creación de la zona libre parcial en Baja California, que comprendía la mayor parte de los asentamientos del norte de la península, a los que se agregó un año después San Luis Río Colorado, Sonora.

Para compensar a otras regiones de la frontera norte, en 1938 fue modificada la Ley Aduanera, en particular el artículo 285, para permitir al resto de los habitantes de la frontera norte la posibilidad de adquirir en el extranjero productos de primera necesidad sin pagar impuestos de importación excluyendo mercancías suntuarias, telas, bebidas alcohólicas y tabaco. Sin embargo, cabe señalar que la aplicación de estas limitaciones no fue exitosa y se prestó a abusos.

La reforma a la Ley Aduanera de 1938 contemplaba una actualización de las tarifas de importación, así como una modificación al vocabulario oficial, con la finalidad de completar la precisión de la terminología empleada en dichas tarifas.

El Presidente Lázaro Cárdenas, en el penúltimo año de su administración, decretó la vigencia de la zona libre para toda la península de Baja California e implantó ese modelo en Quintana Roo, utilizando la excepción fiscal aduanal como herramienta, con la finalidad de integrar dicho territorio al resto del país. Asimismo, el Presidente Cárdenas autorizó la reactivación de los puertos libres en Salina Cruz, Matías Romero, Topolobampo y Puerto México<sup>63</sup>.

En agosto de 1938 el gobierno de Lázaro Cárdenas, en el marco de la política fiscal aduanera, instrumentó la creación del impuesto al aforo a la exportación, que consistía en el cobro de un 12% sobre el valor global de los productos exportados, al que se agregaba un 4% por concepto de exportación de capitales. Para el inicio de la Segunda Guerra Mundial los principales productos del país con demanda internacional eran las materias primas.

---

<sup>63</sup> Para incentivar su mejor funcionamiento, dichos puertos fueron constituidos en 1946 como organismos públicos descentralizados.

El impuesto del aforo tuvo su principal utilidad durante el conflicto bélico y al finalizar la guerra fue derogado, debido a que descendió abruptamente en el extranjero la demanda de productos mexicanos.

Otro cambio durante el gobierno de Cárdenas fue la redefinición de las jurisdicciones del sistema aduanal del país, así como la reorganización del organigrama estructural de la Dirección General de Aduanas, cuya dirección, adscrita a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda, contaba para su operación con la oficina de la junta pericial calificadora, la de procedimientos, la de juicios, la administrativa, la de las aduanas del país y la oficina de la glosa<sup>64</sup>.

### **Comercio exterior y Aduanas durante la época de la sustitución de importaciones.**

El comercio exterior de México se volvió dependiente en mayor medida de Estados Unidos con el 90% de las importaciones y el 80% de las exportaciones, ya que los mercados europeos y asiáticos quedaron cerrados tras estallar la Segunda Guerra Mundial.

Por lo anterior, en 1942 México y Estados Unidos firmaron un Tratado de Comercio que contemplaba la cláusula mutua de “nación más favorecida”, en beneficio de las exportaciones de cada país. Asimismo, con la finalidad de contratar temporalmente mexicanos destinados a paliar el déficit de mano de obra generado por el conflicto, especialmente para la agricultura, se firmó un acuerdo migratorio para la contratación de trabajadores temporales.

Lamentablemente, al término de la guerra, México sufrió un fuerte descenso en la demanda de materias primas, lo que generó alza de precios y redujo la apreciación real del peso. De igual manera, en México se observó una tendencia a satisfacer la demanda diferida de artículos importados, que desencadenó una economía nacional inestable, originando el deslizamiento devaluatorio del peso con el restablecimiento de

---

<sup>64</sup> FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004, p.182

las condiciones normales de la oferta norteamericana y la disminución de la reserva monetaria.

Por la gran preocupación que existía de incentivar el desarrollo de una infraestructura industrial nacional, se implantó un sistema de licencias o permisos previos de importación y se incrementaron los aranceles vigentes, con la finalidad de establecer restricciones a las importaciones. Fue así como el régimen proteccionista tomó fuerza y se empezó a buscar una estrategia que llevaría a un crecimiento económico sustentado en el fomento de la industria nacional a través de la sustitución de importaciones que generara desarrollo y empleos, y evitara que el país se viera expuesto a las recurrentes crisis mundiales y a la disminución de sus exportaciones en los mercados internacionales, modelo que perduró en las siguientes tres décadas.

Siguiendo las líneas de política fiscal y de instrumentación institucional, en 1947 se inician las negociaciones para abrogar el Tratado de Comercio firmado con Estados Unidos en 1942 y, previamente en 1947, se publicó una nueva tarifa al impuesto general de importaciones en la que se favorecía en todo caso la producción nacional frente a sus competidores extranjeros, concretando los mecanismos regulatorios para graduar las compras en el exterior, pues se empleaba como base la aplicación de precios oficiales en la liquidación *ad valorem* de las mercancías de importación. Igualmente, se expidió una nueva tarifa del impuesto general de exportaciones, en la que se suprimió el cobro al aforo de las mercancías de exportación, lo mismo que se creó una Comisión de Precios de Exportación.

En 1949 se creó una Comisión General de Aranceles, con el objetivo de estudiar y proponer los principios de la política arancelaria, conocer y emitir opinión en las consultas que se le formularan en materia arancelaria, así como proponer reformas y modificaciones convenientes a las tarifas de importación y exportación, siempre considerando la protección de la producción nacional. Al igual que su predecesora de 1927, era presidida por funcionarios de la SHCP e integrada por representantes de varias secretarías de estado y por miembros de las cámaras industriales y de comercio.

En febrero de 1950 se creó la Comisión de Importaciones y Exportaciones como complemento de la Comisión General de Aranceles y con el propósito de servir de organismo asesor del Ejecutivo Federal en lo relativo a la política fiscal aduanera, teniendo como objetivos principales estudiar permanentemente que productos debían ser incluidos o excluidos de las listas de artículos sujetos al otorgamiento de permisos de importación y exportación, analizar los criterios para efectuar o no operaciones de trueque o compensación de productos mexicanos por otros de origen extranjero, cuya importación estuviera restringida o prohibida, actuar como un órgano de consulta del Consejo Superior de Comercio Exterior y de la Comisión Nacional de Control de Importaciones, hacer llegar a las Secretarías de Hacienda y de Economía las sugerencias que estimara necesarias respecto de las cuotas arancelarias y finalmente someter sus decisiones a las secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público para su consideración. Esta Comisión, quedó presidida por la Secretaría de Economía y fue integrada con miembros de la SHCP, un representante de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y otro del Banco de México.

Con las medidas descritas anteriormente, el gobierno Federal quiso forjar la política fiscal arancelaria que le permitiera instrumentar con éxito la estrategia de sustitución de importaciones y, paralelamente, asegurar el control efectivo de las mercancías que salieran del país, para cuyo propósito estableció en 1948 la Comisión de Precios de Exportación. Por otra parte, para apoyar el cumplimiento de la nueva política, el gobierno decretó en 1947 la Ley de la Policía Fiscal, mediante la cual se creó un cuerpo de características policiales con jurisdicción en puertos marítimos, fronteras y puntos interiores del país, denominado “resguardo aduanal”.

En 1950 dicha corporación fue dotada de un reglamento, al tiempo que se definió su estructura, encabezada por una comandancia general<sup>65</sup>. Su finalidad era vigilar la aplicación de las disposiciones en materia de comercio exterior, impedir la introducción de mercancías ilegales y perseguir el contrabando.

---

<sup>65</sup> Ibid. p. 187

Debido a las constantes modificaciones arancelarias y aduaneras había disminuido el margen constitucional para adoptar nuevas directrices en materia de política económica. Por tanto, en diciembre de 1950 el Congreso facultó al Ejecutivo Federal para crear, suprimir, aumentar o disminuir las tarifas de importación y exportación, indicar su aplicación y restringir o prohibir las importaciones o exportaciones, al igual que el tránsito de los productos y mercancías que así se consideraran. Para consolidar estas medidas, dichas facultades fueron incorporadas a la Constitución Federal<sup>66</sup>.

### **El Código Aduanero de 1951.**

En diciembre de 1951 se expidió un Código Aduanero sustituyó a la Ley Aduanera de 1935. Dicho Código señalaba que la introducción o extracción de mercancías sería a través de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales y estaría abierta a todos los países del mundo para realizar el comercio internacional<sup>67</sup>. De igual forma el Código hacía mención de los casos de excepción para comerciar con los países, los requisitos especiales, las prohibiciones y la documentación necesaria para el despacho, así como los productos sujetos a contribuciones<sup>68</sup>.

Con este nuevo código se consolidó la política de sustitución de importaciones, que se expresaría mediante los controles a las importaciones, el incremento continuo de las fracciones arancelarias, la aplicación de cuotas precisas de permisos de importación y el reforzamiento de la vigilancia fiscal, que aumentó la supervisión y contención aduanal, al incrementarse las facultades de la autoridad para impedir el ingreso de mercancías.

Por otra parte, el funcionamiento de la zona libre en la península de Baja California y en Quintana Roo quedó sujeto a un sistema más restrictivo y controlado de los montos y número de mercancías que se podían importar libremente. De igual manera, en 1948 y 1951 respectivamente, se crearon los perímetros libres aduanales de Nogales y de Agua Prieta.

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> CARVAJAL, Máximo, Derecho Aduanero, 2.ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1986, p.97

<sup>68</sup> TREJO, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003, p.33

Las modificaciones a los criterios arancelarios continuaron en 1955 con la expedición de una nueva tarifa al impuesto general de importaciones y dos años después de la tarifa general de exportaciones. En 1966 se creó la Comisión Nacional de Criterio Arancelario.

### **La frontera norte y el impulso a la industria maquiladora.**

A principios de la década de los sesentas, específicamente en 1961, el Gobierno Federal, a pesar de las restricciones aduaneras existentes, anunció el Programa Nacional Fronterizo, que tenía como objetivo una política de rescate e integración económica y cultural de la frontera norte con el resto del país para convertirla en una gran vía comercial y en un escaparate del país hacia el exterior. Con este programa la SHCP otorgó a los productores nacionales exenciones del 1.8% del impuesto federal sobre ingresos brutos y rebajas de 50% en fletes ferroviarios, con la finalidad de frenar la fuga de divisas por medio de un mecanismo que estimulara la concurrencia a esa región de los productos mexicanos.

Sin embargo, las expectativas de las autoridades no se cumplieron, dada la añeja desvinculación fronteriza respecto del mercado interior del país, a lo que se agregaron varios problemas sociales y económicos que afectaron toda la región. Uno de ellos fue el fin del programa de trabajadores migratorios vigente desde la Segunda Guerra Mundial. Otro, fue el declive del sector agrícola ligado principalmente al cultivo del algodón. Estos hechos, que aumentaron el desempleo y sometieron a la región fronteriza a otro ciclo de dificultades económicas, pusieron de relieve las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones, lo que hacía necesaria la adopción de nuevos esquemas de incentivo a la producción industrial, como lo ejemplificó a mediados de los años sesenta la adopción e impulso de la industria maquiladora en la franja fronteriza<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup>FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004,p.188

Este tipo de industria reforzaba los vínculos de la frontera norte con la economía norteamericana pero las autoridades lo utilizaron como un mecanismo para enmendar los problemas económicos de la región, intentando darle al país una ventaja exportadora, sobre todo de bienes manufacturados, aunque ello significara ir en contra de los esfuerzos por integrar esa región al mercado nacional.

Por tanto, la implantación de la industria maquiladora tenía gran similitud con el régimen de exención fiscal aduanera, en la modalidad de que toda la frontera norte quedó convertida en zona franca para la producción destinada a los mercados internacionales<sup>70</sup>.

Bajo ese esquema, las empresas maquiladoras efectuaban importaciones *in bond* de las materias primas o de los productos semielaborados, para continuar siendo procesados o ensamblados en territorio mexicano y posteriormente retornarlos pagando únicamente los impuestos por el proceso de transformación que sufrieran en territorio nacional, quedando exentos del pago de aranceles. El Gobierno Federal preocupado por incrementar el ingreso de divisas al país, así como para estimular y diversificar la exportación de productos nacionales, en la década de los setenta, diseñó nuevas políticas fiscales y aduaneras, destinadas de manera primordial a la frontera norte, donde ocurría la salida de divisas y representaba una de las regiones del país con más alto índice en su nivel de vida.

Por lo anterior, el Gobierno puso en marcha el programa de comercialización fronteriza, también llamado de importación de artículos gancho, que tenía como objetivo principal otorgar a los comerciantes del lado mexicano de la frontera norte autorizaciones para que adquirieran mercancías libres de derechos de importación, a fin de que los consumidores locales no cruzaran al lado norteamericano. La idea era que al promoverse la oferta de tales productos se estimularía también la ampliación de la venta de productos nacionales y la derrama directa o indirecta de estas transacciones en territorio nacional.

---

<sup>70</sup> Ibid.

En segundo término se agregó una serie de estímulos para crear en la frontera norte un aparato distributivo para la venta de las mercancías extranjeras y nacionales, con la finalidad de integrar a la región al resto de la economía nacional.

De igual manera, en 1970, con el objetivo de darle promoción a las exportaciones, se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior que buscó favorecer a los exportadores, a través del diseño de los certificados de devolución de impuestos, que consistían en la devolución gradual hasta de la totalidad de los impuestos indirectos que gravaban al producto y sus insumos, siempre y cuando tuvieran una proporción de manufactura nacional.

El Gobierno mencionó que dicha estrategia no perjudicaría la economía nacional, porque las cuotas y permisos se autorizarían como un complemento a la oferta nacional, quedando las importaciones sujetas a cuotas globales con la condición de que se comercializaran al mismo precio que en el lado americano y en caso de querer ser internadas al resto del país deberían pagar los derechos de importación correspondientes. Asimismo, se otorgaron subsidios al comercio, con la condición de que el 50% de sus existencias fueran productos nacionales. Con esta medida se implantaba una versión *sui generis* de la zona libre.

En 1976 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la que se derivó un nuevo reglamento interior para la SHCP publicado el 23 de mayo de 1977. Su estructura básica quedó constituida por las Subsecretarías de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal y la Tesorería de la Federación<sup>71</sup>.

Por otra parte, en 1978 se expidió la Ley de Valoración Aduanera de mercancías de Importación, con lo que se intentó modernizar la tipificación arancelaria respecto del comercio exterior<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> TREJO, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003, p.33

<sup>72</sup>FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004,p.192

Sin embargo, para finales de la década de los setenta, el modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones, pilar del “milagro mexicano” de las tres décadas anteriores, mostró señales de agotamiento, que aunado a los desequilibrios de las finanzas públicas y a una creciente tendencia internacional de liberalizar los intercambios de mercancías y servicios, abonaron el camino para que a raíz de la crisis financiera de 1982, y las políticas de reestructuración económica que se derivaron de ella, las autoridades iniciaran una política gradual de apertura comercial que fue cobrando mayor dinamismo a partir de la segunda mitad de los años ochenta.

### **La apertura comercial y la internacionalización de la economía mexicana.**

Las autoridades mexicanas, conforme el modelo sustitutivo de importaciones mostraba señales de agotamiento, iniciaron los primeros intentos por dar un giro rotundo en la política comercial del país, implementando un esquema de mayor apertura, basado en apoyar la bonanza petrolera que entonces vivía el país.

De esta forma fue que en 1980 se presentó la primera gestión, que no prosperó, para ingresar al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio por sus siglas en inglés y antecesor de la actual Organización Mundial del Comercio)<sup>73</sup>, seguida por algunas medidas de liberalización, sobre todo de permisos de importación, para importar bienes de consumo final<sup>74</sup>.

La nueva Ley Aduanera que abrogó y fusionó al Código Aduanero de 1951, a la Ley de Valoración Aduanera de mercancías de importación de 1978 y a la Ley de la Policía Fiscal de 1947, entró en vigor en julio de 1982.

---

<sup>73</sup> El GATT fue un acuerdo multilateral, creado en la conferencia de La Habana en 1947 y firmado en 1948, con la finalidad de establecer un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias para facilitar el comercio entre sus miembros. En 1994 se transformó en Organización Mundial del Comercio (OMC). El GATT era parte del plan de regulación de la economía mundial tras la Segunda Guerra Mundial, que incluía la reducción de aranceles y otras barreras al comercio internacional. El funcionamiento que tuvo el GATT, y con el cual ahora opera la OMC, se basa en las reuniones periódicas de los estados miembros, en las que se realizan negociaciones tendientes a la reducción de aranceles, según el principio de reciprocidad. Las negociaciones se hacen miembro a miembro y producto a producto, mediante la presentación de peticiones acompañadas de las correspondientes ofertas.

<sup>74</sup> Estas medidas de liberalización fueron canceladas con la crisis cambiaria y la devaluación del peso en septiembre de 1982.

## **Ley Aduanera de 1982.**

La Ley Aduanera justificaba su expedición en la necesidad de adaptar el sistema fiscal del país al dinamismo de la economía mundial, reducir la diversidad de impuestos y actualizar el régimen de imposición indirecta. Igualmente, la Ley buscaba unificar los ingresos y simplificar el cumplimiento de las obligaciones, además de sistematizar los estímulos fiscales<sup>75</sup>. La nueva ley reconocía también que el comercio exterior era uno de los instrumentos más importantes para promover el crecimiento, por lo que la captación de divisas extranjeras, a través de las exportaciones y la importación de bienes y servicios, eran indispensable.

Por otra parte, la Ley Aduanera establecía que era necesaria la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, sobre la base de un ordenamiento firme y sistemático, que se convirtiera en un instrumento de política económica.

La introducción del principio de confianza en el contribuyente a través del mecanismo de autodeterminación del impuesto<sup>76</sup>, sin duda fue un cambio fundamental, donde los que determinarían el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en las operaciones aduanales serían los importadores y exportadores, de tal forma que ellos mismos calcularían y declararían el impuesto que les correspondería pagar al realizar una operación de comercio exterior (sin menoscabo de las facultades de revisión y auditoría de la autoridad aduanera).

Con la finalidad de facilitar la operatividad de este esquema, se obligó a los contribuyentes inscribirse en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores, los cuales realizaban habitualmente el 80% de las transacciones internacionales del país.

Lo anterior constituyó un parteaguas en la forma en que había operado el despacho de mercancías de comercio exterior en México, ya que se hizo corresponsables a los agentes del comercio exterior tanto sobre sus operaciones como sobre el respectivo

---

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> TREJO, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003, p.34

pago de sus contribuciones, en vez de que fuera la potestad exclusiva de la autoridad, quien además la ejercía con un gran margen de discrecionalidad.

Esta ley preveía el concepto de valoración de mercancías y de mecanismos para promover los sectores y ramas vinculadas con el comercio exterior, tales como la industria maquiladora y las empresas PITEX (Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación). Para ello se establecieron las categorías del depósito industrial y la reposición de existencias.

La Ley tuvo un apartado especial relativo a los desarrollos portuarios, los cuales fueron declarados como de utilidad pública, con la idea de estimular la producción nacional, promover el desarrollo industrial, incrementar la captación de divisas y medios de pago, fomentar la exportación de productos terminados y mejorar las condiciones del empleo del país.

Fue sobre esta base que surgieron los puertos industriales de Altamira en el Golfo de México y Lázaro Cárdenas en el Océano Pacífico.

### **La liberalización comercial en los años ochenta.**

Para 1986, cuando México formalizó finalmente su ingreso al GATT, se adoptaron en el país varios instrumentos internacionales en materia de derecho tributario aduanero y comercio exterior. Entre ellos destacaron el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías y la eliminación de los precios oficiales para el cálculo *ad valorem*. También se instrumentaron los códigos de conducta referentes a las políticas *antidumping*, el de obstáculos técnicos, sobre las licencias de importación y la valoración aduanera, además de que se adecuó un mecanismo de defensa contra las prácticas desleales en materia de comercio internacional<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup>FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004,p.192

Especialmente a partir de 1987, en el marco de la creciente liberalización comercial del país, cuando muchas fracciones arancelarias –sobre todo de bienes de consumo final– quedaron liberadas del requisito de permiso previo de importación, el Gobierno Federal procedió a una nueva reorganización administrativa de las aduanas. En 1989 la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos<sup>78</sup>.

Enseguida, mediante el reglamento interior de la SHCP publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fueron distribuidas en unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con atribuciones meramente fiscales. Finalmente, otra reforma al reglamento interior de la SHCP, del 15 de enero de 1993, transformó a la Dirección General de Aduanas en Administración General de Aduanas, estableciéndose una nueva jurisdicción para las 45 aduanas del país<sup>79</sup>.

Por otra parte, en mayo de 1988, México ingresó al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que se transformó en 1994 en Organización Mundial de Aduanas, cuya misión es armonizar y facilitar el comercio internacional, alentando los intercambios, experiencias e información entre los países miembros y contribuir al desarrollo de las mejores prácticas en materia de aduanas. Con ello se consolidó una participación mexicana activa en los principales foros multilaterales relativos al comercio exterior.

A partir de 1989 se instrumentó el mecanismo de revisión aleatoria de mercancías y se consolidó el esquema de la autodeclaración del contribuyente, en la que se evitaba la revisión de la totalidad de las mercancías y embarques, los cuellos de botella y retrasos en las operaciones de despacho, además de fomentar la discrecionalidad y prácticas carentes de transparencia.

Asimismo, se modernizaron las estructuras de las aduanas, eliminando los puestos de vistas aduanales, almacenistas e interventores, se introdujeron manuales de procedimientos y aplicaciones informáticas, como el SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral), con la finalidad de agilizar la operación aduanera.

---

<sup>78</sup> TREJO, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003, p.34

<sup>79</sup>FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004,p.197

Durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1992, se produjo una reforma a la Ley Aduanera, en la que se incorporó el código de valoración de mercancías conforme a los lineamientos del GATT.

### **Los Tratados de Libre Comercio.**

La apertura comercial, que hasta principios de los noventa se caracterizó por la adhesión de México a mecanismos multilaterales como el GATT y la adopción de medidas de liberalización comercial unilaterales, fue retomada con el inicio de negociaciones para la firma de Tratados con otros socios comerciales basados en el principio de reciprocidad y calendarios de desgravación gradual.

El TLCAN fue el primero de estos tratados, en el que se contempló la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá en la que se pactó la eliminación de los obstáculos comerciales y la facilitación de la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de los países firmantes. Asimismo se establecía la promoción y complementación de cadenas productivas y las oportunidades de inversión dentro de ellos, de conformidad con una serie de reglas y mecanismos vinculantes para las partes firmantes, tales como las “reglas de origen”, que son las que determinan los productos que gozan de un trato preferencial sobre los provenientes de terceros países a la región de América del Norte.

En el caso de los productos elaborados con insumos de procedencia externa a la región, se hace necesario determinar su contenido, a fin de fijar la parte proporcional de aranceles, a través de la evaluación de los porcentajes del contenido regional, la transformación sustancial del producto, la determinación de los procesos productivos específicos y el cambio de la clasificación arancelaria<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Ibid.

Estados Unidos, Canadá y México acordaron, en el TLCAN, establecer un certificado de origen uniforme, para constatar que los bienes importados a sus territorios califican para el trato arancelario preferencial que contempla el Tratado.

Asimismo se acordaron otros mecanismos como: la verificación de origen de las mercancías; las resoluciones anticipadas; la reglamentación uniforme en los mecanismos aduaneros y la revisión e impugnación sobre las determinaciones de origen.

Posterior a la firma del TLCAN, México ha venido celebrando Tratados de Libre Comercio (TLCs) con diversos países (Centroamérica, Chile, Uruguay, Colombia, Israel, Japón, Asociación Europea de Libre Comercio y en 2012 con Perú) destacando el acuerdo con la Unión Europea que por sí solo implica condiciones preferenciales de acceso con veintisiete países de esa región. En dichos tratados se han plasmado similares disciplinas comerciales, bajo las cuales se rige el comercio en condiciones preferenciales que México ha negociado con sus socios comerciales.

### **Ley Aduanera de 1995.**

Como corolario de la negociación de los TLCs, en diciembre de 1995, se dio a conocer una nueva Ley Aduanera, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, y que a la fecha continúa vigente, teniendo su primera reforma en diciembre de ese mismo año, que tenía como objetivo reflejar los mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT<sup>81</sup>.

La nueva Ley Aduanera mantuvo como principio fundamental del despacho, la disposición que sólo será revisado un porcentaje determinado de los embarques de mercancías, en virtud de la instrumentación del mecanismo de selección aleatoria, comúnmente llamado “semáforo fiscal”, que señala, en verde, el desaduanamiento libre o, en rojo, la comprobación aduanal de la declaración previamente manifestada por el contribuyente. Es importante destacar que dicho procedimiento aplica tanto para los

---

<sup>81</sup> TREJO, Pedro, El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003, p.35

importadores en gran escala como para el ciudadano que cruza las fronteras, arriba por barco o aterriza en algún aeropuerto desde el extranjero.

Mención especial merecen los mecanismos de apoyo a la operación aduanera, por parte de particulares que forman parte complementaria, pero muy relevante, de la misma. Por un lado, debe mencionarse la importante inversión de capital privado en almacenes aduanales, los cuales operan mediante un esquema de concesión a particulares, quienes responden a la autoridad aduanera, pero que introducen un elemento de competencia en el sector, a la vez que se incentiva la búsqueda de un mejoramiento continuo de los servicios de importación y exportación.

El procedimiento de desaduanamiento de las mercancías, consiste en la nacionalización de las mercancías de importación y la desnacionalización de las de exportación, realizadas por conducto de un agente aduanal. El agente aduanal es un particular que debe cumplir con requisitos y evaluaciones aplicadas por la autoridad aduanera para obtener una patente.

La Ley Aduanera contempla los requisitos para importar mercancías al país, en donde se establece que los importadores deben presentar una factura comercial, la declaración de valor en aduanas, la guía de transportación, el certificado de origen (para aquellos países con los que se tenga celebrado un TLC), y los requisitos no arancelarios, tales como: permisos de importación, autorizaciones fitosanitarias, guías ecológicas, Normas Oficiales Mexicanas y/o de etiquetado. Únicamente una proporción menor de mercancías (inferior al 10% de la tarifa), se hallan sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias.

Tras cumplir con los requisitos anteriores, se pasa a la etapa de la clasificación arancelaria, para así determinar los impuestos que se han de pagar: en primer término, por concepto *ad valorem*, que para las importaciones la tasa más alta es del 20% y en casos excepcionales del 35%, en tanto que para las exportaciones en su gran mayoría la tasa es del 0%. Otros impuestos son el uso de aduana (conocido como Derecho de Trámite Aduanero o DTA), el impuesto al valor agregado (IVA) y algunos especiales,

como cuotas compensatorias cuando aplican, impuestos sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos.

El proceso continúa después del pago de las contribuciones con el sometimiento de las mercancías a la selección aleatoria o semáforo fiscal, y efectuado lo anterior, culmina el desaduanamiento<sup>82</sup>.

Por otra parte, Ley Aduanera vigente distingue varios regímenes para efectuar importaciones y exportaciones, las cuales pueden ser definitivas o temporales, bajo el régimen de depósito fiscal, o bien bajo la categoría de libre tránsito de mercancías, cada una con especificaciones aduaneras y arancelarias de conformidad con las características de las operaciones realizadas.

En 1995, y posteriormente 2002 y 2007, se publicaron sendas Leyes sobre los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, siendo la última de estas la que se encuentra actualmente en vigor y en la que se establece que dichos impuestos se causarán conforme a la tarifa y fracción arancelaria que la propia Ley señala.

De igual forma en 1998 se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

En el plano administrativo, a partir del 1 de julio de 1997 entró en funciones el Servicio de Administración Tributaria, un órgano desconcentrado de la SHCP al cual quedaron incorporadas las funciones del sistema aduanero del país, con la inclusión en su estructura de la Administración General de Aduanas.

Al concluir los años noventa, México contaba con un sistema aduanero moderno, acorde con la corriente de liberación comercial, que se caracterizaba por ser un

---

<sup>82</sup>FLORESCANO, Enrique, et. al. Historia de las Aduanas en México, 1.ed., México, CAAAREM, 2004,p.197

facilitador de las operaciones de comercio exterior, donde las autoridades ejercían control sobre la entrada y salida de las mercancías de comercio exterior, sustentado en la premisa de confianza en las declaraciones de los importadores y exportadores, pero vigilando el cumplimiento de las normas aplicables, con procesos normados y apegados a las prácticas internacionales y un creciente uso de las herramientas informáticas<sup>83</sup>.

### **La Ley Aduanera en el contexto actual.**

Aunque la Ley Aduanera de 1995 sigue vigente, el marco normativo aplicable a las operaciones de comercio exterior es constantemente actualizado a través de reglas y resoluciones. De esta forma se han hecho modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

A pesar de la complejidad del aparato normativo, gracias a los programas que se han instrumentado y a su éxito, el sistema aduanero mexicano hoy en día se encuentra funcionando de manera óptima. No obstante, **debe dejarse de manifiesto que la complejidad y la estructura normativa es vieja, muy complicada y en ocasiones aparenta estar parchada, situación que complica su observancia y obliga a los usuarios a especializarse en su interpretación y aplicación.**

Para apoyar en mayor medida las actividades de comercio exterior, se decidió prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiriera, para lo cual los oficiales aduaneros establecieron contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva, considerando de manera especial los procesos de manufactura justo a tiempo y las cadenas logísticas internacionales.

---

<sup>83</sup> Ibid. p. 202

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero.

No obstante lo anterior, se debe precisar que la globalización de los mercados internacionales, en la cual la economía mexicana se encuentra inserta, ha implicado el surgimiento de nuevos retos, como son el combate y atención de mecanismos cada vez más complejos de fraude comercial, subvaluación, piratería y contrabando, a la par de la lucha contra actividades ilegales como el tráfico de estupefacientes y armas, el trasiego de dinero producto de actividades criminales, o la amenaza del terrorismo, que implica, entre otros aspectos, la vigilancia de mercancías de uso sensible.

Ello ha implicado tener que adoptar esquemas de administración de riesgos, para continuar facilitando las operaciones legítimas de comercio exterior y, al mismo tiempo, inhibir aquellas que constituyen una amenaza para la economía, la salud o la integridad de los mexicanos.

Por tal motivo la Aduana Mexicana decidió poner en marcha un importante programa de modernización tecnológica, con la instalación y actualización de mecanismos de control (aforos y videos) y de revisión no intrusiva (rayos X y gamma) y la capacitación continua de su personal.

Simultáneamente, adoptó medidas de facilitación como la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM) o coadyuvó a la instrumentación de otras, como el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), las cuales buscan facilitar las operaciones de comercio exterior seguras. En cuanto al creciente flujo de pasajeros internacionales, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas, a la vez que se busca agilizar la revisión de aquellos<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> <http://www.aduanas.gob.mx/>

## **La evolución del marco legal aduanero mexicano a través del tiempo.**

La revisión del marco legal aduanero de 1930 a nuestros días, es el reflejo de la coyuntura histórica que ha vivido el país a través del tiempo, y de las preocupaciones que han tenido los sucesivos gobiernos por impulsar determinadas estrategias o políticas económicas que, en cada momento y circunstancia, han considerado conveniente para impulsar el desarrollo del país. Es importante destacar que dichas políticas también se han visto impactadas por los acontecimientos políticos y económicos internacionales vigentes en cada una de esas etapas.

Una vez concluida la lucha armada generada por la Revolución, el interés de las autoridades se volcó en impulsar el desarrollo industrial de un México hasta ese entonces predominantemente rural, cuya estructura de exportaciones consistía esencialmente de materias primas, situación que fue determinante para estructurar una política de protección que fomentara el crecimiento de la planta productiva nacional.

Dicha política tuvo su mayor auge en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, años que por cierto coincidieron con una época de importante prosperidad y crecimiento económico a nivel internacional, que contrastó con los años de crisis económica anteriores al conflicto bélico.

También merece destacarse la importancia que tuvieron en los años de la posguerra las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina de la ONU, la cual postulaba el impulso a la industrialización de los países de la región mediante la estrategia de protección a las industrias nacientes o en desarrollo. Por consiguiente, el marco regulatorio al comercio exterior puso énfasis en las restricciones o prohibiciones al comercio, además de crear un andamiaje institucional enfocado a reprimir y perseguir el contrabando, más como una preocupación por “aislar” al aparato productivo nacional de la competencia de mercancías extranjeras, que por la omisión de contribuciones que dicha práctica podía implicar.

Al mostrar señales de agotamiento el modelo sustitutivo de importaciones en los años setenta del siglo pasado, se generó en muchos países en vías de desarrollo, y México no fue la excepción, un cambio paulatino de la estrategia de protección a la planta productiva, hacia una de promoción a las exportaciones, la cual implicó modificar los esquemas de protección y adoptar una política de apertura comercial, para lograr que los productos fabricados en el país tuvieran precios y una calidad competitiva a nivel internacional.

Ello tuvo como consecuencia directa la modificación al esquema legal aplicable al comercio exterior, para facilitar las operaciones de importación y exportación, y adoptar las mejores prácticas internacionales, con miras a lograr que la economía mexicana fuese una plataforma atractiva para producir y exportar. Para consolidar esa estrategia, el siguiente paso fue la negociación y firma de los TLC, con el propósito de lograr condiciones de acceso preferenciales y estables a los mercados de los principales socios comerciales del país.

México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 44 países (TLCs), 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) y 9 acuerdos de complementación de comercio (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Además, participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la ALADI<sup>85</sup>.

Una vez consolidada la apertura comercial, el reto que enfrentan hoy en día las autoridades encargadas de supervisar el comercio exterior y, en este caso, la Aduana Mexicana, es continuar facilitando las operaciones de despacho, aprovechando las

---

<sup>85</sup> <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos/>

herramientas tecnológicas actualmente disponibles, pero sin menoscabo de las funciones de seguridad que impone un mundo cada vez más globalizado.

Por lo tanto, la legislación aduanera mexicana tendrá que seguir actualizando de manera permanente sus normas y procedimientos, para lograr el equilibrio entre agilizar el comercio exterior, apuntalando así la competitividad del país, a la vez que debe contemplar disposiciones que sustenten adecuadamente las tareas de seguridad y administración de riesgos que permitan prevenir amenazas o disuadir actividades ilícitas crecientemente complejas, que ponen en riesgo a la economía y a la sociedad.

## CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1. Definición de aduana y estudio de los diferentes modelos internacionales.

La Aduana, cuenta con una historia bastante antigua y compleja. Nadie conoce a ciencia cierta de donde surge la palabra Aduana, para algunos estudiosos, ésta proviene del término árabe *divanum*, que significa la casa en la que se imponían los tributos y derechos. En cambio, para otros la palabra aduana proviene del término en latín *adventus*, ya que las mercancías advenían de otros países. Sin embargo, otra teoría afirma que su origen se encuentra en el término italiano *duxana*, pues era ahí donde se pagaban los derechos al *Dux* (magistrado supremo) de Venecia y de Génova por el ingreso de mercancías.

No obstante, una de las versiones más fuertes del verdadero origen etimológico de la Aduana proviene del árabe o morisco, pues en la época del virreinato morisco de Córdoba y Granada, aquella oficina pública designada para registrar los bienes que se importaban o exportaban, así como los derechos que se tasaban por tales operaciones, se denominaba *al duyan* o *adayuan*<sup>86</sup>.

Pues bien, aunque no está claro el origen de la palabra, lo que sí es preciso es el significado y alcance de la figura.

¿Qué es la Aduana?

Las Aduanas son aquellas instituciones que tienen la encomienda de regular la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que son transportadas o conducidas, el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste o de dicha entrada o salida de las mercancías<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Etimología página aduanas venezuela

<sup>87</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012) Título Segundo: Control de aduana en el despacho, Capítulo III Despacho de mercancías - Artículo 35.

¿Cuáles son las tareas principales de las Aduanas?

Históricamente las Aduanas tenían la tarea preponderante de normar el tráfico de mercancías con el objetivo principal de recaudar impuestos, mantener una ventaja competitiva, que permitiera a las culturas florecer.

Con el paso de los años esa ventaja competitiva, con la creciente interconectividad tecnológica, aunada con el fenómeno de la globalización ha empujado a las naciones a buscar diversos grados de especialización, dónde la imposición de tributos al comercio se ha visto gradualmente reducida por el grado de facilitación comercial de cada Estado.

¿Qué es facilitación comercial?

Según Andrew Grainger, “la facilitación comercial es la simplificación, armonización, estandarización y modernización de los procedimientos comerciales.”<sup>88</sup>. La facilitación comercial busca reducir los costos de las transacciones comerciales a través de la generación de procedimientos que impliquen un movimiento más rápido de mercancías y de personas de un país a otro.

En este sentido atendiendo la demanda de los usuarios y del sector comercial, consistente en la inmediatez de la entrega de mercancías, reduciendo tiempos de entrega y costos, así como al desarrollo acelerado para transportar mercancías, las aduanas alrededor del mundo se preocuparon por facilitar sus procedimientos, instrumentaron esquemas de simplificación y se convirtieron en aduanas permisivas.

No obstante lo anterior, debido a diferentes lamentables actos terroristas que sucedieron alrededor del orbe en años recientes, los gobiernos de los países tomaron la determinación de cerrar sus fronteras y de endurecer los procesos aduaneros para

---

<sup>88</sup> World Customs Journal, Volume 2, No. 1, 2008, pag. 17

controlar al máximo la entrada y salida de mercancías y de personas a los territorios nacionales.

Baste mencionar que, durante el atentado del 11 de Septiembre de 2001 en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, la atención del mundo se volcó hacia ese suceso. El gobierno de los Estados Unidos concluyó que a pesar de la imagen que se tenía sobre los esquemas de seguridad, sus estándares no eran infalibles, sino que por el contrario, se percataron que sus fronteras eran tan porosas como una esponja.<sup>89</sup>

Situaciones como la anteriormente citada, llevaron a las Autoridades Aduaneras y a las organizaciones internacionales a buscar un replanteamiento de los intereses en torno al flujo de mercancías, buscando no frenar el comercio internacional.

**Ahora, las Aduanas se encontraron en un gran dilema ya que, sin pedirlo, adquirieron en nuevo rol, se convirtieron en una dependencia que se tendría que enfocar en la seguridad, pero de igual manera, tendría que procurar la facilitación del comercio, sin embargo, conforme a su esencia no podría perder de vista su fuerte responsabilidad en la recaudación de los Estados, ya que juega un rol fundamental en la competitividad económica de los países.**

A pesar de que no existe una clasificación oficial que identifique o clasifique a las aduanas por su vocación, a continuación me referiré a 4 estereotipos o modelos de aduanas que pudieran ayudar a identificar o a encasillar a los diferentes tipos que han instrumentado los países considerando sus políticas económicas y estrategias comerciales:

---

<sup>89</sup> En este contexto el Sr. Robert C. Bonner, ex-Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de Norteamérica, mencionó en un discurso pronunciado ante el Subcomité de Procedimientos Aduaneros del Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), celebrado en San Francisco, California, en junio de 2010: "El futuro ya no será lo que solía ser", haciendo alusión al drástico cambio que necesariamente las políticas de seguridad darían, impactando directamente la facilitación comercial. Asimismo comentó que: "como experiencia personal, percibo que el resultado de la Alerta Nivel 1, que se instrumentó el 12 de septiembre de 2001, ocasionó que nuestras fronteras virtualmente fueran cerradas. Esto ocurrió debido a nuestro vasto crecimiento en las inspecciones, los tiempos de espera en nuestras fronteras con Canadá se dispararon durante la noche, pasaron de una media de 10 minutos a más de 12 horas en promedio, ni que decir lo que aconteció con México en donde instrumentamos medidas similares y el comercio prácticamente se cerró."

### **2.1.1. Aduana Recaudadora**

Es aquella que tiene como finalidad el cobro de impuestos que se generan en el comercio exterior, tanto en la entrada como en la salida de mercancías con la finalidad de obtener recursos para la federación.

Para numerosos países, los ingresos aduaneros, el día de hoy, siguen constituyendo una parte importante de la hacienda pública. La aduana en su función recaudadora desempeña un papel fundamental en la percepción de los impuestos nacionales, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se aplica a las mercancías que cruzan las fronteras y que actualmente representa en diversos países, más del 40% del total de los ingresos recaudados a nivel nacional<sup>90</sup>.

Al proporcionar ingresos fiscales a sus países, las aduanas tienen un efecto indirecto positivo para equilibrar su presupuesto fiscal y para financiar mayores actividades, necesarias para el desarrollo social y económico.

A lo largo de los años los aranceles han sido una fuente importante de ingresos, sin embargo, hoy en día la desgravación arancelaria se ha vuelto una realidad a razón de la firma de los diversos Tratados de Libre Comercio, lo cual, no disminuye el papel que juegan las administraciones aduaneras en la recaudación, sino por el contrario, cuanto más bajo es el arancel, más importante se vuelve la necesidad de aumentar la base de contribuyentes efectivos que permitan reducir el impacto de dicha desgravación sobre los ingresos fiscales.

Para aumentar la base de contribuyentes, este tipo de aduanas ha tenido que definir estrategias de modernización, a fin de facilitar el comercio internacional y elevar la competitividad nacional, disminuyendo la cantidad de trámites de importación y exportación, agilizando el proceso del despacho aduanero, invirtiendo en tecnología de punta como herramientas de apoyo para la inspección y capacitando constantemente al

---

<sup>90</sup> Ejemplos: México, Venezuela, Guatemala, Bolivia, Ecuador.

personal aduanero, acciones que se traducen en la reducción de tiempos y costos para los usuarios del comercio exterior.

Objetivos principales de las aduanas recaudadoras:

- Percibir recursos para el fisco nacional.
- Proteger la economía nacional del contrabando de mercancías y de la introducción ilegal de bienes.
- Vigilar el interés fiscal y el cumplimiento de las medidas establecidas por las instancias gubernamentales facultadas para tal efecto, con la finalidad de contribuir al fomento de la competitividad de la industria nacional.

Ejemplos:

- Aduana Nacional de Bolivia (ANB).
- Aduana de Guatemala (Superintendencia de Administración Tributaria - SAT).
- Servicio Nacional de Aduana de Ecuador (SENAE).
- Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria de Venezuela (SENIAT).
- En general la totalidad de las Aduanas de Latinoamérica.

Los derechos arancelarios correspondientes, representan una parte adicional de ingreso para el país, por tratarse de un impuesto a las importaciones. El derecho de aduana al proveer de ingresos fiscales, tiene un efecto indirecto positivo en los países que enfrentan dificultades para equilibrar su presupuesto fiscal y para financiar mayores actividades requeridas para el desarrollo social y económico.

Este mecanismo representa una de las formas más efectivas de obtener financiamiento fiscal. El arancel es una fuente importante de ingresos. Las Aduanas tienen facultades que brindan la seguridad en la recaudación a través del cobro de impuestos al comercio exterior, los impuestos internos, en México el Derecho de Trámite Aduanero y las

Cuotas Compensatorias, así como la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan al pago de impuestos tanto de importación como de exportación.

Es importante mencionar que en México la Administración General de Aduanas aporta anualmente una suma muy importante en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que ha superado las expectativas y ha logrado que esta Administración, perteneciente al Servicio de Administración Tributaria, se coloque como la número uno en recaudación de este impuesto concentrando el 52% del total del IVA recaudado, de conformidad con los datos del Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012.

### **2.1.2. Aduana Fiscalizadora**

Es aquella que tiene como finalidad inspeccionar a las personas, mercancías o transporte que entran o salen legalmente del país por motivo de comercio exterior o turismo, a través de las diferentes vías sean marítimos, aéreos o terrestres para hacer cumplir los diferentes efectos legales, como son la recaudación de impuestos instar a los contribuyentes a cumplir su obligación tributaria, cautelando el correcto, integro y oportuno pago de los impuestos.

A pesar de que las Aduanas han puesto empeño por simplificar y armonizar los procedimientos mediante el uso de tecnología, así como, han abierto sus fronteras a la implementación de estándares internacionales y trabajan arduamente en la cooperación y coordinación con autoridades aduaneras de otros países, con el objeto de intercambiar información que coadyuve a la prevención, investigación y represión de los ilícitos aduaneros, aun encontramos aduanas alrededor del mundo que continúan con esquemas proteccionistas y de sustitución de importaciones, manteniendo políticas de revisión aduanera muy severos, revisando casi la totalidad de las mercancías que ingresan o salen de sus territorios, además estableciendo un esquema de cobro de aranceles elevados y complejo, estableciendo una serie de requisitos no arancelarios muy amplio. Este modelo es común encontrarlo en la mayoría de las aduanas de los países africanos y en algunas islas de El Caribe.

### **2.1.3. Aduana de Seguridad**

Derivado de los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América (EUA), las administraciones aduaneras tuvieron que redefinir sus políticas gubernamentales para contar con estrategias que fortalezcan y mejoren las practicas existentes, estableciendo principios para coadyuvar a la seguridad nacional, lo anterior debido a la política de restricción adoptada por el Gobierno de los EUA.

El comercio exterior es un motor fundamental de la prosperidad económica. El sistema de comercio global es susceptible de ser utilizado con fines ilícitos, lo que ocasionaría graves trastornos a la economía mundial. Las administraciones de aduanas, siendo las instituciones gubernamentales encargadas de controlar y gestionar el flujo comercial internacional, se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global.

Derivado de ello, en 2005 los miembros de la Organización Mundial de Aduanas, aprobaron el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco SAFE, por sus siglas en inglés), documento que prevé, en sus dos pilares, trabajar utilizando normas comunes para incrementar la seguridad y agilizar la cadena logística internacional; así como facilitar y promover el comercio exterior fomentando el establecimiento de sistemas y prácticas de seguridad, para garantizar la legitimidad de las operaciones y reducir el riesgo de contaminación de mercancías.

Las aduanas que han enfocado sus esfuerzos en la seguridad nacional, aprovechan sus competencias y conocimientos técnicos, ya que sería imposible inspeccionar cada cargamento que entra y sale del país. Por tal motivo, estas aduanas han desarrollado sistemas de análisis de riesgo, con base en la información que los importadores proporcionan de forma anticipada; han establecido normas para garantizar la seguridad de la cadena logística; y han fortalecido la cooperación entre administraciones aduaneras, así como con las empresas, a fin de mejorar las capacidades de detección de envíos de alto riesgo, entre otras acciones.

Objetivos principales de las aduanas con un enfoque en la seguridad nacional:

- Fortalecer las actividades relacionadas con la aplicación de las leyes, a través del uso de tecnologías y del intercambio de información con otros países, intensificando esfuerzos a través de investigaciones contra el tráfico de armas y de mercancías de uso dual, así como las violaciones a los derechos de propiedad intelectual, el contrabando y otros delitos relacionados.
- Establecer programas de carga segura y de esquemas de segmentación de riesgo, a través de la selección de cargamentos.
- Coadyuvar en la prevención del terrorismo y actividades criminales.
- Alertar, prevenir e impedir la entrada al país de:
  - Individuos propensos a llevar a cabo actividades ilícitas y actos terroristas;
  - Narcóticos;
  - Armas comunes;
  - Armas de destrucción masiva;
  - Dinero en efectivo derivado de actividades ilícitas; y,
  - Mercancías de uso dual, entre otros.

Ejemplos:

- *Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de los EUA (CBP, por su acrónimo en inglés).*
- *Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por su acrónimo en inglés).*

#### **2.1.4. Aduana Mixta**

Las aduanas con un enfoque mixto tienen un papel fundamental para vigilar el interés fiscal de los países, facilitar los flujos comerciales, reducir costos y por otro lado, contar con esquemas eficaces para el combate a las actividades ilícitas que afectan a todos aquellos que operan dentro de la legalidad.

Por ello, han llevado a cabo grandes esfuerzos por mantener un balance entre las principales funciones que deben desempeñar, tales como: coadyuvar a la recaudación fiscal nacional; fortalecer la función recaudatoria y los procesos de institucionalización; modernizar los marcos de operación en apego a las mejores prácticas internacionales; así como, implementar medidas de control que coadyuven a salvaguardar la seguridad nacional.

Las medidas clave que apoyan este enfoque, incluyen:

- Creación de bases de datos integrales que contengan información sobre impuestos internos, comercio exterior y referencias de bases externas con reportes comerciales de empresas nacionales y extranjeras;
- Establecimiento de esquemas de intercambio de información;
- Gestión de Riesgos;
- Implementación de esquemas electrónicos de pago de contribuciones;
- Simplificación regulatoria;
- Firma de Acuerdos de Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera;
- Homologación de procedimientos aduaneros con socios comerciales;
- Creación de una Ventanilla Única para la gestión de trámites de operaciones de comercio exterior;
- Capacitación especializada del personal aduanero;
- Implementación de normas adecuadas a las necesidades actuales del comercio internacional;
- Mecanismos eficaces de auditoría posterior al despacho de aduana, e
- Inversión en infraestructura, tecnología y sistemas de última generación, entre otros.

Es importante tener en cuenta, que las mejoras en la esfera de la facilitación del comercio se traducen en resultados positivos para los usuarios de comercio exterior (relación costo-beneficio), coadyuvan a fomentar la competitividad del país, lo que eventualmente se ve reflejado en el incremento de la base recaudatoria.

Ejemplos:

- Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria de México.

Después de analizar los diferentes modelos, es difícil decidir cuál es el más apropiado, por lo que es imprescindible definir una política clara así como las prioridades para ajustar la estrategia nacional.

Se debe tener en cuenta que, hoy en día, existen diversos factores tales como: el desarrollo tecnológico, la interconectividad de las economías, así como, el desarrollo político, social y económico de los países, situación que ha afectado directamente las tendencias regionales e internacionales del planeta, volviendo el comercio más complejo, debido a que se realiza con mayor rapidez y, lamentablemente, con un importante crecimiento de amenazas.

En este sentido, se podría decir que la globalización, amén de las bondades económicas que trae aparejadas, ha afectado radicalmente la manera en la cual se llevan a cabo los intercambios comerciales, lo cual ha tenido efectos en el quehacer aduanero diario, provocando su constante evolución. Esta constante evolución en materia aduanera ha provocado que las diferentes economías armonicen los criterios, desarrollando recomendaciones y estándares en el seno de los organismos internacionales en la materia, con miras a crear tendencias mundiales que provoquen un crecimiento uniforme de los Estados, ya sea en materia de facilitación, o bien en materia de seguridad.

Con la finalidad de mantener políticas y procedimientos alineados con las principales tendencias internacionales, algunos países decidieron reestructurar su modelo de administración y por lo tanto, sus procedimientos y manera de gestionar.

A continuación presentaré, a manera de modelo, algunas fichas que contienen información general sobre la vocación dependencia y estructura administrativa de algunos sistemas aduaneros alrededor del mundo:

## **Estados Unidos de América: Modelo de Seguridad**

### **Nombre:**

U.S Customs and Border Protection (CBP) -Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de los EUA

### **Depende de:**

Department of Homeland Security (DHS) - Departamento de Seguridad Interna

### **Objetivo/Misión de CBP:**

Asegurar el Bienestar nacional:

- Protegiendo las fronteras de EUA;
- Protegiendo al pueblo estadounidense contra terroristas e instrumentos del terror;
- Haciendo cumplir firmemente las leyes de los Estados Unidos de América;
- Promoviendo la seguridad económica nacional, a través de un marco legal para el comercio internacional mercantil y de pasajeros;
- Sirviendo a la sociedad estadounidense con valores íntegros.

### **Valores:**

- Vigilancia, Servicio a la Nación y Seguridad.

### **Panorama general:**

CBP tiene a su cargo la custodia de cerca 11,300 kilómetros de frontera terrestre que los EUA comparten con Canadá y México y 3220 kilómetros de aguas costeras que rodean la península de Florida y la costa meridional de California. El organismo también protege 152,890 kilómetros de frontera marítima junto con la Guardia Costera de los EUA.

## **Canadá: Modelo de Seguridad**

### **Nombre:**

Canada Border Services Agency (CBSA) – Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá.

### **Depende de:**

Public Safety Canada - (PSC) – Seguridad Pública de Canadá

### **Objetivo/Misión de CBSA:**

Garantizar la seguridad y prosperidad de Canadá administrando el acceso de personas y bienes que salgan o entran a Canadá.

**Valores:**

- Integridad
- Respeto
- Profesionalismo

**Panorama general:**

La CBSA cumple sus responsabilidades con una plantilla de aproximadamente 13,000 empleados, incluyendo más de 7.200 oficiales uniformados que prestan servicios a cerca de 1,200 puntos en Canadá y en 39 ubicaciones internacionales.

**Japón: Modelo Fiscalizador**

**Nombre:**

Japan Customs and Tariff Bureau (JCTB) – Agencia de Aduanas y Tarifas de Japón

**Depende de:**

Ministry of Finance (MF) –Ministerio de Finanzas

**Objetivo/Misión de la JCTB:**

Se caracteriza como la puerta de entrada que apoya al comercio con fin de beneficiar a la industria y la sociedad en puertos marítimos y aeropuertos. Las Aduanas son la línea frontal de comercio de ambas actividades y se compone de tres roles principales:

- La recolección apropiada de impuestos;
- La Protección y seguridad de la sociedad y los bienes del Japón, mediante la prevención del ingreso ilícito de amenazas; y
- La facilitación comercial.

**Valores:**

- Protección
- Seguridad
- Facilitación

**Panorama general:**

En su condición de Isla, Japón mantiene como filosofía para la función aduanera la importancia en la colectividad internacional para el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

## **Singapur Modelo: Fiscalizador**

### **Nombre:**

Singapore Customs (SC) – Aduana de Singapur

### **Depende de:**

Ministry of Finance (MOF) – Ministerio de Finanzas

### **Objetivo/Misión de SC:**

Salvaguardar el comercio nacional y defender el estado de derecho que construye la confianza y facilita y protege el comercio y los ingresos nacionales.

- Constituirse como una Aduana líder que contribuya al crecimiento de la economía;
- Asegurar la integridad del comercio; y
- Fungir como una agencia de aduanas líder en el mundo, a través del manejo de mejores prácticas.

### **Valores:**

- Conciencia,
- Protección
- Seguridad

### **Panorama general:**

La aduana de Singapur manifiesta ser muy consciente de que el comercio es la base de la economía nacional, influenciada por su condición geográfica de isla.

## **China: Modelo Fiscalizador**

### **Nombre:**

General Administration of Customs of the People's Republic of China (GACPRC) – Administración General de Aduanas de la República Popular China

### **Depende de:**

State Council of the People's Republic of China (SCPRC) – Consejo del Estado de la República Popular China

### **Objetivo/Misión de la GACPRC:**

Supervisar como agencia única, el manejo de todo arribo y partida concerniente a la República Popular China. Ejercita un manejo estructural centralizado. Sus tareas esenciales son el control de cualquier entrada y salida, de impuestos y su recolección,

el combate, la prevención, así como la recopilación de estadísticas comerciales internacionales. También se encarga de responsabilidades mayores referentes a la recolección de impuestos, control aduanero, supervisión y manejo de operaciones In-bond, auditoría, temas de propiedad intelectual, protección de derechos, combate a prácticas ilícitas y manejo de puertos.

**Valores:**

- Fuerza
- Cooperación
- Control

**Panorama general:**

La Administración General de Aduanas es una agencia de gobierno que tiene el nivel de Ministerio y reporta directamente al Consejo de Estado de la República Popular China Administra todas las aduanas en todos los distritos nacionales. Los distritos aduanales reportan a la Administración General de Aduanas directamente. La Administración General de Aduanas se compone por 17 departamentos y 4 asociaciones; y supervisa acciones en más de 4000 estaciones de control con apoyo de una plantilla de personal que supera los 50,000 elementos.

**Francia: Modelo Fiscalizador**

**Nombre:**

Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) – Dirección General de Aduanas y Derechos Indirectos.

**Depende de:**

Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) – Ministerio de la Economía y Finanzas.

**Objetivo/Misión de DGDDI:**

- Recolección de impuestos.
- Regula los flujos comerciales a través de procedimientos de negocios.
- Protección doméstica.

**Valores:**

- Fluidez
- Seguridad
- Calidad

**Panorama general:**

La Aduana Francesa recauda un 13% de los ingresos del Estado cada año y a su vez, contribuye al presupuesto de la UE. Cumple sus objetivos a un nivel nacional y regional, ya que participa en la protección de la UE en temas ambientales, en las relacionadas con el combate al fraude comercial y con el tráfico a escala internacional (regional) y moviliza elementos en contra de la importación de mercancías ilícitas (nacional).

**España: Modelo Fiscalizador****Nombre:**

Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales (DAIE)

**Depende de:**

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP)

**Objetivo/Misión del DAAE :**

Manejar la dirección, planificación y coordinación de:

- La gestión de los tributos y gravámenes que recaigan sobre el tráfico exterior y de los recursos propios tradicionales del Presupuesto de la UE;
- La gestión relativa a los regímenes aduaneros y fiscales;
- El control del tráfico de mercancías que se realiza en territorios nacionales sometidos a distintos regímenes aduaneros y fiscales;
- El Análisis de riesgos en el ámbito de comercio exterior y combate al fraude y contrabando.

**Valores:**

- Vigilancia
- Integridad

**Panorama general:**

Dentro del DAIE se encuentra el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA). Es un servicio de carácter policial y dependiente que desarrolla su actividad en la lucha contra el contrabando, el blanqueo de capitales y el fraude fiscal. España comprende un total de

2.032km en fronteras con Francia y Portugal y en territorios fuera de la península ibérica con países en África.

### **Chile: Modelo Recaudador**

**Nombre:**

Servicio Nacional de Aduanas (SNA)

**Depende de:**

Ministerio de Hacienda (MH)

**Objetivo/Misión del SNA :**

Resguardar los intereses de la Nación y apoyar el Comercio Exterior del país, mediante el uso eficiente e integrado de la fiscalización y facilitación de las operaciones de Comercio Internacional, basándose en el principio de la buena fe, en un clima de confianza y actuando conforme a los principios de probidad y transparencia.

**Valores:**

- Eficiencia
- Calidad de vida

**Panorama general:**

Chile tiene actualmente una extensión de 756 102,4 km<sup>2</sup>, más una reclamación Antártica (Territorio Chileno Antártico) de 1 250 257,6 km. Colinda en un total de 6339 Km terrestres con Argentina, Bolivia, Perú y un total de 6435 km en el Litoral del Mar Chileno.

### **Argentina: Modelo Recaudador**

**Nombre:**

Dirección General de Aduanas (DGA)

**Depende de:**

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

**Objetivo/Misión de la DGA:**

La aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías, como así también, el control del tráfico de los bienes que ingresan o egresan en el territorio aduanero; así como fomentar la cultura del cumplimiento voluntario por parte

de los usuarios. Asimismo, y dentro de sus atribuciones, le corresponde regular las obligaciones y derechos de los contribuyentes.

**Valores:**

- Valorar
- Clasificar
- Verificar
- Controlar

**Panorama general:**

Las estrategias principales de la Aduana se vinculan con la facilitación y potenciación del comercio exterior y la verificación oportuna, a través de la sistematización y actualización permanente del servicio. Vigila y opera en un total de 9665 km. Colinda con Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay, Chile.

**Brasil: Modelo Recaudador**

**Nombre:**

Agencia de Aduanas de Brasil (AAB)

**Depende de:**

Secretaría da la Receita Federal (SRF) del Ministério da Fazenda (MF) –Secretaría de Ingresos Federales del Ministerio de Hacienda.

**Objetivo/Misión del a AAB:**

Atender las necesidades, tanto del sistema aduanero, como de la Secretaría Federal de Ingresos y de los órganos de política económica.

**Valores:**

- Prevención
- Atención

**Panorama general:**

El sistema aduanero de Brasil, atiende las necesidades del sistema aduanero como también el de la Secretaría Federal de Ingresos y otros órganos de política económica en un total de 14691 km de frontera terrestre.

## **2.2. Identificación de las principales recomendaciones y lineamientos aduaneros internacionales.**

### **2.2.1 Aduana en el Siglo XXI**

Este modelo nace durante la celebración del 50 aniversario de la OMA, dónde los dirigentes de las Administraciones Aduaneras reflexionaron sobre las principales cuestiones que en el futuro repercutirían en el funcionamiento eficaz y rentable de las Aduanas. En el transcurso de los primeros años del siglo XXI, los dirigentes reconocieron que era necesario asegurar y controlar la cadena logística internacional, al mismo tiempo que, proporcionar una mayor facilitación al comercio legítimo.

El documento “Aduana en el Siglo XXI” establece un nuevo cometido dinámico en dónde se plasman una serie de recomendaciones, políticas y procedimientos integrados que pretenden garantizar una seguridad cada vez mayor, así como la facilitación real del comercio y el incremento en la percepción de ingresos.

La Administración General de Aduanas de México ha observado en su proceso de modernización los lineamientos contenidos en el documento, destacando la creación del programa nacional del Operador Económico Autorizado llamado “Nuevo Esquema de Empresas Certificadas”.

Los elementos constitutivos de la Aduana del Siglo XXI se resumen en:

1. ***Aduanas conectadas a nivel mundial:*** Los nuevos retos del siglo XXI exigen una colaboración en tiempo real más estrecha entre las administraciones de aduanas y entre éstas y las empresas, con miras a facilitar el comercio legítimo y a realizar los controles aduaneros necesarios. El concepto de aduanas conectadas resulta crucial para el modelo de gestión de cadenas logísticas internacionales ininterrumpidas de un extremo a otro para el siglo XXI. Las operaciones fundamentales dependen del intercambio de información seguro en tiempo real. Para ello, se requiere:

- (i) Requisitos internacionales normalizados para la exportación, el tránsito y la importación, y para la puesta en aplicación de la Referencia Única del Envío de la OMA como parte de un Modelo de datos de referencia transfronterizos;
- (ii) Sistemas interconectados y bases de datos armonizadas que permitan lo antes posible el intercambio electrónico de datos entre las administraciones de aduanas a efectos de la circulación internacional de mercancías;
- (iii) Los protocolos de reconocimiento mutuo y de coordinación entre las administraciones de exportación, de tránsito y de importación con miras a suprimir la innecesaria duplicación de controles en las cadenas logísticas internacionales;
- (iv) Normas que permitan la creación de un sistema de reconocimiento mutuo para los OEA; y
- (v) Una serie de normas que rijan el intercambio de información entre las administraciones de aduanas, incluyendo normas de protección de datos.

2. **Mejor coordinación de la gestión en las fronteras:** Esto supone la coordinación y la cooperación entre todas las autoridades y los organismos que intervienen en la seguridad en las fronteras y requisitos normativos aplicables a los pasajeros, las mercancías y los medios de transporte que atraviesan las fronteras. El establecimiento de sistemas de gestión mejor coordinados para la circulación transfronteriza de las mercancías exige:

- (i) El reconocimiento de la aduana o del organismo encargado de la función aduanera como administración preponderante en las fronteras nacionales en lo referente al control de la circulación de las mercancías.
- (ii) La implantación del concepto de Ventanilla única electrónica que permita a las empresas facilitar toda la información y los documentos necesarios en una sola vez al organismo asignado, el cual, a su vez, distribuye la información a todos los organismos pertinentes.

3. **Gestión de riesgos basada en la información:** Es bien sabido que conviene asignar los escasos recursos disponibles a los procesos de riesgo más elevados. Los retos a los que se enfrentan las administraciones de aduanas reside en integrar las actividades relacionadas con el riesgo y aprender de las decisiones tomadas en el

pasado, con el fin de transformarse en organismos que miran hacia el futuro con una mayor capacidad de previsión, más allá de la simple reacción.

4. **Colaboración aduanas-empresas:** Es preciso que las aduanas entiendan las inquietudes de las empresas, al igual que estas últimas necesitan conocer las exigencias de las aduanas. Lo que es más importante, es preciso que esta relación se transforme en una colaboración cuyos resultados sean mutuamente beneficiosos.
5. **Implantación de métodos de trabajo, de procedimientos y de técnicas modernas.** Se utilizan sistemas que facilitan el comercio exterior tales como los Carriles FAST y Exprés, Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano, el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas, el Pago Electrónico Centralizado y el Sistema de Supervisión y control Vehicular, entre otros.
6. **Uso de tecnología y de instrumentos de alto rendimiento.** Se cuenta con equipos especializados como: máquinas de Rayos Gamma, Rayos X, detectores de radiación, endoscopios, densímetros y equipos portátiles de detección de mercancías de difícil identificación como el Phazir, entre otros.
7. **Atribución de poderes** con el fin de afrontar el crimen organizado con mayor eficacia. Es preciso realizar mayores esfuerzos para aumentar la seguridad de los funcionarios de aduanas.
8. **Una cultura de servicio profesional basada en el conocimiento:** La capacitación y la cultura de la organización deben estar impregnadas de un alto grado de integridad, de coherencia, de transparencia, de honestidad y de equidad. También es preciso desarrollar aptitudes relacionadas con la gestión real del cambio y dotes de mando.
9. **Fortalecimiento de capacidades:** Las administraciones de aduanas deben asegurarse de que disponen de la capacidad y las aptitudes necesarias en todas las facetas del modelo operativo para realizar todas las funciones aduaneras de la forma

más eficaz y rentable posible. El Programa Columbus de la OMA constituye un ambicioso proyecto internacional para crear capacidades en el ámbito de la aduana con miras a garantizar un programa de refuerzo de capacidades sostenible para países desarrollados y en desarrollo.

10. **Integridad:** La Declaración de Arusha de la OMA constituirá el documento de referencia para todas las administraciones de aduanas. Sin integridad todos los esfuerzos desplegados en el Programa Columbus podrían ser socavados e incluso eliminados.

### **2.2.2. Estándares del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (Documento SAFE de la OMA).**

Durante las Sesiones anuales del Consejo de Cooperación de la OMA, celebradas en junio de 2005 en Bruselas, los Directores Generales de Aduanas, incluyendo a nuestro país, adoptaron el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (SAFE, por sus siglas en Inglés) por unanimidad. La adopción de este documento internacional dio inicio a un régimen comercial más seguro y a un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre Aduanas y Empresas. Dicho Marco, establece recomendaciones, principios y normas, para que los Miembros de la OMA los adopten como fundamentos básicos.

El Marco SAFE consta de cuatro elementos.

1. El Marco armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito.
2. Cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad.
3. Estipula que, a pedido del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva.

4. El Marco SAFE define los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

Ante estos cuatro elementos, la Administración General de Aduanas de México se alineó completamente y ejecutó diversas acciones como: la puesta en marcha del Operador Económico Autorizado, los modelos existentes de información anticipada, revisiones en transbordo e importaciones con tecnología no intrusiva, son claros ejemplos de lo anterior.

Adicional a los cuatro elementos descritos anteriormente, el marco se divide en dos Pilares:

1. Pilar Aduana / Aduana
2. Pilar Aduana / Sector Privado

### **Pilar 1 (Aduanas – Aduanas)**

El enfoque prioritario de este Pilar es el uso de información electrónica anticipada para identificar contenedores y mercancías de alto riesgo. De igual forma, señala que las Administraciones de Aduanas deben trabajar de forma coordinada, con estándares comunes y aceptados, para maximizar la seguridad y la facilitación de la cadena de logística; buscar ser efectivas y asegurar que sus acciones no entorpezcan el flujo comercial. Para esos efectos, deben utilizar tecnologías avanzadas que les permitan inspeccionar en origen, de manera ágil, cargamentos de alto riesgo. Esas tecnologías avanzadas incluyen, entre otras, equipos de rayos X y Gamma para la inspección de contenedores, así como dispositivos de detección de radiación. El pilar uno, consta de 11 normas, a saber:

#### **1. Gestión integrada de la cadena logística**

Las Administraciones Aduaneras deberán aplicar los procedimientos integrados de control aduanero.

## **2. Autoridad para inspeccionar la Carga**

Las Administraciones Aduaneras tendrán la facultad necesaria para inspeccionar la carga que ingresa, sale, transita (incluyendo la que permanece a bordo) o que es transbordada.

## **3. Tecnología moderna en los equipos de Inspección**

Para realizar las inspecciones deberán utilizarse equipos de inspección no intrusiva y detectores de radiación cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo, sin interrumpir el flujo del comercio legítimo.

## **4. Sistemas de Análisis de Riesgos**

Las Aduanas deberán aplicar un sistema de análisis de riesgos para identificar probables embarques o transportes de alto riesgo y automatizar dicho sistema. El sistema debe incluir un mecanismo para validar las evaluaciones de riesgo y las decisiones de selectividad, así como identificar las mejores prácticas.

## **5. Selectividad, evaluación por perfil y determinación de objetivos**

Las aduanas deberán usar métodos sofisticados para identificar y seleccionar posible carga de alto riesgo, incluyendo - pero no limitado a – información electrónica anticipada sobre embarques de carga hacia y desde un país antes su partida o arribo; inteligencia estratégica; información automatizada de comercio; análisis de anomalías; y la seguridad de la cadena de suministros de un agente comercial.

## **6. Información Electrónica Avanzada**

Las Administraciones Aduaneras deberán solicitar información electrónica avanzada con antelación para poder realizar el análisis de riesgo adecuado.

## **7. Determinación de Objetivos y Comunicación**

Las Aduanas deberán prepararse para llevar a cabo selecciones y revisiones, así como para la utilización de criterios estandarizados de selección y mecanismos de

intercambio de información y comunicación compatible; estos elementos ayudarán al desarrollo futuro de un sistema de controles reconocido mutuamente.

### **8. Medidas de Desempeño**

Las Administraciones de Aduanas deben mantener reportes estadísticos que contengan medidas de desempeño, incluyendo el número de embarques revisados, el conjunto de embarques de alto riesgo, revisiones realizadas ya sea no intrusivas y/o por medios físicos, así como los tiempos del despacho aduanero y resultados de esas revisiones.

### **9. Evaluación de Seguridad**

Las Administraciones Aduaneras deberán trabajar junto con otros organismos para realizar las evaluaciones de seguridad relacionadas con el movimiento de mercaderías en la cadena logística internacional y además, deberán resolver con rapidez cualquier problema que se presente.

### **10. Integridad de Empleados**

Las Administraciones Aduaneras y las demás autoridades competentes deberán establecer programas para prevenir la falta de integridad de los empleados y para identificar y luchar contra brechas en la integridad en la medida de lo posible.

### **11. Inspecciones de las mercancías destinadas al exterior**

Las Administraciones Aduaneras deberán inspeccionar las cargas y los contenedores de alto riesgo que fueran destinados al exterior cuando el país de importación lo solicite.

## **Pilar 2 (Aduanas – Sector Privado)**

Cada Administración de Aduanas deberá de establecer alianzas con el sector privado, buscando involucrar a las empresas en los esfuerzos para mejorar la seguridad de la cadena de logística, con el fin de identificar a aquellas que ofrezcan garantías de altos niveles de seguridad y otorgarles beneficios en sus procesos aduaneros.

De la “Declaración de Lineamientos de Alto Nivel para los Acuerdos de Cooperación entre miembros de la OMA y el Sector Privado, tendentes a incrementar la Seguridad y a Facilitar el Flujo del Comercio Internacional” se desprende lo siguiente:

“El riesgo para las Aduanas se reduce en la medida en que éstas puedan apoyarse en sus socios de la comunidad comercial para evaluar y enfrentar las amenazas a su propia cadena de logística. Por lo tanto, las empresas que demuestren de manera fehaciente su voluntad de incrementar la seguridad de la cadena de logística se verán beneficiadas. Minimizando riesgos se contribuye a la ejecución de las funciones de seguridad de las aduanas y a facilitar el comercio legítimo.”

### **1. Asociaciones**

Los Operadores Económicos Autorizados (OEA)<sup>91</sup> que participan en la cadena de logística del comercio internacional se integrarán a un proceso de auto-evaluación cotejados con los estándares de seguridad predeterminados y mejores prácticas, para garantizar que sus políticas internas y procedimientos proporcionen los mecanismos de seguridad adecuados contra la transgresión de sus cadenas de suministro hasta que sean liberadas de la Aduana en su destino final.

### **2. Seguridad**

Los OEA incorporarán mejores prácticas de seguridad predeterminadas a sus prácticas comerciales existentes.

### **3. Autorización**

Las Administraciones Aduaneras, junto con los representantes de la comunidad comercial, crearán procesos de validación o de acreditación de calidad que ofrezcan incentivos a las empresas siempre y cuando adquieran la condición de operadores económicos autorizados. Estos procesos aseguran beneficios a sus inversiones reflejados en buenos sistemas de seguridad y prácticas, incluyendo la reducción de

---

<sup>91</sup> Operador Económico Autorizado: es una parte que participa en el movimiento internacional de mercaderías en representación de la Administración Aduanera o en cualquier función que ésta hubiera autorizado, de acuerdo con las normas de seguridad de la OMA. Los Operadores Económicos Autorizados incluyen entre otros a importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales, distribuidores, operadores integrados y de depósitos.

evaluaciones de gestión de riesgos e inspecciones, y el procesamiento expedito de sus mercancías.

#### **4. Tecnología**

Todas las partes mantendrán la integridad de la carga y de los contenedores facilitando el uso de la tecnología moderna.

#### **5. Comunicación**

Las Administraciones de Aduanas actualizarán regularmente los programas de asociación Aduanas-Empresas para promover estándares mínimos de seguridad y mejores prácticas de la seguridad de la cadena de logística.

#### **6. Facilitación**

Las Administraciones de Aduanas trabajarán conjuntamente con los OEA para incrementar la seguridad y facilitación de la cadena de logística del comercio internacional que se origine o lleve a cabo a través de su territorio aduanero.

#### **2.2.3. Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto Revisado).**

El Convenio de Kioto nació como un instrumento internacional tendente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido, las normas contenidas en dicho Convenio fueron orientadas a alcanzar un mayor grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial, de tal forma que desde su entrada en vigor jugó un papel fundamental en el crecimiento del comercio internacional, así como del desarrollo económico de los países del mundo, bajo la premisa de que las aduanas y los procesos aduaneros no deben ser utilizados como barreras al comercio internacional y crecimiento de los países.

De las tres propuestas que se contemplan en esta sección, probablemente el Convenio de Kioto se considera la más compleja y extensa.

El Convenio fue acordado el 18 de mayo de 1973 y contenía 19 Artículos con 30 Anexos. En 1999, la OMA terminó de realizar una revisión completa del Convenio de 1973. La revisión tenía por objeto proporcionar a las administraciones de aduanas un conjunto moderno de principios uniformes que permitiera establecer procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y previsibles. Por lo anterior, el Consejo de la OMA aprobó el Convenio de Kioto Revisado (CKR) el 26 de junio de 1999 con 20 Artículos, un Anexo General y 10 Capítulos, mientras que el 3 de febrero 2006 entró en vigor al firmar 40 partes el Protocolo de Enmienda.

Como se puede observar, si bien existen diferentes instrumentos o programas administrados por la OMA encaminados a la facilitación del comercio y de los procedimientos aduaneros, dentro de todos ellos el Convenio de Kioto Revisado, es considerado como uno de los más importantes de dicho Organismo y el más trascendental en materia de facilitación y simplificación de los procedimientos aduaneros de la OMA.

El Cuerpo del Convenio y el Anexo General son obligatorios para adherirse al Convenio. No obstante, cada Parte Contratante es libre de aceptar los Anexos Específicos o solamente algunos de ellos o Capítulos según sus propias necesidades.

Actualmente el CKR tiene 83 Partes Contratantes<sup>92</sup>, destacando economías como las de Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón, los cuales son socios comerciales de México, así como el Reino Unido, China e India; representando así más del 90% del comercio internacional.

La Versión Revisada del Convenio de Kioto prevé en sus Anexo General y en los Específicos, la promoción de la facilitación del intercambio comercial en los diferentes territorios aduaneros. Dichos Anexos detallan la aplicación de procedimientos simples y

---

<sup>92</sup> Cifra obtenida según el Reporte de la Última Reunión del Comité del Convenio de Kioto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas (Octubre 11 de 2012).

eficaces a fin de dar el máximo nivel de facilitación a las operaciones aduaneras de mercancías y de pasajeros.

El CKR contempla el establecimiento de la implementación de guías para asegurar que los principios de simplificación y modernización contenidos en el Convenio sean aplicados en forma efectiva por las Aduanas. Estas líneas sobre simplificación, a través del uso de técnicas de control y automatización efectivas, incluyen ejemplos prácticos que han sido desarrollados para cada procedimiento y puesta en práctica de los Anexos General y Específicos del Convenio.

**México no está adherido al Convenio de Kioto original, ni a su Versión Revisada; sin embargo, es importante destacar que la versión original sirvió como base para redactar la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, en vigor el 1o. de julio de 1982.**

Debe destacarse que a la fecha hay muy pocos países de Latinoamérica que han suscrito la Versión Revisada del Convenio de Kioto, la República Dominicana es el miembro número 81 de dicha convención y el tercer país del Hemisferio Occidental en ratificarla. Solo Estados Unidos, Canadá y Cuba han adherido a dicho acuerdo que, entre otros aspectos, supone haber logrado avances significativos en la automatización de los procedimientos.<sup>93</sup>

### **Principios generales del Convenio de Kioto Revisado**

El Anexo General del Convenio Revisado recomienda los siguientes **principios** que una Administración de Aduanas moderna debe llevar a cabo:

a) La estandarización y simplificación de procedimientos;

---

<sup>93</sup> Información obtenida en Diario Libre del 29 de Junio de 2012 en:

[http://www.diariolibre.com/noticias/2012/06/29/i341992\\_republica-dominicana-adhiere-convenio-kioto-revisado.html](http://www.diariolibre.com/noticias/2012/06/29/i341992_republica-dominicana-adhiere-convenio-kioto-revisado.html)

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

Asimismo, los elementos más destacados 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 riesgo (incluyendo análisis y selección de controles de riesgo);
- c) El uso de información previa al arribo de embarques;
- d) El uso de transferencia electrónica de fondos;
- e) Actuación coordinada con otras agencias;
- f) Publicación de la información y requisitos aduanales, leyes, reglas y demás regulaciones, fácilmente disponibles para los usuarios; y
- g) Proveer un sistema de medios de defensa o revisiones en materia aduanera.

De igual forma prevé el establecimiento de la implementación de guías o “Directrices” para asegurar que los principios de simplificación y modernización contenidas en el Convenio sean aplicados en forma efectiva por las Administraciones de Aduanas.

### **Clasificación de las disposiciones del Convenio de Kioto Revisado**

El Anexo General y los Anexos Específicos del Convenio de Kioto Revisado contienen disposiciones que se clasifican en Definiciones, Normas y Normas transitorias, las cuales se encuentran en su mayoría incorporadas a la legislación aduanera nacional. Dichas disposiciones se dividen en dos grupos:

- 1) Disposiciones del Anexo General contemplados en la legislación nacional o que se aplican en la práctica aduanera mexicana

- Oficinas aduaneras

- Declarantes
- Formato de la declaración de mercancías y *paperless trading*
- Documentos justificativos de la declaración de mercancías
- Presentación, inscripción y verificación de la declaración de mercancías
- Regímenes especiales para personas autorizadas
- Plazo para el reconocimiento de mercancías
- Presencia del declarante en el reconocimiento de las mercancías
- Extracción de muestras
- Errores leves detectados en el reconocimiento
- Retiro de mercancías
- Abandono o destrucción de mercancías
- Liquidación, cobro y pago de derechos e impuestos
- Pago diferido y devolución de derechos e impuestos
- Garantías
- Control aduanero
- Aplicación de la tecnología de la información
- Relaciones entre la aduana y terceros
- Información, resoluciones y fallos comunicados por la aduana
- Recursos en materia aduanera
- Forma y fundamentos del recurso

2) Disposiciones del Anexo General del Convenio Revisado que faltan incorporar en la legislación aduanera mexicana

- Controles conjuntos y aduanas yuxtapuestas
- Prórroga en la declaración de mercancías
- Control aduanero apoyado en sistemas integrales de gestión de riesgo
- Retiro de mercancías a condición de que el declarante presente información a la aduana, con garantía
- Opción de no utilizar los servicios de agente aduanal ante la aduana

Para la adopción e instrumentación de estos tres programas de la OMA, la Administración General de Aduanas de México ha trabajado arduamente en el diseño, desarrollo y ejecución de grandes proyectos, sin embargo, a pesar de que se ha avanzado, debido a impedimentos legales al tener una legislación obsoleta, no ha sido posible instrumentarlos de manera total.

### **2.3. Estudio de la Estructura y Gestión de la Aduana Mexicana y elaboración de un FODA.**

#### **2.3.1. La Aduana mexicana y su encomienda**

##### **Definición de Despacho Aduanero:**

*“El conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.”<sup>94</sup>*

En esta sección se dará una explicación detallada sobre la gestión de la aduana mexicana, incluyendo aspectos relativos al procedimiento para el despacho.

La gestión de despacho aduanero en México es sencilla, a grandes rasgos se resume en lo siguiente: inscripción en los padrones de importación (general y en su caso sectorial); cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; contratar los servicios de un agente aduanal o mediante un apoderado aduanal, según corresponda; pagar las contribuciones al comercio exterior que se generen o en su caso las cuotas compensatorias, así como los gastos de almacenaje, carga, descarga, transportación de la mercancía, entre otros; activar el mecanismo de selección

---

<sup>94</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012) Título Segundo: Control de aduana en el despacho, Capítulo III Despacho de mercancías - Artículo 35°

automatizado; y entregar las mercancías al interesado para que ésta ingrese a nuestro país.

## **El Sistema Aduanero Mexicano: Actuaciones previas al despacho**

### **Requisitos previos**

Antes de iniciar con el despacho de mercancías, todos los importadores y exportadores deberán estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, encontrarse al corriente de su situación fiscal y contar con Firma Electrónica Avanzada.

Para el caso de operaciones a la importación, adicionalmente se deberá contemplar lo siguiente:

1. Inscribirse en el padrón de importadores.
2. Inscribirse en el padrón de sectores específicos, si la mercancía se encuentra en el Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, de acuerdo a su clasificación arancelaria.
3. Cumplir con el pago de las contribuciones y aprovechamientos aplicables, así como los gastos de almacenaje, carga, descarga, transportación de la mercancía.
4. Cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias a las que, en su caso, esté sujeta la mercancía.

### **Información Anticipada**<sup>95</sup>

Las empresas aéreas, marítimas y ferroviarias que efectúen el transporte internacional de pasajeros y mercancía, deberán transmitir electrónicamente al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a los pasajeros o en su caso especificaciones de las mercancías, tripulación y medios de transporte.

---

<sup>95</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012) Título Primero: Disposiciones Generales, Capítulo Único Entrada – Artículo 7°

- En el caso marítimo, el capitán o agente naviero consignatario autorizado deberá transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras y a los titulares de los recintos fiscalizados la información relativa a la mercancía que transportan. Tratándose importación, la información deberá transmitirse al Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI) con veinticuatro horas de anticipación a la carga de la mercancía en el buque y en el caso de exportación deberá transmitirse al SAAI, dentro de un plazo de veinticuatro horas antes de que zarpe la embarcación. Para ambas, el importador o exportador podrá optar por proporcionar la información en idioma español o inglés. Tratándose de embarcaciones que arriben en lastre, se deberá transmitir un aviso manifestando tal circunstancia.<sup>96</sup>
- Para el caso de transportación aérea, los agentes internacionales de carga, deberán proporcionar la información relativa a las mercancías que transporten consignadas en la guía aérea máster y house. Vuelos provenientes de América del Norte, América Central, El Caribe y Sudamérica, deberán proporcionar la información anterior mediante la transmisión electrónica de datos al SAAI al momento de despegar del último aeropuerto en el extranjero. Todos los demás vuelos, 4 hrs. después de despegar del último aeropuerto en el extranjero. Para este tipo de operaciones, no es necesario presentar la guía aérea ante la aduana, para lo cual, podrán optar por proporcionar la información en idioma español o inglés. Asimismo, las empresas aéreas que efectúen el transporte internacional de pasajeros deberán transmitir al sistema electrónico de la Administración General de Aduanas (AGA), la información relativa a los pasajeros y a la tripulación que transporten, provenientes del extranjero con destino a territorio nacional o viceversa.
- Finalmente, las empresas concesionarias de transporte ferroviario que efectúen operaciones en la frontera norte del país deberán transmitir electrónicamente al SAAI la información contenida en la guía de embarque que ampare la mercancía que se introduzca o extraiga del territorio nacional, incluyendo el número de identificación

---

<sup>96</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012) Título Segundo: Control de aduana en el despacho, Capítulo I Entrada, salida y control de mercancías – Artículo 20°

único (NIU), 2 horas antes del cruce del ferrocarril, conteniendo los datos generales de la guía de embarque, del equipo ferroviario y del remitente y consignatario.

### **Entrada, Salida y Control de Mercancías.<sup>97</sup>**

Las mercancías podrán entrar o salir del territorio nacional vía marítima, terrestre, aérea, fluvial, postal o por otros medios de conducción. En cualquiera de estos casos, deben de ser ingresadas a un recinto para el trámite correspondiente y poder asignarles un régimen aduanero.

Es importante mencionar que el Servicio Postal Mexicano será el responsable de las mercancías que ingresen o abandonen el territorio nacional por la vía postal.

<b>Cuadro 3.3.2 Diferencias entre Recintos.<sup>98</sup></b>	
<b>Recintos Fiscales</b>	<b>Recintos Fiscalizado</b>
Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.	Los particulares que tengan el uso o goce de un inmueble colindante con un recinto fiscal o de un inmueble ubicado dentro o colindante a un recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en cuyo caso el inmueble donde se presten dichos servicios se denominará recinto fiscalizado.

<sup>97</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Segundo: Control de aduana en el despacho, Capítulo I Entrada, salida y control de mercancías - Artículos: 11° y 21°.

<sup>98</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Segundo: Control de aduana en el despacho, Capítulo I Entrada, salida y control de mercancías – Artículo ° 14 y 14° A.

## **El Agente Aduanal en México<sup>99</sup>**

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente, en ella se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto, se recopilaban las normas de valoración de mercancías, se promovía la industria maquiladora y las empresas PITEX (hoy, IMMEX) y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente, salvo el de Recinto Fiscalizado Estratégico, que se incluyó en la publicación del 2002.

Destaca en esta Legislación la disposición que decreta el uso de los agentes aduanales como obligatorios, aunque sus actividades eran un tanto diferentes a las de hoy en día, su definición es la misma.

Al incorporarse México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), el papel del agente aduanal cobró una nueva importancia, ya que sus operaciones se empezaron a incrementar y sobre todo comenzó a interactuar con las mercancías provenientes de variados países.

## **Contratar los Servicios de un Agente o Apoderado Aduanal<sup>100</sup>**

De conformidad con la Ley Aduanera, tanto el agente aduanal como el apoderado aduanal son las únicas figuras en México que podrán llevar a cabo los actos propios o desprendidos del Despacho Aduanal del importador o exportador. Al respecto, la Autoridad deberá notificar las resoluciones tanto a los Agentes Aduanales como a los contribuyentes, aun cuando sean de actos desprendidos del despacho.

---

<sup>99</sup> Página de Aduanas México - [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/quienes\\_somos/138\\_10017.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10017.html)

<sup>100</sup> Ley Aduanera vigente, Título Segundo: Control de Aduana en el Despacho, Capítulo III Despacho de Mercancías- Artículos 40° y 41°, Título Tercero: Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, Capítulo I Hechos gravados, contribuyentes y responsables – Artículos 53° y 54°, Título Séptimo: Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros – Artículos 159°,161°, 162°, 163°, 168°, 170°

- El agente aduanal es una persona física a quien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza mediante una patente personal e intransferible, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera. Se estima que México cuenta con 900 Agentes Aduanales y aproximadamente 4,000 empresas de servicios de comercio exterior constituidas por ellos mismos.<sup>101</sup>

El agente aduanal, es una figura muy importante dentro del despacho aduanero toda vez que son responsables solidarios del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de las importaciones o exportaciones, en cuyo despacho aduanero intervengan personalmente o por conducto de sus empleados autorizados. De igual manera, el agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuente con los documentos que acrediten el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías.

- El apoderado aduanal tiene las mismas funciones que las de un agente aduanal, pero con la diferencia de que solamente puede realizar trámites de comercio exterior en representación de la persona física o moral de quien dependa y por la cual fue autorizado. Ellos no tienen la carga de la responsabilidad como los Agentes en virtud de que la responsabilidad ilimitada recae en los representados.

Otra diferencia entre estas dos figuras, radica en que el agente aduanal obtiene su patente para actuar en la aduana de su adscripción original y en las tres aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas en los términos de la Ley. Mientras que el Apoderado Aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona; sin embargo, tienen la variación de poder operar por aduanas distintas a la de su adscripción, al no tener límite, pueden actuar

---

<sup>101</sup> Sistema Aduanero Mexicano, Eduardo Reyes Díaz-Leal, 17ª edición, editorial Global Business University, página 435

por cualquiera de las 49 aduanas en el país, previa autorización regulada por el Reglamento Aduanero.

### **Carta Encomienda**

Para que el agente aduanal pueda presentar en la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la SHCP, el importador debe de presentar ante la aduana un documento mediante el que se confiere el encargo a los agentes aduanales para que actúen como sus consignatarios o mandatarios y puedan realizar sus operaciones. Para ello, utilizarán el formato número 32. *Encargo conferido al agente aduanal para realizar operaciones de comercio exterior o la revocación del mismo* que forma parte del Apartado A del Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, por cada agente aduanal, a efecto de que se les habilite.

### **Depósito ante la Aduana.**<sup>102</sup>

En las aduanas de tráfico marítimo, aéreo y únicamente cuando la autoridad aduanera lo autorice en el tráfico terrestre, las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero. Asimismo, podrán ser motivo de actos de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros.

Causas de Abandono a favor del Fisco Federal de las mercancías en depósito ante la aduana.
--

Cuando el interesado así lo manifieste por escrito.
---

Cuando no sean retiradas dentro de 3 meses, tratándose de exportaciones.
--

Cuando no sean retiradas dentro de 3 días o 45 días, si existen las condiciones adecuadas en el inmueble para la conservación de las mercancías, tratándose de
--

<sup>102</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Segundo: Control de aduana en el despacho, Capítulo II Depósito ante la aduana – Artículos: 23°, 25° y 29°.

mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos. Cuando no sean retiradas dentro de 2 meses, en los demás casos.

## Regímenes Aduaneros<sup>103</sup>

Cuadro Regímenes Aduaneros	
<b>Definitivos</b>	<p>- <b>De importación:</b> Es la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. Dichas mercancías se podrán retornar al extranjero sin el pago del impuesto general, dentro de 3 meses máximos, o de 6 meses en el caso de maquinaria y equipo, siempre que se compruebe que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas.</p> <p>- <b>De exportación:</b> Consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. Efectuada la exportación definitiva de las mercancías nacionales o nacionalizadas, se podrán retornar al país o al extranjero, sin el pago del impuesto general, siempre que no hayan sido modificadas, ni haya transcurrido más de 1 año desde su salida del territorio nacional.</p>
<b>Temporales</b>	<p>- <b>De importación:</b> No pagarán impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias; dichas mercancías no podrán ser objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados y empresas de comercio exterior.</p> <p>Para retornar al extranjero en el mismo estado: Entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, en los plazos establecidos en el artículo 106° de la</p>

<sup>103</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Cuarto: Regímenes Aduaneros, Capítulos: I, II, III, IV, V, VI y VII, del artículo 90° al 135°.

	<p>Ley Aduanera.</p> <p>Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación: Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados, podrán destinar las mercancías a este régimen para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso o para retornar en el mismo estado. Las mercancías podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en el artículo 108° de la Ley Aduanera.</p> <p>- <b>De exportación:</b> Las mercancías exportadas temporalmente no están sujetas a pagar los impuestos al comercio exterior, siempre y cuando cumplan las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias para el despacho de las mercancías.</p> <p>Para retornar al país en el mismo estado: La salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna, en los plazos establecidos en al artículo 116° de la Ley Aduanera.</p> <p>Para elaboración, transformación o reparación: Se autoriza la salida de mercancías del territorio nacional para someterlas a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por 2 años.</p>
<p><b>Depósito Fiscal</b></p>	<p>-Consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito, este régimen se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.</p> <p>Las mercancías podrán retirarse del lugar de almacenamiento para:</p> <p><b>I.-</b> Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.</p> <p><b>II.-</b> Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.</p> <p><b>III.-</b> Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.</p>

	<p><b>IV.-</b> Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.</p>
<p><b>Tránsito de mercancías.</b></p>	<p>- Es el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.</p> <p><b>- Interno:</b></p> <p>La aduana de entrada/despacho envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación o exportación.</p> <p>La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.</p> <p><b>- Internacional:</b></p> <p>La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.</p> <p>Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.</p> <p>El tránsito interno e internacional de mercancías deberá efectuarse dentro de los plazos máximos de traslado que establezca la Secretaría mediante reglas.</p>
<p><b>Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado</b></p>	<p>- Consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.</p> <p>- En ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado, si no es para su retorno al extranjero o exportación.</p> <p>- Las mercancías nacionales se considerarán exportadas al momento de ser destinadas a este régimen.</p>
	<p>- Consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje,</p>

<p><b>Recinto fiscalizado estratégico</b></p>	<p>custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación:</p> <p>No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias.</p> <p>No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las mercancías extranjeras que se introduzcan a este régimen podrán permanecer en los recintos fiscalizados por un tiempo limitado de hasta 2 años.</li> <li>- Dichas mercancías podrán retirarse del recinto para: <ul style="list-style-type: none"> <li>Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera y exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.</li> <li>Retornar al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional.</li> <li>Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados.</li> <li>Destinarse al régimen de depósito fiscal.</li> </ul> </li> </ul>
---	---

## Despacho Aduanero

### Despacho de Mercancías.<sup>104</sup>

Los importadores y los exportadores deberán presentar ante la aduana, a través de un apoderado o agente aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o un pedimento consolidado que ampare diversas operaciones de un solo exportador.

<sup>104</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Segundo Control de aduana en el despacho, Capítulo III Despacho de mercancías - Artículos: 35°, 36°, 37°, 39°, 43°.

## Documentación Necesaria para el Despacho.

<b>Cuadro Documentos que deben acompañar al pedimento</b>	
<b>En importaciones</b>	<b>En exportaciones</b>
<p>1. La factura comercial</p> <p>2. Conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo</p> <p>3. Documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación.</p> <p>4. Los expedidos por la Ley de Comercio Exterior, y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.</p> <p>5. Documento que determine la procedencia y el origen de las mercancías.</p> <p>6. Documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía.</p> <p>7. Certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora.</p> <p>8. Información que permita la identificación, análisis y control.</p>	<p>1. La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.</p> <p>2. Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.</p>

## Elaboración del Pedimento.<sup>105</sup>

De acuerdo con la regla 3.1.30. de las RGMCE, la documentación que se acompañaba físicamente al pedimento, podrá ser enviada en forma digital al sistema electrónico aduanero a través de la Ventanilla Digital y se emitirá un acuse de referencia denominado e-document, que deberá ser declarado por el agente o apoderado aduanal en el pedimento. De este modo la documentación se tendrá por presentada ante el mecanismo de selección automatizada. Asimismo, de conformidad con la regla 1.9.15 y 1.9.16, el importador, exportador, agente o apoderado aduanal deberán transmitir electrónicamente a través de la Ventanilla Digital, en idioma español, los datos contenidos en la factura o cualquier documento que exprese el valor de las mercancías.



## Pago de Contribuciones.

El importador o exportador, conforme a la regla 1.6.2 de las RCGMCE para 2012, podrá efectuar el pago de las contribuciones, aprovechamientos y accesorios, mediante

<sup>105</sup> Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el (29/08/2012) y su ANEXO 22 Instructivo para el Llenado del Pedimento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el (10/09/2012).

cheque personal en las sucursales o en en los módulos bancarias autorizados o mediante el uso del Pago Electrónico Centralizado Aduanero.

### **Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento.**

El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado.

El reconocimiento aduanero se realizará en dos etapas: revisión documental a través del Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI) y revisión física de la mercancía (examen de la mercancía). Este, podrá efectuarse en un tiempo considerado de 3 horas, contadas a partir del momento en que se haya dado inicio al mismo, salvo que se detecten irregularidades que ameriten una revisión mayor.

### **Revisión Física <sup>106</sup>**

Una vez terminado los actos previos al despacho, se presentarán las mercancías ante la autoridad aduanera con el pedimento elaborado y el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas y se activará el mecanismo de selección automatizado, que comúnmente se denomina semáforo fiscal, que determinará si se debe practicar el reconocimiento aduanero, si es afirmativo, se efectúa el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal y al finalizar se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado o semáforo fiscal, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la SHCP mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, se deberá activar por segunda ocasión a efecto de determinar si las

---

<sup>106</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Segundo Control de aduana en el despacho, Capítulo III Despacho de mercancías - Artículos 43°, 44°, 158°, 176°, fracción VII, fracción VII, 178°, fracción VI y 180°-A.

mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En este sentido, durante el reconocimiento aduanero, el verificador tendrá que revisar que el medio de transporte, los sellos y precintos correspondan con lo declarado, así como el 10%-20% del total del contenedor, dependiendo la naturaleza de la mercancía. Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

### **Toma de muestras<sup>107</sup>**

En los casos de que la mercancía sea de difícil identificación, el reconocimiento podrá efectuarse utilizando los equipos tecnológicos, ya sea con los que cuente la propia aduana, a efecto de identificar la naturaleza de las mercancías que se presentan a reconocimiento, en caso de que no pueda identificarse la naturaleza de la mercancía, el verificador optará por realizar el muestreo de la misma a través del Laboratorio Central de la Administración Central de Normatividad Aduanera (ACNA), conforme al procedimiento establecido.

La ACNA, dentro de un plazo no mayor de 31 hábiles, contados a partir de la fecha en que se haya recibido la muestra, emitirá su dictamen técnico en el que señalará si la muestra enviada corresponde a la mercancía declarada, mismo que enviará a la aduana. Posteriormente, la Aduana contará con un plazo de 3 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que reciba el resultado del análisis de la ACNA, para revisar si la clasificación arancelaria declarada en el documento aduanero es o no la correcta.

Si como resultado del análisis efectuado sobre las muestras, se concluye que la clasificación arancelaria declarada fue correcta, se dará por concluida la operación,

---

<sup>107</sup> *IDEM* Artículo 45°

notificando el resultado al Agente Aduanal o Apoderado Aduanal y al importador. Para los casos en que el resultado sea diferente a lo declarado, la Aduana deberá tomar las medidas necesarias para que se elabore y notifique el acta de inicio del procedimiento correspondiente, conforme a la calificación y solvencia de incidencias.

### **Revisión de Mercancías en transporte**

Existe otra facultad de las Aduanas para comprobar la legal estancia en territorio nacional de una mercancía. Para tal efecto, los Administradores de las aduanas podrán expedir una Orden de Verificación en Transporte, mediante la cual se faculta e instruye al personal autorizado a su cargo, para llevar a cabo la verificación de mercancía de procedencia extranjera durante su transporte, para que se acredite su legal importación, tenencia y/o estancia en territorio nacional. Para tales efectos, se tendrá que trasladar la mercancía, junto con el medio de transporte a la Aduana para su revisión física y documental.

En caso de que la irregularidad haya sido detectada como resultado de verificación de mercancía en transporte, el área correspondiente revisará la información contenida en los escritos, mediante los cuales se dio a conocer la irregularidad a la autoridad y, en caso de ser procedentes, los turnará al área de trámites y asuntos legales de la Aduana el mismo día en que fue detectada, a efecto de que ésta última elabore el acta de hechos correspondiente.

### **Calificación y Solvencia de Incidencias (Procedimientos Legales)**

Conforme al Artículo 46° de la Ley Aduanera, cuando la Aduana con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías para el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte o de la toma de muestras, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada, de conformidad con el procedimiento que corresponda bajo los términos que establecen los artículos 150 al 153 de la Ley Aduanera.

Hay diferentes tipos de irregularidades y cada una tiene su procedimiento específico, sin embargo, todos se componen de:

1. Inicio del procedimiento según el tipo de irregularidad encontrada;
2. Notificación del procedimiento;
3. Recepción, valoración y desahogo de pruebas;
4. Resolución del procedimiento; y
5. Notificación de las resoluciones.

### **Incidencias Simples** <sup>108</sup>

Es cuando durante el reconocimiento de las mercancías, se detecta que existe una infracción relacionada con alguna de las obligaciones referentes a la presentación de documentación y declaraciones de forma correcta. La Ley Aduanera establece que se cometen este tipo de infracciones cuando:

1. Se omite presentar ante la Aduana, o lo hagan de forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que transporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de la Ley Aduanera.
2. Omitan presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o en la Ley Aduanera.
3. Se presenten los documentos a los que se refiere el inciso anterior, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística.

---

<sup>108</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Octavo: Infracciones y sanciones, Capítulo Único - Artículos: 184° y 185°.

4. Se omita presentar o se haga extemporáneamente los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.
5. Se presente a la Aduana, la información estadística de los pedimentos que formulen, grabada en un medio magnético, con información inexacta, incompleta o falsa.
6. Transmitan en el sistema electrónico o consignen en el código de barras impreso en el pedimento o en cualquier otro medio de control que autorice la SHCP, información distinta a la declarada.
7. Omitan imprimir en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado el código de barras.
8. Omitan declarar en la aduana de entrada al país o en la de salida, que llevan consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.
9. Omitan transmitir electrónicamente la información relativa a cada pasajero, tripulante y medio de transporte, las mercancías que por cada medio de transporte vayan a arribar a territorio nacional.
10. Las empresas que presten el servicio de transporte internacional de carga que transporten mercancías explosivas y armas de fuego, y omitan dar el aviso a las autoridades aduaneras por lo menos con veinticuatro horas de anticipación al arribo al territorio nacional de dichas mercancías.

11. Se presente el pedimento en el módulo de selección automatizado sin la certificación del pago del módulo bancario o sin la firma del agente aduanal o su mandatario o del apoderado aduanal.
12. Las Instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas para operar cuentas aduaneras omitan presentar o lo hagan extemporáneamente la declaración semestral a la que están obligadas de presentar.
13. Se presente el pedimento que ampare la mercancía a importar, omitiendo el nombre o la clave de identificación fiscal del proveedor o del exportador.
14. Se omita o asiente datos inexactos en relación con el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas de información comercial.
15. Las empresas de transporte internacional de traslado y custodia de valores o a las empresas de mensajería para internar o extraer del territorio nacional las cantidades que envíen en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, omitan declarar cantidades superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.
16. Las personas que utilicen los servicios de las empresas anteriormente y omiten manifestar a dichas empresas las cantidades que envíe, cuando el monto del envío sea superior al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a diez mil dólares de los Estados Unidos de América.
17. El agente aduanal que omitan presentar el aviso dentro de los 15 días siguientes a aquél en constituya una sociedad.
18. Se omita presentar la documentación aduanera que el Servicio de Administración Tributaria podrá requerir, tratándose de pedimentos consolidados.

Para los 18 puntos anteriores, el artículo 185° de la Ley Aduanera establece diferentes montos para la aplicación de la multa correspondiente. No obstante lo anterior, es importante mencionar que para el punto número 3, la multa no se aplicará siempre y cuando el agente o apoderado aduanal presente la rectificación correspondiente dentro de los 10 días siguientes contados a partir del día siguiente a aquél en el que le fue notificado el escrito o acta correspondiente en el que se hizo constar la irregularidad detectada en el reconocimiento o segundo reconocimiento.

### **Incidencias graves – Embargo Precautorio/PAMA <sup>109</sup>**

Durante el despacho de mercancías, ya sea derivado del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, existe otro tipo de incidencia, conocida como Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), es decir, es cuando la Aduana procede al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transportan, en los siguientes casos:

1. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugares no autorizados o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
2. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el

---

<sup>109</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Sexto, Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales, Capítulo Único – Artículos 150°, 151°, 152° y 153°.

incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

3. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.
4. Cuando se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en el pedimento.
5. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.
6. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.
7. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los lineamientos para la valoración de mercancías.

En los casos a que se refieren los últimos dos numerales, se requerirá una orden emitida por el administrador general o el administrador central de investigación aduanera de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para que proceda el embargo precautorio. Adicionalmente, para la mayoría de los casos anteriores, el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se cumpla con los requisitos y las condiciones que establezca el Reglamento.

Es importante mencionar que en los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable lo mencionado anteriormente, la Aduana procederá a su determinación, sin necesidad de sustanciar el PAMA.

Una vez realizado el PAMA, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones. Dentro del escrito o acta circunstanciada levantada, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente, las autoridades aduaneras emitirán una resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente, es decir, cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos.

### **Retención de las Mercancías <sup>110</sup>**

Las autoridades aduaneras, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, también podrán retener las mercancías o los medios de transporte, en los siguientes casos:

---

<sup>110</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Sexto, Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales, Capítulo Único – Artículos 158°.

- I. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancía en transporte, no se presente el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía en el caso de que el valor declarado sea inferior al precio estimado.
- II. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, no se acredite el cumplimiento de normas oficiales mexicanas de información comercial.

Asimismo, procederá la retención de los medios de transporte de las mercancías que hubieran ocasionado daños en los recintos fiscales, en este supuesto las mercancías no serán objeto de retención.

Las autoridades aduaneras levantarán un acta de retención que para tal efecto los interesados den cumplimiento a lo anterior o paguen los daños según corresponda en un plazo no mayor a los 15 días, apercibiéndolo que de no hacerlo, la mercancía o el medio de transporte, pasarán a propiedad del Fisco Federal, sin que para ello se requiera notificación de resolución alguna.

### **Violación de los Derechos de Propiedad Intelectual <sup>111</sup>**

En materia de propiedad intelectual, la Administración General de Aduanas no cuenta con facultades para actuar directamente, depende de otras autoridades; sin embargo en caso de que la Aduana presuma que se está cometiendo alguna infracción que requiera de una investigación previa por parte de las Administraciones Centrales para determinarla, deberá enviar en el mismo día la solicitud correspondiente a la Administración Central que se encargará de llevar a cabo la investigación.

En estos casos, se deberá de levantar acta circunstanciada de hechos por medio de la cual se amplía el reconocimiento con el objeto de allegarse de mayor información sobre la operación de comercio exterior, el reconocimiento deberá concluirse en un plazo no mayor a dos días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya dado inicio al

---

<sup>111</sup> Ley Aduanera Vigente, de 15 de septiembre de 1995, con su última reforma vigente de 9 de abril de 2012, publicada en el Diario Oficial de la Federación (15.09.2012). Título Sexto, Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales, Capítulo Único – Artículos 148°, 149°.

mismo, dicho plazo podrá prorrogarse por tres días más si derivado de la investigación de la Administración Central correspondiente cuenta con indicios que hagan suponer la comisión de alguna irregularidad, para tomar las medidas necesarias con base a la opinión vertida por el área generadora de la investigación.

Una vez confirmado que existe violación de marcas registradas, la Administración Central se coordinará con las autoridades facultadas (Procuraduría General de la República e Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial - PGR e IMPI), así como con los titulares y/o apoderados legales de las marcas afectadas para detener la entrada o salida de mercancía que viole derechos protegidos mediante una resolución de suspensión de libre circulación emitida por la autoridad administrativa competente y se procederá a retener dichas mercancías y a ponerlas a disposición de la autoridad competente.

### **Mercancía Ilícita**

Para el caso de mercancía ilegal o ilícita dentro del territorio nacional (drogas, precursores químicos, armas, etc.), la Administración General de Aduanas procederá a retener las mercancías y notificar a las Autoridades competentes para que éstas inicien los procedimientos correspondientes de conformidad con la legislación nacional.

### **2.3.2. Principales Actividades de la Aduana Mexicana**

La Administración General de Aduanas es una entidad Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria, cuya principal función es fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como de los medios en que son transportadas.

De igual manera tiene la tarea de coadyuvar a garantizar la seguridad nacional y a fortalecer la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.

La Administración General de Aduanas en todo momento, busca contribuir al crecimiento, prosperidad y competitividad de México, mediante una operación aduanera eficiente, transparente y predecible, que facilite el movimiento de pasajeros y mercancías, que inhiba los comportamientos ilícitos de empresas, personas y funcionarios y que fortalezca la seguridad nacional.<sup>112</sup>

Cuenta con 49 aduanas en el territorio mexicano de las cuales, 17 son marítimas, 21 fronterizas y 11 interiores. También existen más de 270 puntos de inspección que muestran el compromiso de la Administración por llevar a cabo el cumplimiento de la legislación nacional a la vez que procura la facilitación comercial.

De conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la AGA tiene como principales funciones las siguientes:

- Fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas.
- Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan.
- Aplicar la legislación que regula el despacho aduanero.
- Establecer sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas.
- Coadyuvar en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior.
- Dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte.
- Realizar la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera.
- Determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones.
- Determinar el valor en aduana de las mercancías.
- Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

---

<sup>112</sup> Definición obtenida de la página oficial de Aduanas, sección "¿Quiénes somos?", el jueves 6 de diciembre de 2012, [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/quienes\\_somos/138\\_10000.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10000.html)

De igual forma, los principales objetivos son:

- **La modernización del sistema aduanero**, mediante la integración de procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial.
- **Combatir el contrabando**, a través de la oportuna detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, de conformidad con la legislación nacional e internacional.
- **Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero**, con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.

### **2.3.3. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.**

Con miras a diseñar un plan de acción que permitiera identificar y adoptar las mejores prácticas internacionales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas presentaron en 2007 el “Plan de Modernización de Aduanas 2007–2012”, el cual se creó a partir de un profundo ejercicio de reflexión y autoevaluación.

Este Plan, se convirtió así en una de las herramientas articuladoras en materia de derecho, seguridad y economía competitiva, buscando consolidar el desarrollo y prosperidad de México para las próximas décadas al poder comparar la Aduana mexicana con las mejores del mundo.

Entre las acciones más destacadas del Plan, se encuentran:

- **Modernización de Sistemas:** integración y actualización tecnológica de más de 50 sistemas que controlan el despacho aduanero, no documentados, que están en proceso de obsolescencia.

- **Carriles FAST y Exprés:** tiene como objeto reducir los tiempos de espera en la frontera común generando un flujo más ágil de vehículos de carga en ambas direcciones, reduciendo tiempo y dinero a las empresas inscritas en los programas creados por la Aduana mexicana y de Estados Unidos. El Nuevo Esquema de Empresas Certificadas tiene el beneficio de usar el carril Exprés, y el programa C-TPAT el carril FAST.
- **Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM):** es una herramienta que permite el envío de información electrónica, por una sola vez, a una única entidad, para cumplir con todos los requerimientos de comercio exterior. Esto es posible a través de la simplificación, homologación y automatización de los procesos de gestión.

Sus objetivos son:

- a) Eliminar el papel, al convertir los procesos manuales en electrónicos utilizando documentación digitalizada.
- b) Reducir tiempos en procesos administrativos, así como en las plataformas de revisión de las aduanas del país.
- c) Contar con información previa al despacho aduanero, para la aplicación acertada del análisis de riesgo.
- d) Facilitar la búsqueda y acceso de información desde ubicaciones remotas a un repositorio central de información.
- e) Incidir en la competitividad de la economía del país con procesos de comercio exterior más ágiles, fáciles y seguros.
- f) Eliminar considerables gastos de mensajería y flete.
- g) Ahorro de tiempo ante el particular para la entrega y localización de documentos (copias certificadas de pedimentos) solicitados.
- h) Reducir costos en espacios físicos para almacenaje.

Beneficios:

- a) Entrega de información electrónica en un solo punto de contacto.
- b) Atención permanente desde cualquier lugar.
- c) Menor tiempo y costo.
- d) Mejora logística.
- e) Más transparencia.
- f) Mayor certidumbre jurídica.
- g) Eliminación de formatos en papel.
- h) Mejora la seguridad de la información.

- **Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC):** es un programa que busca fortalecer la seguridad de la cadena logística del comercio exterior a través de la implementación de estándares mínimos en materia de seguridad internacionalmente reconocidos, todo esto, en coordinación con el sector privado otorgando beneficios a las empresas participantes. Aquellas empresas que deseen pertenecer al NEEC, deberán cumplir con ciertos requisitos que se engloban en tres principios de cumplimiento: Fiscal, Aduanero y de Seguridad.

Alcance: Es un esquema enfocado a la exportación y en una primera etapa está dirigido a empresas manufactureras y comercializadoras.

Beneficios principales:

- a) Atención personal.
- b) Carriles exclusivos.
- c) Agilización en el despacho aduanero.
- d) Simplificación y facilidades administrativas.
- e) Servicios extraordinarios.

Gracias a este programa se facilita y agiliza el cruce de mercancías, se protege en mayor medida los embarques y se mejoran los tiempos en la exportación e importación,

elevando así el nivel de competitividad de las empresas participantes y por ende el país.

- **Facilidades aduaneras:** se eliminaron los precios estimados, los padrones de sectores específicos y las aduanas exclusivas (excepto en los casos de salud pública y seguridad nacional).
- **Exportación simplificada:** simplificación del proceso de exportación bajo un esquema que permite la elaboración de un pedimento digital en internet para cierto tipo de operaciones simples.
- **Pago Electrónico Centralizado (PECA):** es el intercambio de información entre la institución de crédito ante la cual se efectúa el pago de la cuenta del importador, del exportador, del agente aduanal, los prevalidadores y la Administración General de Aduanas; con el fin de realizar el pago de los impuestos y derechos generados por las operaciones de comercio exterior mediante el cargo a la cuenta de cheques. Esta información es importante para los importadores y exportadores para fines de transparencia, eficiencia y seguridad, al mismo tiempo, representa una ventaja para el manejo de los recursos agilizando el proceso de pago de manera directa, eliminando diferencias.

Beneficios:

- a) Confiabilidad en el proceso de pago de sus impuestos de comercio exterior.
  - b) Tiempos de procesos óptimos.
  - c) Mayor transparencia en los pagos.
- **Inscripción al Padrón de Importadores:** el aplicativo Padrón General de Importadores y Sectores Específicos (PGlySE) surge de la necesidad de actualizar los sistemas de aduanas y vincularlos con el servicio de Identificación de Contribuyentes. Esta inscripción está dirigida a las personas físicas o morales que

requieran introducir a territorio nacional mercancía de importación de acuerdo a su actividad comercial.

- **Esclusas tecnológicas:** modernización de la tecnología utilizada en los procesos aduanales para controlar la entrada y salida del recinto fiscal vinculando el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) con la presentación del documento aduanero. Las esclusas ofrecen un mejor control para el mecanismo de selección automatizada, toda vez que determinan la entrada al recinto fiscal, así como, la salida una vez que se haya verificado de forma automatizada el cumplimiento de las formalidades del despacho aduanero.
- **Aforos:** se instalaron mecanismos automáticos para facilitar las tareas de indentificación y revisión de vehículos de pasajeros en las aduanas fronterizas, así como de ordenamiento y almacenamiento, lo cual permite contar con elementos estadísticos para realizar un mejor análisis de riesgo.
- **Confinamiento de aduanas:** confinamiento interior y exterior de las aduanas que delimita a los recintos fiscales para controlar el acceso del personal y usuarios. Esto proporciona mayor seguridad, esterilidad y control de las instalaciones.

Beneficios:

- a) Seguridad para el personal y los usuarios de la aduana.
  - b) Control de las personas que acceden a las oficinas y a las áreas de revisión aduanera; evita la presencia de personas ajenas a la operación.
  - c) Evita que los empleados de las aduanas tomen decisiones bajo influencias externas indebidas. Elimina la visibilidad sobre las instalaciones.
- **Comunicación inalámbrica segura:** servicio tercerizado e integral de comunicaciones inalámbricas seguras para puntos tácticos.

- **VIVA:** sistemas de videovigilancia que previene, detecta y analiza actos delictivos en inmuebles, disminuyendo la discrecionalidad y conservando evidencia de los incidentes ocurridos mediante medios digitales de almacenamiento.
- **Revisión en puntos de entrada:** revisión de la totalidad del equipaje de pasajeros internacionales que ingresan al país por vía aérea, en el primer aeropuerto de entrada, controlando el ingreso de mercancías ilícitas.
- **Combate a la piratería:** intercambio electrónico de información entre la AGA y el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial (IMPI), así como la creación de bases de datos. Facultades para retener la mercancía hasta en tanto se presente la denuncia ante las autoridades.
- **Equipos para revisiones no intrusivas:** se llevan a cabo con la ayuda de equipos especializados que permiten detectar irregularidades o incongruencias en la mercancía de carga o el equipaje de pasajeros y que puedan indicar la necesidad de una inspección física secundaria más exhaustiva. Tienen la finalidad de fortalecer el control y la detección de mercancías no declaradas o prohibidas al territorio nacional. La AGA cuenta con equipos especializados para llevar a cabo revisiones no intrusivas eficientes y expeditas tales como: máquinas de Rayos Gamma, Rayos X, detectores de radiación, endoscopios, densímetros y equipos portátiles de detección de mercancías de difícil identificación como el Phazir, entre otros.

#### Beneficios:

- a) Reducción en los tiempos de revisión de equipaje, reconocimiento y despacho aduanero.
- b) Incrementar la eficiencia relativa a la revisión de mercancías de difícil maniobra.
- c) Reducción del riesgo de daño a las mercancías.
- d) Inhibe el uso de empresas y fracciones de bajo riesgo para introducir mercancías no declaradas.

- e) El costo del reconocimiento es 100% gratuito para el usuario, ya que no eroga gastos de maniobras.
- f) Detección de drogas y precursores químicos al momento del despacho.
- g) Incremento de revisión en menores tiempos.

- **Sistema de Supervisión y control Vehicular (SIAVE)**

Este sistema permite que los cruces vehiculares de ingreso en la frontera sean sometidos a un proceso de medición de riesgo, revisando cada vehículo que cruza al país en un tiempo promedio de ocho segundos. Con esta información, la aduana mexicana continúa brindando facilidades y agilizando el tránsito de mercancía de los exportadores e importadores previamente identificados y que no representan ningún riesgo, permitiendo así, conllevar una mejor labor en la detección del tráfico ilegal de mercancías, armas, sustancias y personas.

Beneficios:

- a) Agregar inteligencia en el cruce vehicular e incrementar las posibilidades de revisión a los vehículos con riesgo.
- b) Mantener una base de datos para compartir con entidades gubernamentales nacionales e internacionales, con fines de integrar expedientes detallados, reconocer patrones de riesgo y perfiles delictivos.
- c) Mayor control y eficiencia en la revisión de vehículos de pasajeros.
- d) Mayor control y transparencia de los resultados del proceso de selección automatizada.
- e) Disminución de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.
- f) Reducción de velocidad del flujo de entrada para revisión de caninos.
- g) Incrementar la cultura de la auto-declaración, así como las contribuciones al comercio exterior.
- h) Modernización de la Aduana, renovando sus tecnologías y estrategias.
- i) Capacidad de monitoreo y vigilancia en los diferentes puntos tácticos.

- **Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancía (TIM):** Consiste en la implementación de sistemas informáticos y procedimientos estandarizados en los puestos fronterizos, los cuales permiten la optimización de los trámites migratorios, aduaneros y cuarentenarios en un documento integral denominado “Documento Único de Tránsito” (DUT).

Para lograr la implementación del TIM en México, se elaboraron las siguientes actividades:

- a) Análisis jurídico para el intercambio de información de las operaciones de comercio exterior.
  - b) Elaboración de un esquema operativo para atender la llegada de los tránsitos.
  - c) Adecuación de infraestructura actual para darle operatividad al TIM.
  - d) Gestión entre dependencias para la obtención de casetas de arribo del TIM.
  - e) Coordinación con SENASICA, SRE y BID para la implementación del procedimiento.
  - f) Se realizaron diversas pruebas y adecuaciones a los sistemas.
- **Megapuertos:** El 16 de abril de 2007, se firmó en la ciudad de Washington, D.C. el Memorandum de Entendimiento entre el Departamento de Energía de los EUA (DOE, por sus siglas en inglés) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dicho Acuerdo contempló el equipamiento de los principales puertos de México - *Altamira, Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Veracruz*- con tecnología de punta en portales de rayos gamma y de detección de radiación fija y móvil, enfocada a la prevención del tráfico ilícito de material nuclear y radiactivo que pudiera ser utilizado en un dispositivo de dispersión radiológica o bomba sucia.

#### **2.3.4. Implementación de mejores prácticas Internacionales**

Como ya mencioné, la adopción de las mejores prácticas internacionales fue un factor fundamental en el plan de modernización aduanera, ya que permitió facilitar los flujos comerciales y reducir sus costos. De igual manera, se adoptaron estrategias que permiten comprobar que la Aduana mexicana cuenta con esquemas eficaces de

combate a las actividades ilícitas que afectan a todos aquellos que operan dentro de la legalidad.

Podemos concluir que hoy en día la aduana diseñó con un marco de operación moderno, que observa las mejores prácticas internacionales, además que cuenta con personal profesional y capacitado, con normas adecuadas a las necesidades actuales del comercio internacional y con una infraestructura, tecnología y sistemas de última generación.

**Con apego a este Plan de Modernización, México cuenta con un sistema de aduanas de clase mundial, buscando el equilibrio entre facilitación y seguridad de las operaciones comerciales.**

### Cuadro de las mejores prácticas implementadas:

Principales proyectos de simplificación	Principales proyectos de control y combate al contrabando	Principales proyectos de infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Modernización de sistemas</li> <li>•Reingeniería de procesos</li> <li>•Aduana sin papel</li> <li>•SAAI web</li> <li>•Carriles FAST y Exprés</li> <li>•Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM)</li> <li>•Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC)</li> <li>•Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA)</li> <li>•Facilidades aduaneras</li> <li>•Exportación simplificada</li> <li>•Reanudación de actividades</li> <li>•Alianza para el Comercio Seguro</li> <li>•Homologación de criterios y ampliación de horarios</li> <li>•Pago Electrónico Centralizado (PECA)</li> <li>•Inscripción al Padrón de Importadores</li> <li>•Consultas (personales, telefónicas, escritas, correo electrónico, página web)</li> <li>•Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Esclusas tecnológicas</li> <li>•Aforos</li> <li>•Confinamiento de aduanas</li> <li>•Phazir</li> <li>•Comunicación inalámbrica segura</li> <li>•Rayos "X" y Gamma</li> <li>•Caninos</li> <li>•Centro de Procesamiento de Datos (C-4)</li> <li>•Enrolamiento Seguro</li> <li>•Sistema de Administración de Riesgos en Comercio Exterior 3.0 (SARCE)</li> <li>•Administración de Riesgos</li> <li>•Combate a la piratería</li> <li>•VIVA</li> <li>•Revisión en primer punto de entrada</li> <li>•Sistema de Análisis Automatizado a Priori Aduanal (SAAPA)</li> <li>•Mesa de Ilegalidad para el combate a la subvaluación</li> <li>•Programa para la Mejora Estructural y Operativa de las Aduanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Esclusas tecnológicas</li> <li>•Confinamiento de aduanas</li> <li>•Sistema de supervisión y control vehicular (Aforos)</li> <li>•Reordenamiento de la Aduana de Colombia</li> <li>•Reordenamiento y ampliación de la Aduana de Guadalajara</li> <li>•Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, Terminal 1</li> <li>•Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, Terminal 2</li> <li>•Proyecto de infraestructura y equipamiento de la Frontera Sur</li> <li>•Construcción de nuevas instalaciones para la Aduana de Lázaro Cárdenas en "Isla Cayacal"</li> <li>•Reordenamiento y ampliación de áreas de revisión (Nuevo Progreso, Las Flores)</li> <li>•Nuevas Instalaciones Subteniente López II</li> <li>•Construcción de nuevas instalaciones para la Garita Sonora (Caborca)</li> <li>•Construcción de Unidades Caninas de Atención Integral</li> <li>•Construcción de nuevas instalaciones para el cruce Río Bravo Donna</li> <li>•Nuevas instalaciones para la Garita Viva México</li> <li>•Construcción de alojamientos para la SEMAR</li> <li>•Construcción de la escuela de caninos de apoyo a la inspección</li> <li>•Construcción de nuevas instalaciones de la Aduana de Veracruz</li> </ul>

### 2.3.5 Análisis FODA

Una vez que fueron analizados la estructura administrativa, los procedimientos de gestión, así como la misión y visión de la institución, considero adecuado realizar un balance del estado de la aduana mexicana en relación a las mejores prácticas y recomendaciones internacionales. Es decir identificar: fortalezas, debilidades, áreas de oportunidad y, sobre todo, las amenazas ante las que deberá de tener una actitud proactiva más que reactiva.

#### Desarrollo de Análisis FODA

Para poder definir con mayor precisión el rumbo de acciones estratégicas que la aduana mexicana debe tomar hacia el futuro, es importante analizar las fortalezas y oportunidades para aprovecharlas y seguir explotándolas. Asimismo, es importante resaltar que el análisis de las debilidades y amenazas permite definir las acciones a tomar para su reducción o eliminación. A continuación se presenta el análisis de estas últimas:

#### Debilidades

- **Falta de estrategia integral para el control tributario-aduanero, el combate al fraude comercial y el fomento al cumplimiento voluntario en materia de recaudación:** actualmente se está trabajando en la modernización del sistema aduanero mediante la integración y actualización de los procesos tecnológicos un ejemplo de esto es Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM), la cual agiliza el proceso y permite un mejor control y análisis de riesgo; el NEEC que busca fortalecer la seguridad en la cadena logística del comercio exterior y promueve los lazos con el sector privado a través de los beneficios que otorga. No obstante lo anterior, es importante destacar que se tiene que trabajar en una estrategia que mejore la comunicación entre las instituciones involucradas en materia de combate al fraude comercial.

- **Sistemas en proceso de obsolescencia que necesitan ser mejorados o en su defecto, eliminados:** Con la implementación de VUCEM se ha reducido considerablemente esta debilidad, por lo que acciones como estas, ayudan a reconocer que en la actualidad la información se maneja de forma electrónica, evitando así la pérdida de tiempo y de información, al mismo tiempo que se eleva el nivel de competitividad de la aduana.
- **Régimen legal y normativo complejo, así como criterios no homogéneos en la aplicación de la ley por las autoridades judiciales:** Respecto a este punto es importante destacar que se tienen que contemplar mejoras legales ya que la Ley Aduanera es obsoleta, de igual manera no ha tenido reformas sustantivas desde el 2002; sin embargo, actualmente se han llevado a cabo varias modificaciones en las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior (RCGCE), las cuales han servido para perfeccionar el sistema aduanero mexicano y son el medio por el cual nuestro gobierno implementa las mejoras en materia de política aduanera. No obstante lo anterior, se reglamenta y mejora, pero a la vez, se genera un sistema normativo complejo.

## **Amenazas**

- **La creciente globalización y las tendencias económicas influyen en la distribución de la carga de trabajo y en los riesgos:** Para hacer frente a dicha amenaza, es importante destacar que la Administración General de Aduanas ha integrado las actividades relacionadas con el riesgo, basando sus decisiones con experiencias pasadas, lo cual ha proporcionado una mayor capacidad de previsión y de respuesta. De igual forma ha desarrollado herramientas que permiten el fortalecimiento y la efectividad en la detección de operaciones ilegales antes y después del despacho. Una de estas herramientas es la Base de Datos Marcaria, la cual facilita la búsqueda y el acceso de información sobre marcas, patentes y derechos de propiedad intelectual.

- **Incremento de la delincuencia organizada:** Con el fin de combatir el contrabando y la piratería, la AGA ha realizado importantes esfuerzos tales como la negociación y suscripción de acuerdos de cooperación y asistencia mutua con otros países, que permiten el intercambio de información, así como el establecimiento de investigaciones y operativos conjuntos. De igual manera se ha logrado una importante inversión en tecnología e infraestructura, así como para el uso inteligente de la información. Lo anterior ha permitido a las autoridades a prevenir y a combatir estos delitos.
- **La competitividad del comercio exterior depende de muchos factores, así como acciones de otros organismos y del sector privado, los cuales están fuera del alcance de la administración aduanera:** Es importante destacar que la AGA ha fortalecido la coordinación con otras entidades y dependencias federativas, así como con las autoridades e instituciones nacionales e internacionales, a fin de llevar a cabo acciones y operativos conjuntos con miras a incrementar la seguridad nacional, reducir la corrupción y las operaciones fraudulentas, combatir la piratería, el contrabando y el comercio informal.
- **Crecimiento del comercio exterior por arriba de la velocidad en la implementación de la modernización de las aduanas:** se considera una amenaza constante y por tal motivo la AGA ha establecido proyectos que permitan la integración de sistemas, la inversión en infraestructura y modernización, para así lograr un mayor impacto y nivel de eficiencia en la operación aduanera. Tales proyectos se pueden ver reflejados en las esclusas tecnológicas, aforos, sistema VIVA, rayos X y Gamma, unidad canina, equipamiento de plataformas y almacenes fiscales, entre otros.
- **Resistencia al cambio de los agentes involucrados en el comercio exterior:** Para evitar la resistencia al cambio la AGA ha estado trabajando en programas de capacitación y certificación de competencias para los proyectos y puestos operativos clave, con el fin de conformar un equipo capaz de administrar adecuadamente el cambio. Asimismo, siempre se ha comunicado al sector privado y agentes aduanales

todos los proyectos de modernización y los beneficios que estos otorgan para evitar el rechazo y resistencia a los mismos.

#### Fortalezas

- Obtención de mayores beneficios fiscales y administrativos.
- Se han diseñado herramientas que han mejorado significativamente el análisis de riesgo para las operaciones de comercio exterior.
- Incremento de operaciones confiables mediante el concepto de Empresas Certificadas.
- Funcionarios capacitados y certificados.
- Soporte y apoyo del SAT como institución.
- Relaciones estrechas con autoridades aduaneras de otros países, instituciones internas de seguridad, instituciones reguladoras y con el sector privado a través del gremio de importadores y exportadores.
- Destinación de recursos para mejorar el equipamiento y la tecnología en las principales instalaciones (Megapuertos, confinamiento de aduanas, etc).
- La implementación exitosa de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y del Nuevo Esquema de Empresas Certificadas.
- Contamos con 17 Acuerdos, Bilaterales y Multilaterales, que abarcan más de 70 países, cifra que nos posiciona como una de las economías con mayor número de Acuerdos firmados en materia de Cooperación y Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros.

#### Oportunidades

- Alcanzar niveles operativos de clase mundial.
- Facilitación del comercio exterior.
- Solución integral de aduanas al verificar y eliminar numerosos procedimientos innecesarios o duplicados.
- Mediante la implementación de proyectos estratégicos y procesos operativos automatizados se conlleva a la simplificación, reducción de tiempo y costos de logística y operación aduanera.
- Con el NEEC se busca seguir mejorando de la competitividad de productores y exportaciones nacionales, así como el cumplimiento de las obligaciones fiscales y la oportunidad de fortalecer la relación entre el sector privado y el gobierno, así como la relación con otros países a través del reconocimiento mutuo.

#### Debilidades

- Falta de estrategia integral para el control tributario-aduanero, el combate al fraude comercial y el fomento al cumplimiento voluntario en materia de recaudación.
- La incidencia de otras autoridades en frontera, por lo que muchas funciones son compartidas y carecen de exclusividad. Es decir, la AGA debe de coordinarse con otras agencias involucradas en el control fronterizo, situación que hace complejo el despacho aduanero y requiere de una gran comunicación que no necesariamente se tiene todo el tiempo.
- Sistemas en proceso de obsolescencia que necesitan ser mejorados o en su defecto, eliminados.
- Régimen legal y normativo complejo, así como criterios no homogéneos en la aplicación de la ley por las autoridades judiciales.

#### Amenzas

- La creciente globalización y las tendencias económicas influyen en la distribución de la carga de trabajo y en los riesgos.
- Incremento de la delincuencia organizada.
- La competitividad del comercio exterior depende de muchos factores, así como acciones de otros organismos y del sector privado, los cuales están fuera del alcance de la administración aduanera.
- Crecimiento del comercio exterior por arriba de la velocidad en la implementación de la modernización de las aduanas.
- Resistencia al cambio de los agentes involucrados en el comercio exterior.

### **2.3.6. La incidencia de otras autoridades en frontera**

El espacio físico que ocupan las Aduanas dentro del territorio nacional, contiene muchas funciones que, por su naturaleza son compartidas y carecen de exclusividad. Es decir, la AGA necesariamente tienen que coordinarse con otras agencias involucradas en el control fronterizo, situación que hace complejo el despacho aduanero y que requiere de una gran comunicación, que no necesariamente se tiene todo el tiempo.

Lo anterior aumenta el tiempo en los trámites o procedimientos que se realizan, por lo que se trabaja arduamente en instrumentos que permitan el intercambio de información oportuna y la implementación de programas mediante la utilización de la tecnología, con el fin de agilizar los procedimientos.

La Administración General de Aduanas coadyuva en materia administrativa y para el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Economía.

Asimismo, en materia de seguridad nacional colabora con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina, la Secretaría de Gobernación mediante el Instituto Nacional de Migración y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos y la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía y en materia.

## **2.4. Estudio Comparativo entre los modelos internacionales y la Aduana Mexicana**

### **2.4.1 La legislación mexicana vs recomendaciones internacionales**

Las disposiciones del Anexo General contempladas en la Versión Revisada del Convenio de Kioto no modificarían sustancialmente el contenido de la legislación nacional, ni de las prácticas aduaneras, en caso de que México se adhiriera, ya que éstas se encuentran de manera dispersa insertas en la Ley Aduanera, en el Código Fiscal de la Federación, en la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y demás reglamentos, decretos, acuerdos e incluso manuales de la materia.

Las disposiciones del Anexo General del Convenio de Kioto Revisado que faltan de incorporar en la legislación aduanera mexicana reglamentan aspectos que no se encuentran incorporados o espejados en la legislación nacional. Estas disposiciones las podemos identificar en dos grupos:

1) las disposiciones que siendo obligatoria su adopción, no representan alguna transformación sustancial inmediata para la legislación aduanera mexicana, en virtud de que México podrá aplicarlas cuando sus políticas aduaneras así lo requieran, lo permitan o lo recomienden:

- **Controles conjuntos y aduanas yuxtapuestas** - se refieren a la posibilidad de que dos Partes Contratantes establezcan una sola oficina aduanera o cada Parte una oficina en un mismo punto o área de entrada o de salida, pudiendo realizar una revisión conjunta de las mercancías que se exportan o importan.
- **Prórroga en la declaración de mercancías** - esta norma apoya en la solución del problema de mercancía abandonada en los recintos fiscales o fiscalizados, ya que por

ejemplo, si el importador no tiene en el plazo concedido para presentar la mercancía a despacho por carecer de cierta información, la aduana puede otorgar una prórroga adicional a petición del interesado a efecto de que la mercancía no caiga en abandono.

- **Control aduanero apoyado en sistemas integrales de gestión de riesgo** - tiene como objetivo el establecimiento de estrategias basadas en la gestión o evaluación de riesgos y cooperación con los usuarios de las aduanas reconocidas en una ley nacional.
- **Relación entre la aduana y terceros** - obliga a la Aduana a adoptar como apoyo a la gestión de riesgo medir el grado de aplicación de la ley. Establece un principio fundamental en las operaciones aduaneras, consistente en que ningún declarante, importador o exportador, podrá ser discriminado en el trámite de sus operaciones de comercio exterior.
- **Información de alcance general** - el Servicio de Aduanas debe comentar y enriquecer con los sectores industriales interesados y otras autoridades competentes, las propuestas de modificación a la legislación nacional, sobre todo las de carácter administrativo.

2) las disposiciones que al ser de aplicación obligatoria representan una transformación sustancial para la legislación aduanera mexicana, por lo que México deberá implementarlas conforme a los plazos establecidos en el Convenio para ese efecto.

- **Retiro de mercancías a condición de que el declarante presente información a la aduana, con garantía** - Por regla general las aduanas exigen a los importadores o exportadores que cumplan con todas las formalidades exigidas para el desaduanamiento de las mercancías, a fin de que la aduana le libere su embarque y permita la salida del mismo del recinto fiscal o fiscalizado, sin embargo, existen casos en los cuales el declarante no tiene, en el momento del despacho, toda la información o documentación requerida para cumplir con el despacho de las mercancías, en este sentido, la norma instruye a las Partes Contratantes para que autorice al declarante el retiro de las mercancías de la Aduana sin cumplir con todas las formalidades del despacho, siempre y cuando éste presente un documento oficial o comercial con los

principales datos relacionados con el embarque, a condición de que posteriormente presente a la Aduana la información o documentación faltante y de esta manera quede concluida la operación del despacho aduanero.

- **Opción de utilizar los servicios de agente aduanal ante la aduana** - esta norma consagra que toda persona física o moral que tenga la facultad de disponer de sus mercancías puede por sí sola ser el declarante ante la aduana y realizar por sí mismo el despacho aduanero de las mercancías sin apoyo o intervención de cualquier tercero. Sin lugar a dudas esta es la norma más controversial de todo el Convenio y que se ve muy lejos el poder adoptarla.

El continuo desarrollo del comercio internacional presionó a la Administración General de Aduanas a evolucionar hacia una gestión de facilitación y competitividad de clase nacional e internacional, obligándola a abandonar viejas prácticas de revisión y control, que solo generaban a los importadores y exportadores incertidumbre en las operaciones aduaneras. Esto, ha permitido que el comercio exterior mexicano se modernice a través de la implementación de mecanismos empresariales y políticas comerciales internacionalmente reconocidas, dando lugar a que México esté encaminado a convertirse en un país atractivo a la inversión.

Es así, como ha enfocado los esfuerzos y acciones para formularse como una aduana del Siglo XXI, tal como lo recomienda la Organización Mundial de Aduanas, lo que implica una reducción de controles intrusivos y un perfeccionamiento en la fiscalización electrónica de importadores y exportadores. En gran medida, se han logrado grandes avances con la implementación del “Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012”, consolidando así el desarrollo y prosperidad de México al poder comparar la aduana mexicana con las mejores del mundo.

Sin embargo ahora ante la llegada de una nueva administración y un nuevo gobierno habrá que darle continuidad a este esfuerzo modernizador identificando las amenazas, fortalezas y debilidades a fin de diseñar un nuevo plan de acción acorde con la aspiración de constituirse en una agencia ejemplar.

### **CAPITULO 3. MARCO JURÍDICO**

Como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, el desarrollo político, cultural, social y económico de un país, es determinado por las tendencias regionales y mundiales. En este sentido, la globalización ha afectado radicalmente la manera en la cual ha venido evolucionando el Sistema Aduanero Mexicano.

La riqueza y diversidad de recursos de México lo ha convertido en un participante de gran importancia en el desarrollo regional, siendo uno de los principales y más importantes socios comerciales de la primera potencia económica a nivel mundial, los Estados Unidos de América.

En la época actual con la tendencia de un mundo globalizado, en la que cada estado establece sus propias políticas, modelos comerciales y económicos, así como sus propias legislaciones y marcos regulatorios, se tiene que trabajar arduamente para que dichas disposiciones sean acordes con la tendencia y que realmente regulen y respondan las exigencias y necesidades de la comunidad comercial.

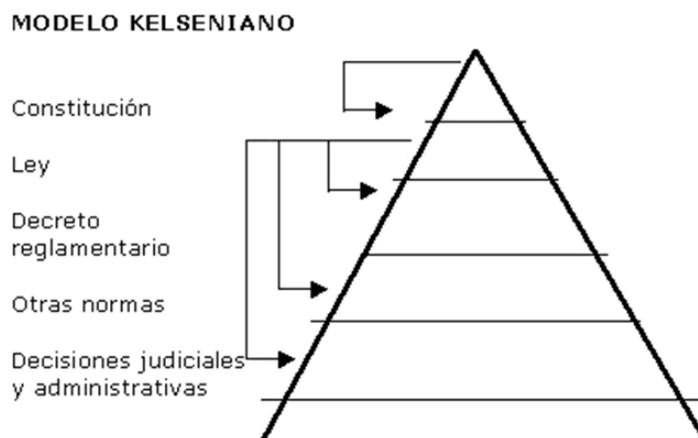
En este contexto, observamos que el Sistema Aduanero Mexicano está compuesto por un conjunto de normas, procedimientos, mecanismos, actividades e instancias que determinan y regulan la entrada y salida de mercancías, así como el tránsito de las mismas y la forma en que se lleva a cabo, así como a los medios de transporte utilizados para la entrada y salida, los diferentes actores que participan en las operaciones de comercio exterior y los actos en que se incurre para llevar a cabo el intercambio de mercaderías entre México y el mundo.

El objetivo del sistema es hacer cumplir las normas sustantivas que rigen la política comercial internacional en México, generando el cobro de aranceles y demás contribuciones, además de controlar el cumplimiento de Regulaciones y Restricciones No Arancelarias, las cuales se encuentran conformadas por permisos, autorizaciones y cuotas.

Como también mencionamos, el SAM tiene como meta alcanzar un mayor grado de facilitación al comercio, siempre bajo un esquema de protección de la economía nacional, la salud y el medio ambiente, que garantice la seguridad pública impidiendo la entrada de mercancías peligrosas o ilegales al territorio nacional.

Teniendo en consideración que el sistema jurídico de México está basado en el Derecho Positivo, entendiéndose por éste como: “el conjunto de reglas o normas jurídicas en vigor en un lugar y en una época determinada”<sup>113</sup>, la supremacía de la norma fundamental radica en el hecho de ser la base sobre la cual descansa el sistema jurídico del Estado, legitimando así la actividad de los órganos estatales y dotándolos de competencia.

El máximo exponente de la Supremacía Constitucional fue el autor austriaco Hans Kelsen, quien expresó la Supremacía Constitucional a través de una pirámide, la cual es conocida como “pirámide de kelsen”, “pirámide kelsiana” o “modelo kelsiano”.



En este contexto, al ser México un país que basa su sistema jurídico en normas escritas, necesariamente está obligado a determinar una jerarquía entre las leyes y normas que regulan cada materia, por lo anterior, para efectos del funcionamiento de la aduana mexicana, siguiendo el modelo kelsiano, se ha definido claramente el marco jurídico y se

<sup>113</sup> Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1990.

ha establecido una jerarquía de leyes que regulan las operaciones y existencia misma de la Administración General de Aduanas.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Tratados de Libre Comercio;
- Leyes operativas: Ley Aduanera y su reglamento;
- Leyes fiscales: Código Fiscal de la Federación y su reglamento, Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación y su tarifa, Ley del IVA, Ley del ISR, Ley de IEPS;
- Leyes de Fomento: Ley de Comercio Exterior y su reglamento, programas de fomento, Regulaciones y Restricciones No Arancelarias, Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

### **3.1. Los Tratados Internacionales en México**

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en su Artículo 2 define a los Tratados como: “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre dos o más Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

En este contexto, los diferentes países, desde épocas remotas han celebrado tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales, con miras a solucionar controversias o para ofrecer medidas de colaboración y asistencia.

A través de la negociación y firma de tratados internacionales México ha establecido y desarrollado su política exterior en todos los ámbitos permitidos por la Carta Magna, ya que nuestra Constitución prohíbe expresamente en su art. 15, la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, o para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; tampoco se podrá celebrar convenios o tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Ahora bien, la tendencia económica actual, referente a la globalización comercial, ha propiciado la búsqueda y estandarización de normas afines a las relaciones internacionales de los Estados, toda vez que a los Tratados cada vez se les otorga mayor importancia e incluso, como en el caso de México, se busca armonizar las leyes internas con éstos, ya que se les otorga el carácter de Ley Suprema, colocándolos en el orden jerárquico por encima de éstas.

En este sentido, la Ley sobre la Celebración de Tratados, establece en su artículo 2, fracción I que se entenderá por Tratado: I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Como podemos observar la definición que contiene la Ley para la Celebración de Tratados Internacionales se ajusta a la definición que proporciona la Convención de Viena conjugando todos sus elementos, sin embargo, la definición de la legislación mexicana es mucho más específica, pues delimita perfectamente y de manera expresa que los tratados internacionales se celebrarán dentro del ámbito del derecho internacional público, de esta manera los deja fuera de la competencia del derecho internacional privado.

Dentro del Derecho Internacional además de los tratados existen para México otro tipo de instrumentos como los Acuerdos Interinstitucionales, que de conformidad con la Ley en comento se entenderán como: II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

Es necesario aclarar que este tipo de acuerdos se celebrarán siempre y cuando las dependencias y organismos gubernamentales mencionados cuenten con las atribuciones legales correspondientes para suscribirlos.

### **3.1.1. Marco jurídico vigente en materia de Tratados Internacionales.**

La celebración y aprobación de los Tratados Internacionales está regida por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
- Ley sobre la Celebración de Tratados,
- Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica,
- Reglamento del Senado.

#### **3.1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Carta Magna otorga al titular del Poder Ejecutivo la facultad para celebrar Tratados Internacionales (art. 89, fr. X), de igual manera, otorga al Senado de la República las facultades de aprobarlos, como un contrapeso para evitar que el Ejecutivo se extralimite comprometiendo a México con obligaciones que no pudiese cumplir (art. 76, fr. I):

#### **Sección III**

##### **De las Facultades del Congreso**

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones.

#### **Capítulo III**

##### **Del Poder Ejecutivo**

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Por otro lado, a través del artículo 15 Constitucional se establece que al Presidente no se le autoriza la celebración de tratados en las siguientes materias:

“**Artículo 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

### **3.1.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

La administración pública federal tiene participación en la celebración de tratados, acuerdos y convenciones internacionales a través de las facultades otorgadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, tal y como a continuación se observa:

“**Artículo 28.-** A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual **intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones** en los que el país sea parte;

**II. a XI. ...**

**XII.-** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

### **3.1.1.3. Ley sobre la Celebración de Tratados.**

En esta Ley se establecen los lineamientos para la aprobación de los tratados internacionales por parte del Senado de la República de conformidad con las facultades otorgadas por el artículo 76 Constitucional, en el que se prevé que los tratados que se sometan al Senado, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda y cuya resolución se comunicará al Presidente de la República.

Asimismo, establece el procedimiento para la celebración de los mismos, el cual correrá a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Con relación a esta ley debe señalarse que también contempla la celebración de los acuerdos interinstitucionales, sin embargo, debe aclararse que sólo los tratados internacionales son sujetos a aprobación del Senado.

#### **3.1.1.4. Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.**

Este ordenamiento en su artículo 1, establece que tiene por objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a las facultades constitucionales del Senado para requerir información a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, así como a los Directores de los Organismos Descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere el propio ordenamiento cuando se relacionen con las anteriores.

En ese sentido esta Ley establece los objetivos generales y particulares que deberán observarse en la aprobación de los tratados en esta materia, de igual manera contempla los procedimientos para el requerimiento de la información, así como las disposiciones para regular la participación de los Poderes de las Entidades Federativas y de las Organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales.

#### **3.1.1.5. Reglamento del Senado.**

El 1 de septiembre de 2010 entró en vigor el Reglamento del Senado de la República, en el cual derivado de las facultades exclusivas que le confiere la fracción X del artículo 76 de la Constitución, se establecieron diversos procedimientos especiales entre los que se encuentra el relativo al análisis y aprobación en su caso, de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como de las decisiones y procedimientos relacionados con los mismos, tal y como lo dispone el artículo 230, fracción II de dicho Reglamento.

**“Artículo 230**

En el marco de las atribuciones exclusivas del Senado, son procedimientos especiales los que se refieren al desahogo de las siguientes funciones:

I. ...

II. Analizar y aprobar en su caso, los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como las decisiones y procedimientos relacionados con los mismos;”

### **3.1.2. Jerarquía de los Tratados en el sistema jurídico Mexicano.**

El artículo 133 Constitucional establece la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano, el cual otorga a los Tratados al igual que a las Leyes del Congreso de la Unión el carácter de Ley Suprema de toda la Unión, es decir, los pone en el mismo plano que éstas:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos **los Tratados** que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, **serán la Ley Suprema de toda la Unión**. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, derivado de ese orden jerárquico y de una interpretación armonizada de las disposiciones constitucionales, se desprende que los tratados están ubicados por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales.

Basta señalar que, tal como lo dispone la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución, el Congreso tiene la facultad de expedir leyes, pero las mismas no deberán de ir en contra de lo dispuesto por la propia Constitución, pero además, deberán ajustarse a los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Otro caso claro de supremacía de los Tratados con respecto a leyes federales está contenido en el artículo 1 de la Constitución que señala:

**“Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los **tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte ...”

### 3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>114</sup>

Examinar los preceptos constitucionales que sirven de base al derecho aduanero, presenta facetas interesantes de manera general y no limitada, puesto que se relaciona con los poderes de la unión y las **facultades extraordinarias** del Poder Ejecutivo para **legislar**, así como con las **facultades tributarias** de la Federación y de los estados.

En este orden destacan los siguientes preceptos constitucionales:

- Artículo 73, fracción XXIX

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

#### 1. **Sobre el comercio exterior;**

- Artículo 89, fracción X

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

- Artículo 117, fracciones I, V y VI

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

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

<sup>114</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5-02-1917, última reforma D.O.F. 26-02-2013

**VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros**, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

- Artículo 131, sin duda esta es la disposición que consagra y sirve de fundamento para la creación de la Administración General de Aduanas:

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.....

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

De conformidad con los puntos mencionados en el apartado anterior de este trabajo, la jerarquía establecida y observando la facultad de negociación comentada anteriormente, el Ejecutivo Federal ha negociado y suscrito diferentes Tratados de Libre Comercio y/o Acueros de Complementación Económica.

En este sentido, México cuenta con una red de 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLCs) y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la ALADI.

A continuación enumeraré la relación de Acuerdos y Tratados comerciales suscritos por México:

PAÍSES	FECHA DE ENTRADA EN VIGOR
Canadá - Estados Unidos (TLCAN)	1 de enero de 1994
Colombia	2 de agosto de 2011
Costa Rica	1 de enero de 1995
Nicaragua	1 de julio de 1998
Chile (ACE 41)	1 de agosto de 1999
Unión Europea (EU)	1 de julio de 2000
Israel	1 de julio de 2000
El Salvador, Honduras y Guatemala (México - Triángulo del Norte)	14 de marzo de 2000
Uruguay	15 de julio de 2004
AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)	27 noviembre 2000
TLC Único (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	22 de noviembre de 2011
Acuerdo de Fortalecimiento de la Asociación Económica con Japón	1 de abril de 2005
Acuerdo de Integración Comercial con Perú	1 de febrero de 2012
Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia	7 de junio de 2010
Acuerdo de Complementación Económica 55 con MERCOSUR (Sector Automotor)	1 de enero de 2013
Acuerdo de Complementación Económica 53 con Brasil	2 de mayo de 2003
ALADI Acuerdo de Complementación Económica 6 con Argentina	1 de junio de 2001
ALADI Acuerdo de Complementación Económica 5 con Uruguay	29 de diciembre de 1999
ALADI Acuerdo de Complementación Económica 9 con Brasil (Sector Automotriz)	27 de julio de 2000

ALADI Acuerdo de Complementación Económica 29 con Ecuador	1 de mayo de 1983
ALADI Acuerdo de Complementación Económica 29 con Paraguay	18 de septiembre de 1983
ALADI Acuerdo de Complementación Económica con Panamá	23 de abril de 2001
ALADI Acuerdo de Complementación Económica 51 con Cuba	11 de marzo de 1985

De conformidad con la jerarquía de leyes, en el siguiente nivel encontramos la aplicación de las Leyes Sustantivas, que para la materia aduanera son aplicables las siguientes:

LEY	ASPECTOS QUE REGULA
Ley Aduanera	Entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como los diferentes regímenes y procedimientos de despacho.
Código Fiscal de la Federación	Obligación de los sujetos a las contribuciones
Impuesto General de Importación y Exportación	Codifica las mercancías y determina el impuesto a pagar
Ley Federal de Derechos	Establece el pago por uso de los bienes públicos de la nación
Ley del Impuesto al Valor Agregado	Grava los actos de consumo
Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios	Regula la enajenaciones, importación de mercancías y servicios contempladas en esta ley
Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Impuestos por la enajenación e importación de automóviles nuevos
Ley del Impuesto sobre la Renta	El pago sobre la renta para residente en México
Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única	Impuesto por ingresos generados por enajenación arrendamiento de bienes y prestación de servicios
Ley y Reglamento del Servicio de Administración Tributaria	Normatividad interna, procedimientos y facultades del SAT
Ley Federal del Proceso Contencioso y Administrativo	Los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal
Ley Federal de los Derechos del Contribuyente	Derechos y garantías básicas de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales

Ley del Impuesto sobre Uso y Tenencia de Vehículos	Impuestos al tenedor o usuario de vehículos
Miscelánea Fiscal	Disposiciones de carácter general aplicables a impuestos y derechos federales
<b>LEYES OPERATIVAS</b>	<b>ASPECTO QUE REGULA</b>
<b>Ley Aduanera y su Reglamento</b>	Entrada y salida de mercancías del territorio nacional
<b>Ley De Comercio Exterior y su Reglamento</b>	Regula y promueve el comercio exterior
<b>Acuerdos de Regulaciones y Restricciones No Arancelarias</b>	Obligaciones publicadas en el DOF para efectuar importaciones y exportaciones
<b>Reglas de Carácter General</b>	Criterios y procedimientos que regulan la actuación de los contribuyentes para llevar a cabo las importaciones y las exportaciones.
<b>DECRETOS DE FOMENTO</b>	<b>ASPECTO QUE REGULA</b>
Decreto IMMEX	Promueve y regula la operación de las empresas maquiladoras
Decreto PROSEC	Establece condiciones competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria productiva del país
Decreto ALTEX	Apoya la operación y otorga facilidades a las empresas altamente exportadoras
Decreto ECEX	Promueve el establecimiento de las empresas de comercio exterior
Decreto DRAW BACK	Establece el mecanismo para la devolución del IGI
Decreto Competitividad Automotriz	Apoya a la competitividad de la industria automotriz
Decreto Facilidades Administrativas	Otorga facilidades a los usuarios del comercio exterior
Decreto arancel Franja y Región Fronteriza	Establece el IGI para estas zonas

### **3.3. Ley Aduanera.**

Ley Aduanera regula la entrada y salida de mercancías de o al territorio nacional, de los medios de transporte, del despacho aduanero y de los actos que deriven de éste, de igual manera, establece las bases sobre las cuales se deben conducir los sujetos que realizan operaciones de comercio exterior, estableciendo claramente los derechos y obligaciones de los sujetos, con la finalidad de facilitar el intercambio comercial y regular las prácticas desleales de comercio.

#### **3.3.1. Reglamento de la Ley Aduanera.**

El Poder Ejecutivo Federal tiene facultades para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y para proveer dentro de su esfera de competencia, la exacta observancia de las mismas, lo cual significa que el Presidente, como Jefe del Poder Ejecutivo Federal, tiene facultades para expedir reglamentos de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

El Reglamento de la Ley Aduanera tiene como fin aclarar, difundir, regular y complementar los aspectos procedimentales a la Ley Aduanera, es decir, perfeccionar lo que se establece en dicha Ley a fin de mejorar el entendimiento de ésta.

#### **3.3.2. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.**

Las Reglas de Carácter General son disposiciones generales de cumplimiento obligatorio previstas por la fracción III, tercer párrafo del artículo 33 del Código Fiscal Federal, cuya naturaleza jurídica, de acuerdo a lo ahí previsto, es la de criterios de carácter interno que se emiten por las autoridades fiscales para el debido cumplimiento de las disposiciones de la materia, sin que de ellas nazcan obligaciones para los particulares, otorgando únicamente derechos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

### 3.4. Código Fiscal de la Federación<sup>115</sup>

- Artículo 75

Prevé la facultad de fijar multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, mismas que deberán estar fundadas y motivadas.

- Artículo 102

Tipifica al delito de contrabando de la siguiente manera:

Artículo 102.- Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III. De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregados legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

- Artículo 103

Tipifica la presunción del delito de contrabando a continuación enumeraré algunos de los supuestos solo a manera de ejemplo:

---

<sup>115</sup> Código Fiscal Federal, D.O.F. 31-12-1981, última reforma D.O.F. 31-12-2012

- I. Se descubran mercancías extranjeras sin la documentación aduanera que acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país.
- II. Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere la fracción anterior.
- III. No se justifiquen los faltantes o sobrantes de mercancías que resulten al efectuarse la descarga de los medios de transporte, respecto de las consignaciones en los manifiestos o guías de carga.
- V. Se encuentren mercancías extranjeras en tráfico de altura a bordo de embarcaciones en aguas territoriales sin estar documentadas.
- VII. Se encuentren mercancías extranjeras en una embarcación destinada exclusivamente al tráfico de cabotaje, que no llegue a su destino o que haya tocado puerto extranjero antes de su arribo.
- IX. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional.
- X. Las mercancías extranjeras se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado para la entrada a territorio nacional o la salida del mismo.
- XI. Las mercancías extranjeras sujetas a tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno o no arriben a la aduana de destino o de salida treinta días después del plazo máximo establecido para ello.

XIII. Las mercancías de comercio exterior destinadas al régimen aduanero de depósito fiscal no arriben al almacén general de depósito que hubiera expedido la carta de cupo para almacenar dicha mercancía o a los locales autorizados.

XVI. Se reciba mercancía importada temporalmente de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía por empresas que no cuenten con dichos programas o teniéndolos la mercancía no se encuentre amparada en dichos programas o se transfiera mercancía importada temporalmente respecto de la cual ya hubiere vencido su plazo de importación temporal.

XVIII. Se omita realizar el retorno de la mercancía importada temporalmente al amparo del artículo 106 de la Ley Aduanera.

XX. Declare inexactamente la descripción o clasificación arancelaria de las mercancías, cuando con ello se omita el pago de contribuciones y cuotas compensatorias, salvo cuando el agente o apoderado aduanal hubiesen cumplido estrictamente con todas las obligaciones que les imponen las normas en materia aduanera y de comercio exterior.

- Artículo 105

Establece los supuestos que se equipararán al delito de contrabando y que por lo tanto serán sancionados con las mismas penas:

I. Enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancía extranjera que no sea para su uso personal, sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país, o sin el permiso previo de la autoridad federal competente, o sin marbetes o precintos tratándose de envases o recipientes, según corresponda, que contengan bebidas alcohólicas o su importación esté prohibida.

IV. Tenga mercancías extranjeras de tráfico prohibido.

V. En su carácter de funcionario o empleado público de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de Municipios, autorice la internación de algún vehículo, proporcione documentos o placas para su circulación, otorgue matrícula o abanderamiento, cuando la importación del propio vehículo se haya efectuado sin el permiso previo de la autoridad federal competente o de cualquier manera ayude o fomenta la introducción al país o extracción de él de mercancías de comercio exterior en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 102, fracciones I a III de este Código y a quien omita o impida realizar el reconocimiento de las mercancías. Lo anterior será aplicable en lo conducente a los dictaminadores aduaneros previstos en la Ley Aduanera.

VI. Importe vehículos en franquicia destinados a permanecer definitivamente en franja o región fronteriza del país o internen temporalmente dichos vehículos al resto del país, sin tener su residencia en dicha franja o región o sin cumplir los requisitos que se establezcan en los Decretos que autoricen las importaciones referidas, o importen temporalmente vehículos sin tener alguna de las calidades migratorias señaladas en el inciso a) de la fracción IV del artículo 106 de la Ley Aduanera o faciliten su uso a terceros no autorizados.

VII. Enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título sin autorización legal vehículos importados en franquicia, importados a la franja fronteriza sin ser residente o estar establecido en ellas, o importados o internados temporalmente.

VIII. Omita llevar a cabo el retorno al extranjero de los vehículos importados temporalmente o el retorno a la franja o región fronteriza en las internaciones temporales de vehículos; transforme las mercancías que debieron conservar en el mismo estado para fines distintos a los autorizados en los programas de maquila o exportación que se le hubiera otorgado; o destine las mercancías objeto de los programas de maquila o exportación a un fin distinto al régimen bajo el cual se llevó a cabo su importación.

IX. Retire de la aduana, almacén general de depósito o recinto fiscal o fiscalizado, envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas que no tengan adheridos los marbetes o, en su caso, los precintos a que obligan las disposiciones legales.

X. Siendo el exportador o productor de mercancías certifique falsamente su origen, con el objeto de que se importen bajo trato arancelario preferencial a territorio de un país con el que México tenga suscrito un tratado o acuerdo internacional, siempre que el tratado o acuerdo respectivo, prevea la aplicación de sanciones y exista reciprocidad.

XII. Señale en el pedimento la denominación o razón social, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación de comercio exterior, salvo los casos en que sea procedente su rectificación, o cuando estos datos o los señalados en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o al productor, el domicilio fiscal señalado no corresponda al importador.

XIII. Presente ante las autoridades aduaneras documentación falsa o alterada.

XIV. Con el propósito de obtener un beneficio indebido o en perjuicio del fisco federal, transmita al sistema electrónico previsto en el artículo 38 de la Ley Aduanera información distinta a la declaración en el pedimento o factura, o pretenda acreditar la legal estancia de mercancías de comercio exterior con documentos que contengan información distinta a la transmitida al sistema o permita que se despache mercancía amparada con documentos que contengan información distinta a la transmitida al sistema.

XVI. Permita que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente de agente aduanal; intervenga en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarla o transfiera o endose documentos a su consignación sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.

La persona que no declare en la aduana a la entrada al país o a la salida del mismo, que lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a treinta mil dólares de los Estados Unidos de América se le sancionará con pena de prisión de tres meses a seis años. En caso de que se dicte sentencia condenatoria por autoridad competente respecto de la comisión del delito a que se refiere este párrafo, el excedente de la cantidad antes mencionada pasará a ser propiedad del fisco federal, excepto que la persona de que se trate demuestre el origen lícito de dichos recursos.

### **3.5. Ley de Comercio Exterior<sup>116</sup>**

- Artículo 4

Establece las facultades que tendrá el Ejecutivo Federal en materia de Comercio Exterior, destacando las siguientes:

I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación;

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

---

<sup>116</sup> **Ley de Comercio Exterior**, D.O.F. 27-07-1993, última reforma D.O.F. 21-12-2006

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal;

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado, y

VII. Coordinar, a través de la Secretaría, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Artículo 11

Artículo 11.- En la importación de mercancías sujetas al cumplimiento de reglas de origen, el importador deberá comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

- Artículo 12

Artículo 12.- Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y

III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores

- Artículo 14

Artículo 14.- Podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios

- Artículo 17

Artículo 17.- El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o., deberán previamente someterse a la opinión de la Comisión y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para su expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o., deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley. Las cuotas compensatorias sólo se aplicarán en el caso previsto en la fracción V del artículo anterior.

### **3.6. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.**

El artículo 1 de la Ley Aduanera establece el marco jurídico aplicable en materia aduanera. En un primer momento señala que la Ley Aduanera, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y demás ordenamientos aplicables regulan la entrada y salida de mercancías de territorio nacional, de los medios de transporte, del despacho aduanero y de los actos que deriven de éste.

Esta Ley establece la clasificación arancelaria, que consiste en que las mercancías tengan una designación específica llamada fracción arancelaria la cual establece las características que se deberán cumplir para importar o exportar las mercancías.

La LIGIE se basa en el Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Harmonized System of Tariff Nomenclature), que forma parte de la Organización Mundial de Aduanas.

### **3.7. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.**

Establece la estructura administrativa y las facultades que tendrán las autoridades que lo integran.

En el Artículo 2, apartado B, I encontramos a la Administración General de Aduanas.

Artículo 2.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con las siguientes unidades administrativas:

B. Unidades Administrativas Centrales: D.O.F. 13/07/2012

I.- Administración General de Aduanas:

- a) Administración Central de Operación Aduanera.
- b) Administración Central de Normatividad Aduanera.
- c) Administración Central de Investigación Aduanera.

- d) Administración Central de Asuntos Aduaneros Internacionales.
- e) Administración Central de Planeación y Coordinación Estratégica Aduanera.
- f) Administración Central de Equipamiento e Infraestructura Aduanera.

- Artículo 9

Define las facultades que tendrán las Administraciones Generales que integran al SAT.

Las Administraciones Generales y las Administraciones Centrales que de ellas dependan, así como las Coordinaciones, las Administraciones y las Subadministraciones que dependan de éstas, tendrán su sede en la Ciudad de México y ejercerán sus facultades en todo el territorio nacional, excepto la Administración Central de Operación y Servicios Tecnológicos, las Administraciones para el Destino de Bienes, así como las Administraciones de Operación de Recursos y Servicios y las Subadministraciones de Recursos y Servicios, cuyas sedes podrán ubicarse fuera de la Ciudad de México. D.O.F. 13/07/2012.

- Artículo 10

Este Artículo establece las facultades específicas que tendrán los Administradores Centrales, Regionales, Locales y de las Aduanas; los Coordinadores, y los Administradores adscritos a las Unidades Administrativas Centrales.

- Artículo 11

Define específicamente las competencias de la Administración General de Aduanas.

La Administración General de Aduanas, sus unidades administrativas centrales y las aduanas ejercerán las facultades señaladas en este Reglamento respecto de todos los contribuyentes, inclusive aquéllos que son competencia de la Administración General de Grandes Contribuyentes.

La Administración General de Aduanas estará a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que en adelante se señalan.

Las unidades administrativas de las que sean titulares los servidores públicos que a continuación se indican estarán adscritas a la Administración General de Aduanas:  
D.O.F. 13/07/2012

1. Administrador Central de Operación Aduanera:
2. Administrador Central de Normatividad Aduanera:
3. Administrador Central de Investigación Aduanera:
4. Administrador Central de Asuntos Aduaneros Internacionales:
5. Administrador Central de Planeación y Coordinación Estratégica Aduanera:
6. Administrador Central de Equipamiento e Infraestructura Aduanera:
7. Administradores de las Aduanas.

La Administración General de Aduanas contará adicionalmente con el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

- Artículo 12

Define las competencias de los Administradores Centrales que integran a la Administración General de Aduanas.

El Artículo 13 establece las facultades de los Administraciones de las Aduanas, dentro de la circunscripción territorial que les corresponda.

De igual manera define que cada Aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Jefes de Sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadores, Oficiales de Comercio Exterior, Visitadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera que ésta determine y el personal que las necesidades del servicio requiera.

## EPILOGO Y CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del presente trabajo, en repetidas ocasiones se ha reiterado la importancia que tienen las aduanas en las estructuras administrativas de los países alrededor del mundo. La aduana es una institución que se percibe como una de las más antiguas, ya que surgió al momento en que el ser humano decidió comenzar con operaciones comerciales extraterritoriales, concibiéndose como un mecanismo para proteger su industria, pero también como un medio eficaz para obtener recursos. A lo largo del devenir histórico se ha modernizado, especializado y consolidado como una dependencia fundamental para las economías de los países, no importando el tipo de gobierno, ni los niveles de apertura y políticas comerciales instrumentadas en cada país.

Se ha observado a lo largo de la era del mundo globalizado que cada estado puede establecer sus propias políticas y modelos comerciales, económicos y en materia de comercio exterior con el objeto de procurar la economía interna y el sustento regional, para estos efectos han diseñado regulaciones de comercio exterior y un marco de derecho aduanero propio.

En el caso de México, la evolución aduanera ha sido importante, ya que ha permitido la instrumentación de diversas regulaciones que tienen una función complementaria en beneficio de la economía nacional, a diferencia de la concepción antigua del Sistema Aduanero que era contemplado sólo como un sistema burocrático que se encargaba exclusivamente de la administración y de la recaudación.

En los albores de un nuevo milenio, la aduana mexicana enfrenta el triple reto de ser un poderoso instrumento de facilitación del comercio exterior, un garante de la salvaguarda de la soberanía y de la política de seguridad del Estado Mexicano y, a la vez, **cumplir cabalmente con una importante función de recaudación, por lo que su desempeño dentro del SAT resulta imprescindible para la estrategia tributaria del País.**

Por ello, como dependencia coadyuvante a la competitividad de la economía mexicana, la aduana ha tenido que impulsar aún más la modernización de sus procedimientos de despacho, profundizar y sistematizar el uso de tecnología avanzada, iniciar un proceso de capacitación continua de su personal y convertirse en una facilitadora del comercio exterior, sin menoscabo de sus atribuciones para inhibir las conductas ilícitas que dañan a la economía nacional, o la seguridad y la salud de los mexicanos

En el marco actual de la globalización, los organismos internacionales que regulan los aspectos comerciales y aduaneros, han influido positivamente en la reingeniería y concepción de lo que debería ser una aduana modelo, vista como órgano facilitador del intercambio comercial regional y mundial, sin dejar de lado la concepción básica del sistema, coadyuvando a la seguridad nacional e internacional.

Por lo anterior, el Sistema Aduanero de México atendiendo las recomendaciones y prácticas internacionales ha trabajado para cumplir con la metas y expectativas que su esencia le demandan, sin embargo, aún requiere de mayor desarrollo principalmente en los siguientes procesos:

- **Modernización**, ha adecuado los procesos gracias a la inversión y mejora de la infraestructura en las instalaciones, también ha instrumentado mejoras en equipo, al adquirir tecnología de punta, de igual manera, ha mejorado los procesos de capacitación específica para los funcionarios que intervienen en el proceso. No obstante, a pesar de que estas acciones han contribuido al aumento en el grado de competitividad a nivel global, se percibe que hace falta un plan estratégico que permita fusionar entre sí estos esfuerzos realizados, de tal manera de conectarlos y lograr un resultados optimos en la atención de los requerimientos de los usuarios.
- **Lucha contra el fraude y el contrabando**, se han puesto en marcha controles más estrictos de detección, así como estrategias y sistemas de análisis de riesgo, que optimizan la detección de irregularidades o bien, detectan la entrada de mercancías que puedan poner en peligro la seguridad nacional o la salud

pública, siendo estos controles una solución para estos problemas. A pesar de que esta ha sido un gran avance se requiere perfeccionar el sistema de análisis de riesgo e interconectar de manera electrónica la tecnología de los equipos con los sistemas informáticos.

- **Transparencia y capacitación**, con el objeto de mejorar la imagen y los servicios que la aduana mexicana presta a sus usuarios, se ha buscado la continua preparación, capacitación y profesionalización del personal, situación que permita funcionar cada aspecto del sistema, creando procesos facilitadores que ofrecen hoy en día un servicio ágil y transparente a todos los actores que intervienen en el comercio, en cuestión de trámites y gestiones principalmente. No obstante que este gran esfuerzo ha mejorado los procesos y, sobre todo la imagen, aún se detecta, de manera común, la presencia de prácticas ilícitas por parte de los empleados. Se recomienda instrumentar procesos de selección más estrictos y fortalecer los esquemas de evaluación de la confiabilidad, así como el sistema de sanciones.
- **Confianza**, esta ha sido una ardua labor que la administración aduanera ha buscado mediante estrategias de difusión y propaganda, con el objetivo de que se logre tener una imagen que garantice la seguridad y otorgue la certeza a los contribuyentes en los actos de las autoridades aduaneras en el ámbito de las contribuciones que se generan en las operaciones de comercio exterior, pretendiendo otorgar veracidad, objetividad, claridad, oportunidad y estricto apego a derecho.

Por otra parte, en lo que se refiere a las disposiciones jurídicas que regulan los procedimientos de la administración aduanera de México, como lo hemos analizado, es muy complejo, por lo que representa una carga adicional para los usuarios el tratar de entenderlo y aplicarlo, por lo anterior, soy de la opinión de que debería de revisarse de manera integral y, en la medida de lo posible, simplificarse y facilitarlo.

En materia de sistemas informáticos, al realizar esta investigación nos encontramos la versión más reciente del Sistema Automatizado Aduanero Integral, el SAAI, el cual es un método de validación (revisión), que funciona como parámetro y registro (estadístico e histórico) de las operaciones de comercio exterior en México, a su vez, el SAAI pretende servir como método de gestión de riesgo, lo cual no se considera así en su totalidad, pero sí como un instrumento de facilitación aduanera. Por la parte de los sistemas encontramos el aviso, registro y reconocimiento previo, todo lo cual lleva como resultado a la generación de las contribuciones fiscales y el tránsito, ingreso o salida de las mercancías del territorio nacional. A pesar de ser funcional encontramos que no se encuentra alineado con el resto de los sistemas que utiliza el Servicio de Administración Tributaria, razón por la cual es complicado intentar fundamentar el sistema de análisis de riesgo en este sistema informático ya que carece de comunicación con otras fuentes integrales de datos.

A pesar de la complejidad del aparato normativo, así como de las deficiencias en cuanto a la comunicación de los sistemas informáticos, considerando los programas que se han instrumentado y a su éxito, el sistema aduanero mexicano hoy en día se encuentra funcionando de manera óptima, baste analizar los resultados surgidos de diferentes estudios a los que ha sido sometido por diferentes organismos internacionales, por ejemplo, el Banco Mundial, a través del Estudio denominado "Doing Business", en el año 2011, calificó a la gestión aduanera de México en el lugar 69 a nivel global, pero para 2012 subió 11 lugares posicionándose en el lugar 58.

Ahora bien, basados en encuestas de opinión, la percepción de los usuarios en 2013 ha sido positiva, por lo que se espera que para el reporte de este año se alcance un lugar dentro de los 20 mejores servicios de aduanas del mundo.

A pesar del panorama favorable, como lo mencioné anteriormente, hay una serie de obstáculos al comercio que impiden que la gestión se realice de manera óptima, tales como, la carencia de una estrategia que vincule los avances informativos, tecnológicos, de procedimiento y de inteligencia, así como la simplificación del marco normativo.

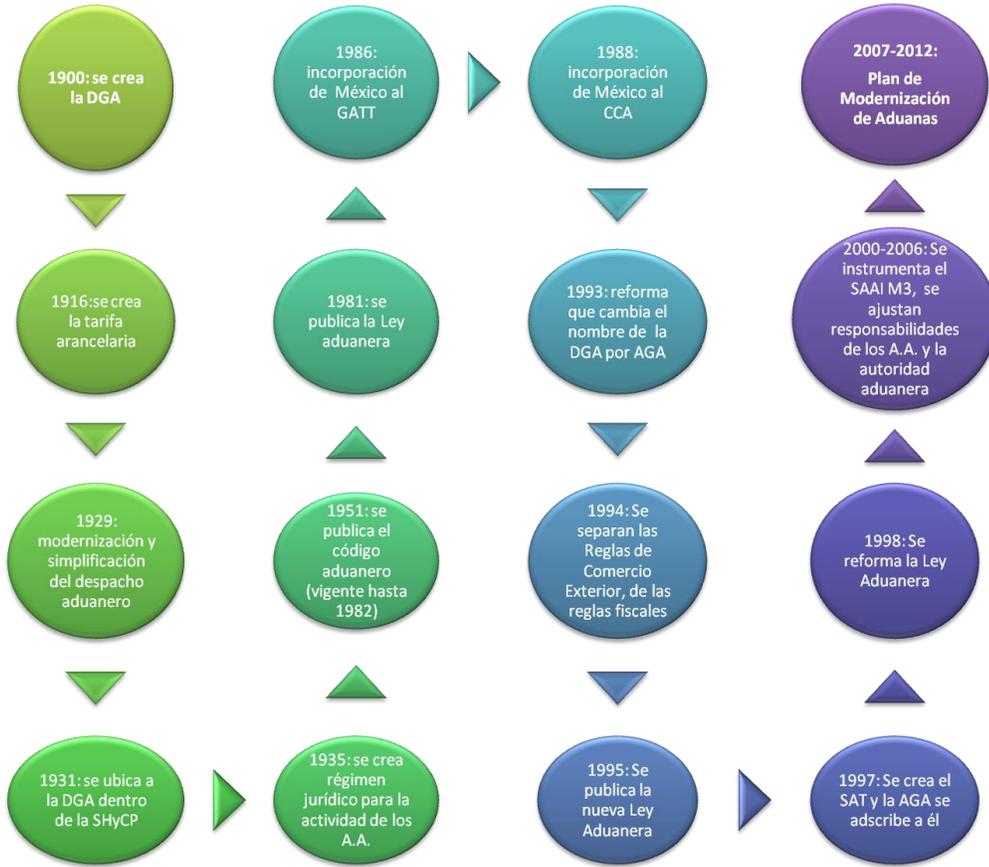
## **CONCLUSIONES:**

- 1. La Administración General de Aduanas es una dependencia del Gobierno Federal responsable del control de la entrada y salida al país de las mercancías y los medios en que se transportan, teniendo como objetivo primordial recaudar los aranceles e impuestos al comercio exterior, así como constituirse como un coadyuvante con las demás dependencias responsables en materia de seguridad;**
- 2. De conformidad con la investigación realizada, la posición asumida por la aduana mexicana es la correcta, es decir, cumple con su esencia en el papel recaudador, pero también atiende los requerimientos en materia de seguridad, por lo que constituirse como una aduana con vocación mixta es una decisión adecuada;**
- 3. La estructura administrativa y su inclusión en el SAT también es adecuada, debido a que el papel recaudador que desempeña es importante para los ingresos del erario y tiene un rol prioritario en el paquete de competitividad económica de la nación, por lo que, pensar en cambiar su adscripción a otro Ministerio, sería una decisión desafortunada;**
- 4. En términos generales, la gestión que realiza la aduana ha sido adecuada, situación que se puede observar en las encuestas de satisfacción que se han aplicado a los usuarios, así como en los estudios realizados por organismos internacionales;**
- 5. No obstante lo anterior, la legislación aduanera se percibe como compleja, obsoleta, complicada y poco clara, por lo que es necesario reformarla e incorporar mejoras que simplifiquen su ejecución y que sean acordes con la práctica internacional;**
- 6. Una vez que el aparato legislativo se reforme, simplifique y modernice, será necesario también adecuar los procedimientos, incorporando buenas prácticas, lo que indudablemente se traducirá en facilitación del comercio,**

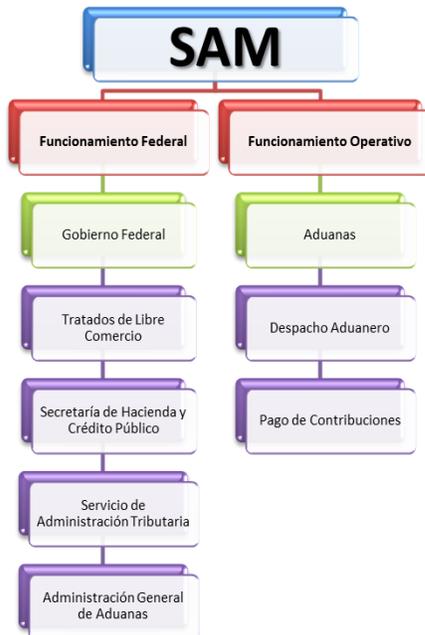
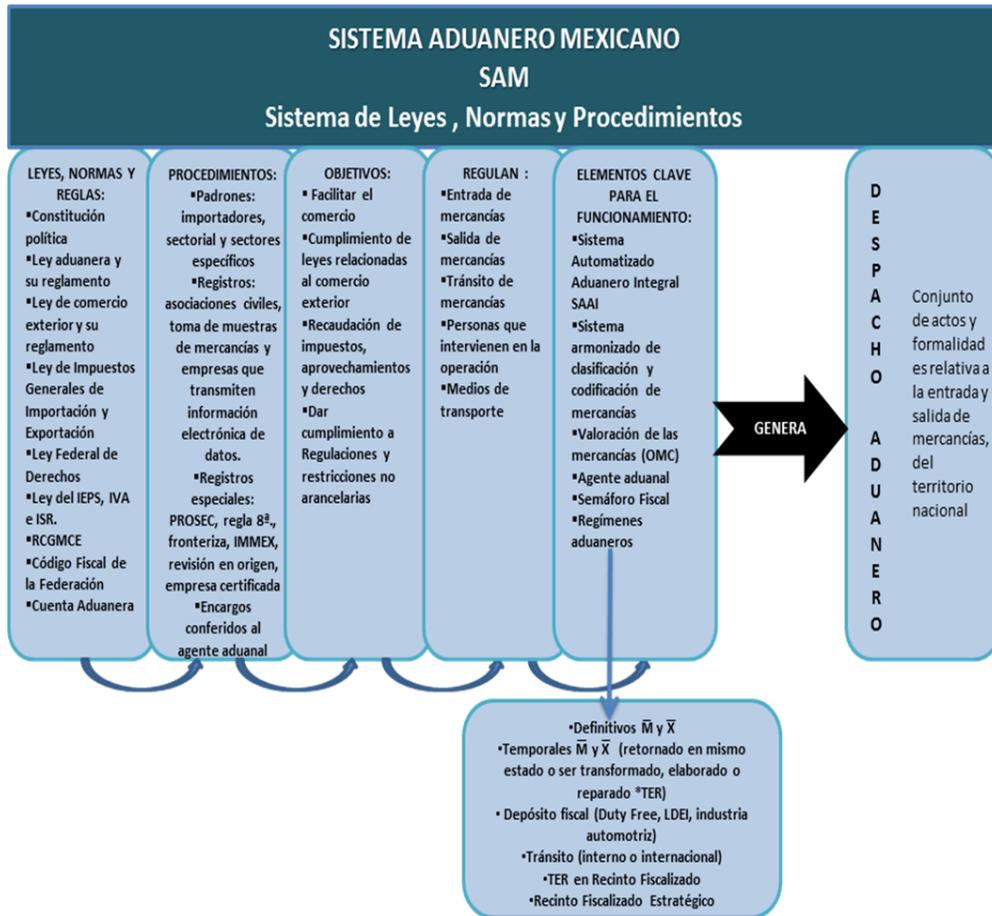
**incremento de ingresos, así como en oportunidades para la comunidad productiva del país, ya que permitirá desarrollo industrial y oportunidades internacionales haciendo competitivo a los productores nacionales.**

- 7. Finalmente, se tendrá que trabajar en la compaginación de los sistemas informáticos, permitiendo una comunicación clara, automática y fluida, lo que redundará en la mejora de los sistemas de control, de análisis de riesgo, de recaudación, estadísticos y, en general, en la gestión de manera integral, proporcionando un servicio de calidad que responda a las necesidades de los usuarios, facilite los trámites y permita un comercio sencillo, situación que redundará en fomento de la competitividad y mejora económica integral.**

### CUADRO GRÁFICO MARCO CONCEPTUAL:



**CUADRO GRÁFICO MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO:**



## BIBLIOGRAFÍA

1. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, 2a. ed., México, Editorial Porrúa SA., 1986.
2. FAIRBANK, John King. Trade and Diplomacy on the China Coast. Londres, 1953.
3. FLORESCANO, Enrique. Historia General de las Aduanas en México, 1°.ed., México, CAAAREM 2000-2004.
4. MORENO TOSCANO, Alejandra y FLORESCANO, Enrique. El sector externo y la organización especial y regional de México (1524 – 1910), Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1977.
5. TREJO, Pedro. El Sistema Aduanero de México, México, SHCP, 2003.
6. REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. Sistema Aduanero Mexicano, 17ª edición, editorial Global Business University.
7. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1990.
8. WITKER, Jorge, HERNÁNDEZ, Laura. Régimen Jurídico del Comercio Exterior, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
9. HORTAL LÓPEZ, Ricardo. La Revisión del Convenio de Kioto, 1a. ed., México, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C., 2000.
10. LOZOYA, Jorge Alberto, ABARCA AYALA, Abel, et al. La nueva política mexicana de cooperación internacional, 1a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
11. REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. Eficiencia aduanera, 1a. ed., México, Global Business University, 2009.
12. REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. El futuro del comercio exterior mexicano, 1a. ed., México, Bufete Internacional del Intercambio SA. de CV., 2005.
13. REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. El Despacho Aduanal, 1a. ed., México, Bufete Internacional del Intercambio SA. de CV., 2003.
14. REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. Política Aduanera de México, 1a. ed., México, Bufete Internacional del Intercambio SA. de CV., 2004.

15. BASALDÚA, Ricardo Xavier, CARBAJAL SMITH, Julio Manuel, et al. Memorias del Primer Encuentro Iberoamericano de Derecho Aduanero, 1a. ed., México, Editoriales Fiscales ISEF, 2006.
16. CENTRO DE INVESTIGACIÓN ADUANERA Y DE COMERCIO INTERNACIONAL, AC. Las Aduanas de México, 1a. ed., México, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C., 2000.
17. ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, José María. La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios, 1a. ed., México, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C., 2002.
18. RAMÍREZ, Diana. Seguridad de la Cadena Logística y Facilitación de Comercio, Eje del Comercio Exterior Aduanas, número 1, año 10, enero-febrero 2012.
19. AGUILAR, Teresa. Organización Mundial de Aduanas, Retos y Tendencias, Eje del Comercio Exterior Aduanas, número 1, año 10, enero-febrero 2012.
20. AGUILAR, Teresa. Aduana Siglo XXI, Sergio Mujica, Secretario General Adjunto. Organización General de Aduanas, Eje del Comercio Exterior Aduanas, número 1, año 10, enero-febrero 2012.
21. AGUILAR, Teresa. Propiedad Intelectual, Eje del Comercio Exterior Aduanas, número 1, año 10, enero-febrero 2012.
22. AGUILAR, Teresa. Panel de Directores Generales de Aduanas. Modernización de las Aduanas de América Latina, Eje del Comercio Exterior Aduanas, número 1, año 10, enero-febrero 2012.
23. FLORES, Leonor. Las Aduanas recaudan el 45% del IVA, Eje del Comercio Exterior Aduanas, número 2, año 10, marzo-abril 2012.
24. REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. Evolución de Nuestro Comercio Exterior, Estrategia Aduanera, número 40, año IV, noviembre 2010.
25. WIDDOWSON, David. The Changing Role of Customs: Evolution or Revolution?, World Customs Journal, Tomo 1, número 1, marzo 2007.
26. GORDHAN, Pravin. Customs in the 21st Century, World Customs Journal, Tomo 1, número 1, marzo 2007.
27. MIKURIYA, Kunio. Supply Chain Security: The Customs Community's Response, Tomo 1, número 2, septiembre 2007.

28. GRAINGER, Andrew. Customs and Trade Facilitation: From concepts to implementation, World Customs Journal, Tomo 2, número 1, abril 2008.
29. AOYAMA, Yukiyasu. Perspectives of Customs in the 21st Century: From the experiences of Japan Customs, World Customs Journal, Tomo 2, número 1, abril 2008.
30. TWEDDLE, Douglas. Logistics, Security and Compliance: The part to be played by Authorized Economic Operators (AEOs) and Data Management.
31. MÉXICO, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, El Libro Blanco de Aduanas, 1994, (mimeografiado).
32. MÉXICO, Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, Avances del Plan de Modernización de Aduanas, 2010.
33. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. Reporte de la Última Reunión del Comité del Convenio de Kioto Revisado de la (Octubre 11 de 2012).
34. MÉXICO, Servicio de Administración Tributaria. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012. Disponible:  
[http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/descargas/noticias/f\\_AvPlanMod.pdf](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf).
35. MÉXICO, Servicio de Administración Tributaria, Aduanas.  
<http://www.aduanas.gob.mx/>
36. MÉXICO, Secretaría de Economía. Tratados y Acuerdos Firmados por México.  
<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos/>
37. DIARIO LIBRE DEL 29 DE JUNIO DE 2012.  
[http://www.diariolibre.com/noticias/2012/06/29/i341992\\_republica-dominicana-adhiere-convenio-kioto-revisado.html](http://www.diariolibre.com/noticias/2012/06/29/i341992_republica-dominicana-adhiere-convenio-kioto-revisado.html).
38. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Disponible:  
[http://www.wcoomd.org/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html).
39. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. Customs in the 21st Century. 2008. Disponible:  
<http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Annex%20II%20-%20Customs%20in%20the%2021st%20Century.pdf>.

40. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. WCO SAFE Framework of Standards. 2007. Disponible:  
[http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\\_EN\\_2007\\_for\\_publication.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf).
41. <http://aduanaenmexico.wordpress.com>
42. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
D.O.F. 05-02-1917, última reforma D.O.F. 26-02-2013.
43. Ley Aduanera.  
D.O.F. 15-09-1995, última reforma D.O.F. 09-04-2012.
44. Ley de Comercio Exterior.  
D.O.F. 27-07-1993, última reforma D.O.F. 21-12-2006.
45. Código Fiscal de la Federación  
D.O.F. 31-12-1981, última reforma D.O.F. 31-12-2012.
46. Reglamento del Código Fiscal de la Federación.  
D.O.F. 07-12-2009.
47. Reglamento de la Ley Aduanera.  
D.O.F. 06-06-1996, última reforma D.O.F. 27-12-2011.
48. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.  
D.O.F. 22-10-2007, última reforma D.O.F. 13-07-2012.
49. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012.  
D.O.F. 29-08-2012.
50. Manual de Operación Aduanera.