



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“Las aduanas y su impacto en el bienestar de México,
2013-2018”.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

GUSTAVO MARTÍNEZ ESPARZA

DIRECTOR DE TESIS

LIC. ALFREDO HERNÁNDEZ ENCISO



CD. MX.

JUNIO 2019



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.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	4
OBJETIVOS	5
PREGUNTAS	6
HIPÓTESIS	6
MARCO TEÓRICO.....	7
METODOLOGÍA.....	11
CAPÍTULO 1: Historia del Comercio Exterior	13
1.1 Etapa Revolucionaria	14
1.2 Etapa Posrevolucionaria	16
1.3 Del Nacionalismo a la Apertura Comercial.....	17
1.4 Las Aduanas en los Inicios del Milenio 2000	20
1.5 La Aduana Electrónica	22
CAPÍTULO 2: La regulación del Sistema Aduanero Mexicano	23
2.1 Base jurídica del sistema aduanero mexicano:.....	23
2.2 Manual de Operación Aduanera (MOA):.....	46
2.3 Autoridades aduaneras y su organización:	49
CAPÍTULO 3: Estructura y función del Sistema Aduanero Mexicano	54
3.1 Funcionarios de la Aduana en México	54
3.2 Las aduanas en el país.....	56
3.3 Administración Portuaria Integral (API)	60
3.4 Regímenes Aduaneros	62
3.5 Franja fronteriza y puntos de revisión	69
3.6 Despacho aduanero tradicional.....	72
3.7 Empresas certificadas y Programas de fomento.....	78
3.8 Tecnología e infraestructura aplicada al Sistema Aduanero	84
3.9 Aduana Modelo	92
CAPÍTULO 4. Entrada, salida y control de mercancías.....	100
4.1 Agentes que intervienen en el despacho aduanero	100
4.1.1 La aduana y las autoridades aduanales	101

4.1.2 Aspectos administrativos, fiscales y tributarios en materia de despacho de aduanero	110
4.2 Proceso de despacho de mercancías	112
4.2.1 Fases del despacho aduanero.....	113
4.3 Venta Única (VUCEM). Modalidad para llevar a cabo el despacho aduanero.....	126
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	136
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	138
ANEXO.....	140

INTRODUCCIÓN

El Comercio Internacional es el intercambio de bienes económicos que se efectúa entre los habitantes de dos o más naciones, de tal manera, que se dé origen a salidas de mercancía de un país (exportaciones) entradas de mercancías (importaciones) procedentes de otros países. La economía nos enseña que podemos beneficiarnos cuando esas mercancías y servicios se comercializan.

Dicho simplemente, el principio de la “ventaja comparativa” significa que los países prosperan, en primer lugar, aprovechando sus activos para concentrarse en lo que pueden producir mejor, y después intercambiando estos productos por los productos que otros países producen mejor. Las aduanas de un país se encargan de la administración de las entradas y salidas de productos del extranjero al país.

En cualquier país, las aduanas representan la parte que regula y controla cualquier actividad que tenga relación con la entrada y salidas de productos, personas o incluso capitales de un país. Entre sus tareas, se encuentra llevar un control fiscal, de seguridad, de salud y estadística del comercio internacional.

México se encuentra inmerso en un proceso de interdependencia con el resto del mundo, pues al no satisfacer -en su totalidad- los requerimientos comerciales y de servicios de su población, le resulta indispensable la interacción con otros países importando productos de acuerdo a sus necesidades y exportando la marca “México”, que contribuye al desarrollo y posicionamiento del país en el mercado internacional.

Para ello se vale del comercio, actividad que incide en la fijación de precios internos, en los niveles de empleo, de inversión; en la elaboración de políticas económicas, y por consiguiente, en la mejora de las condiciones de vida de su población. Actualmente, -el comercio- permite la eliminación o reducción de barreras entre países; una mejor distribución de la riqueza evitando las tendencias monopólicas; la obtención de beneficios de los excedentes de

producción; y la adquisición de productos que, a causa de las condiciones naturales o técnicas no se pueden producir, o cuando la conveniencia económica no recomienda producirlos.

México es uno de los países que ha celebrado el mayor número de tratados de libre comercio en el mundo.¹ Ello ha tenido como consecuencia que en los últimos años, el comercio exterior del país haya presentado un crecimiento [...] notable, de tal forma que hoy por hoy representa más de 60% de su producto interno bruto.²

Lo anterior ha demandado una revisión en el proceso de despacho aduanero, sobre todo en el manejo de documentos, automatización de procesos y revisión de normas para la introducción o salida de mercancías del territorio nacional por medio de las dependencias de gobierno involucradas, llámense, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etc., y por medio de las Aduanas.

Las últimas juegan un papel fundamental en el proceso, pues al ser las responsables de la fiscalización, recaudación, vigilancia y control, son las puertas de entrada y salida del país. En este sentido, la modernización aduanera contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018³ y en el Plan de Modernización de Aduanas 2013-2018 ha venido de la mano con la simplificación de los diferentes trámites como: la disminución en el tiempo de despacho aduanero, la implementación de manuales de operación en todas las aduanas del país, el pago anticipado en bancos, la eliminación de trámites de revisión y control -como fue el caso del segundo reconocimiento-, una mayor recaudación por concepto de operaciones, entre otros.

¹ México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproco de las Inversiones (APPRI) 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).

² Plan de Modernización de Aduanas 2013-2018.

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Todo con el fin de facilitar los flujos comerciales; llevar un mejor control de los bienes importados y exportados; reforzar la vigilancia al contar con esquemas de combate a las actividades ilícitas, y al facilitar la labor que realizan diariamente importadores, exportadores, agentes aduanales, *freight forwarders*⁴, etc.

Lo anterior da pie para abordar la legislación que rige al comercio exterior de acuerdo a tres aspectos: administrativo, fiscal y tributario. En primer lugar y por orden de jerarquía⁵ se retoma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguida de las leyes del orden federal en cuestión, que en conjunto, facilitan la comprensión de los preceptos legales vía trámites y procedimientos administrativos, así como la información general sobre aduanas, regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias⁶, y el despacho aduanero, que obedece a las necesidades y a la economía del país, ya sea como medio de protección a los productores nacionales, o bien, a los consumidores.

Se analiza el papel de los actores y agentes que intervienen en el despacho de mercancías siguiendo el parámetro anterior⁷; las autoridades aduaneras [Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Administración General de Aduanas (AGA)], y el papel del cliente importador y/o exportador en calidad de persona física y moral en el proceso.

Se expone la importancia del despacho aduanero. Proceso fundamental para la introducción, salida y control de mercancía del territorio nacional. Para ello se mencionan las aduanas⁸ y la importancia de las mismas como facilitadoras y controladoras del intercambio comercial.

⁴ Agentes de carga.

⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 133.

⁶ Estas medidas se establecen a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía (SE) o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, dentro de los cuales se incluyen normas de seguridad, normas sanitarias y normas de etiquetado.

⁷ Aspectos administrativos, fiscales y tributarios.

⁸ Marítimas, fronterizas e interiores.

Como ejemplo de lo anterior, se hace referencia a la implementación de la Ventanilla Única (VUCEM), que contribuye a la eliminación de trámites y a la disminución en el tiempo de despacho de mercancías; los regímenes aduaneros para la realización del mismo; el llenado de pedimento, y la serie de requisitos previos necesarios al despacho que permiten mejorar el intercambio de bienes importados y exportados evitando dañar a las industrias nacionales, el medio ambiente, la salud de la población, e impidiendo un desabasto en el mercado de bienes considerados prioritarios para el país.

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El mal funcionamiento de las autoridades gubernamentales en la frontera, en particular de las administraciones aduaneras, tienen un impacto negativo sustancial en el desarrollo económico de un país ya que, por ejemplo, incrementa los costos de las transacciones y alarga los tiempos de despacho. Los problemas pueden deberse a una administración opaca y corrupta que solo utiliza documentos en papel, donde las decisiones se toman solamente desde arriba y donde existen múltiples niveles a los que se debe reportar.

Las normas y reglamentos no se publican, lo que hace virtualmente imposible que la comunidad comercial cumpla con ellos. El mal funcionamiento de la Aduana generalmente es el resultado de un mal funcionamiento del gobierno y del país en general. En tales casos, la falta de integridad en la Aduana es parte de un tema más extenso que incluye al gobierno y al país.

El tema de las aduanas es un problema ético porque hay demasiada gente involucrada en la exportación de mercancía en el país, el contrabando de mercancías que permite aduanas afecta al comercio ya que promueve mucho el consumo de mercancías sustitutas, como por ejemplo las mercancías chinas, ya que, por ser más barata, el consumidor prefiere consumirla, en vez de los productos hechos en México, esto ocasiona que los productores, sus mercancías y su producción no se desarrolle adecuadamente.

Corrupción y burocracia que las aduanas mexicanas enfrentan se le suma la inseguridad, lo que eleva los costos de las empresas y afecta al comercio internacional. Volviéndose los principales problemas de México, los cuales provocan problemas en el comercio y estancan la economía del país.

Los problemas que presenta aduanas en el comercio de México son entre otros muchos, los crecientes saldos negativos en la balanza comercial con Estados Unidos, la falta de estabilidad de los precios de las materias primas, y los altos aranceles para los productos Latinoamericanos, sobre todo para los semimanufacturados y manufacturados.

Actualmente el sistema aduanal no cumple con su responsabilidad y por ende la confianza y la seguridad en su labor ya no están garantizadas, permite la corrupción y “porosidad” en las aduanas, lo que trae graves consecuencias para la economía y la seguridad nacional.

OBJETIVOS

Objetivo general

Entender el proceso aduanal, y conocer la importancia de los organismos que regulan el Comercio Exterior.

Objetivos particulares

1. Plantear la Historia del Comercio Exterior.
2. Identificar la tarea principal de las aduanas en México.
3. Corroborar quién controla las aduanas y donde se puede encontrar información sobre estas.
4. Describir el proceso de despacho de mercancías.

PREGUNTAS

Pregunta General

¿La implementación de medidas aduaneras disminuye el contrabando de mercancías en México?

Preguntas particulares

1. ¿En que beneficia que haya tantas aduanas en el país?
2. ¿Qué tanto pesa en la economía las importaciones que generamos?
3. ¿La Aduana y otras entidades gubernamentales juegan un papel crucial en la facilitación del comercio?
4. ¿Hay mal funcionamiento de las autoridades gubernamentales?

HIPÓTESIS

Hipótesis General

La capacidad operativa es fundamental en la eficiencia de las aduanas, tiene un impacto significativo en la reducción de los costos relacionados con el comercio y el desempeño de la administración comercial, por lo que una vinculación cercana entre competitividad en el comercio internacional y aduanas puede ser identificada. Por otra parte, un pobre funcionamiento de la administración aduanera puede, efectivamente, afectar las mejoras que se han hecho en otras áreas relacionadas con el comercio internacional.

Hipótesis Particulares

1. La capacidad operativa es uno de los elementos centrales para la determinación de la eficiencia en el sistema aduanero.
2. Aduanas más eficientes, representan menores costos y mayor competitividad para el sector privado.
3. Aduanas más eficientes, reducen la posibilidad de realizar actividades ilegales.

MARCO TEÓRICO

Arancel

La Organización Mundial del Comercio (OMC) señala que los derechos de aduana aplicados a las importaciones de mercancías se denominan aranceles. Los aranceles proporcionan a las mercancías producidas en el país una ventaja en materia de precios con respecto a las mercancías similares importadas, y constituye una fuente de ingresos para los gobiernos.

Comercio

El comercio consiste en el intercambio de bienes y servicios entre varias partes a cambio de bienes y servicios diferentes de igual valor, o a cambio de dinero. La creación del dinero como herramienta de cambio ha permitido simplificar enormemente el comercio, facilitando que una de las partes entregue a cambio dinero, en vez de otros bienes o servicios como ocurría con el trueque. El comercio existe gracias a la división del trabajo, la especialización y a las diferentes fuentes de los recursos.

“Dado que la mayoría de personas se centran en un pequeño aspecto de la producción, necesitan comerciar con otros para adquirir bienes y servicios diferentes a los que producen. El comercio existe entre diferentes regiones principalmente por las diferentes condiciones de cada región, unas regiones pueden tener ventaja comparativa sobre un producto, promoviendo su venta hacia otras regiones” (Sevilla, s.f.).

Comercio internacional

“Hace referencia al movimiento que tienen los bienes y servicios a través de los distintos países y sus mercados. Se realiza utilizando divisas, sujeto a regulaciones adicionales que establecen los participantes en el intercambio y los gobiernos de sus países de origen. Esta operación se realiza con el fin de que los países involucrados se beneficien mutuamente, esto al posicionar

mejor sus productos, e ingresar a los mercados extranjeros” (Instituto Nacional de Comercio Exterior y Aduanas, 2018).

Comercio exterior

Este representa según el (Instituto Nacional de Comercio Exterior y Aduanas, 2018), “el intercambio de bienes y servicios entre un país y otro. El comercio exterior tiene el propósito de que cada uno de los implicados pueda satisfacer sus necesidades de mercado tanto internas como externas. Se encuentra regulado por normas, tratados, acuerdos, y convenios internacionales entre los países para simplificar sus procesos y busca cubrir la demanda interna que no pueda ser atendida por la producción nacional”.

Aduana

Según el diccionario (ABC, 2018), “se entiende por aduana a aquella oficina pública o fiscal que se encuentra a menudo bajo las ordenes de un estado o gobierno político, establecida en costas y fronteras, con el fin de registrar, administrar y regular el tráfico internacional de mercancías y productos que ingresan o egresan de un país, así como de determinar el cobro o tarifa que se deberá abonar para permitir que éstos ingresen al país sin ser retenidos por la seguridad de la aduana”.

Anarquía Arancelaria

“Hace referencia a la falta de regulación arancelaria, en la cual, cualquier aduana del país ya sea terrestre, aérea o marítima establece el cobro a la importación de ciertos productos, sobrepasando de esta manera los ya establecidos por el gobierno de cada país” (Uribe).

Contrabando

“Actividad ilegal que consiste en la producción, transporte o comercio ilegal de productos prohibidos por las leyes a los particulares, sin pagar los impuestos correspondientes de aduana, introducidos de forma fraudulenta” (General, C, 2018).

Ilícito aduanero

“Toda violación, incumplimiento u omisión que infrinja en la Ley General de Aduanas, sus reglamentos y demás disposiciones” (Arratia, 2012). Existen dos tipos de contrabando, el abierto y el técnico. El contrabando abierto consiste en el ingreso (o salida) de mercancías al territorio aduanero nacional sin ser presentadas o declaradas ante la autoridad aduanera por lugares habilitados (puertos y aeropuertos) y lugares no habilitados, (Playas, trochas, pasos de frontera, aeropuertos, puertos, depósitos). Su objetivo, es eludir el pago de los tributos aduaneros como arancel, IVA u otros derechos.

El contrabando técnico consiste en el ingreso de mercancías (o salida) al territorio aduanero nacional con presentación y declaración, pero que por una serie de maniobras fraudulentas se altera la información que se le presenta a la autoridad aduanera, con el fin de: subfacturar, sobrefacturar, evadir el cumplimiento de requisitos legales, cambiar la posición arancelaria u obtener otros beneficios aduaneros o tributarios (triangulación con certificados de origen).

Para este propósito se acude a la presentación de documentos falsos o a la ausencia de autorizaciones o documentos requeridos para los trámites aduaneros. El objetivo del contrabando técnico es pagar menos tributos o aranceles aduaneros con respecto a la mayor cantidad de mercancías realmente ingresadas al territorio.

Impuesto

Según el diccionario en línea (Eco-finanzas, 2015), “el impuesto es la exacción efectuada por el Gobierno Federal sobre el patrimonio de los contribuyentes con el fin de financiar directamente las funciones y gastos públicos. Éste constituye el elemento funcional de la política fiscal, y puede tomar una amplia variedad de formas. Principalmente pueden ser directos o indirectos. Los impuestos son una contribución obligatoria, sin contraprestación, no recuperable y que se recauda a través de Hacienda”.

Producto Interno Bruto (PIB)

De acuerdo a (Michel Parkin, 2000) “el PIB es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante cierto periodo de tiempo”.

Tratado de Libre Comercio (TLC)

(González, 2013) “define a un tratado de libre comercio como un acuerdo mediante el cual dos o más países reglamentan de manera comprehensiva sus relaciones comerciales, con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y, por esa vía, su nivel de desarrollo económico y social. Con base en un Tratado de Libre Comercio las barreras impuestas al comercio se derrumban y abren un paso a una mayor comercialización de productos y servicios, empleo, satisfacción de las necesidades de una población, inversión, es decir el bienestar general de los implicados en un Tratado”.

Globalización

“En el terreno económico, la globalización es una integración profunda de los mercados generada por las TIC y la liberalización, externa e interna de muchos países. El área globalizada incluye a los miembros de la OCDE y a algunos países emergentes” (Requeijo, 2003).

En el actual contexto del dinámico mundo globalizado, la competitividad industrial depende de la conjunción de varios factores. Entre ellos: el entorno macroeconómico; la orientación y la eficacia de las políticas ampliadas en el comercio; la inversión; la propiedad intelectual; el desarrollo y el apoyo a la ciencia y tecnología; el funcionamiento de los mercados laborales y de capitales; las políticas implementadas para la creación de la infraestructura física y lo más importante, la preparación y capacitación del capital humano.

TIC (Tecnologías de la información y comunicación)

“Las ligadas a los ordenadores, los satélites e Internet. Permiten tratar cantidades ingentes de datos, al tiempo que facilitan la comunicación instantánea entre lugares muy distantes” (Requeijo, 2003).

Ventaja competitiva

“Es el aspecto esencial del desempeño en los mercados competitivos, proviene fundamentalmente del valor que una empresa logra crear para sus clientes. Puede traducirse en la oferta de precios más bajos que los competidores, por beneficios equivalentes o por ofrecer beneficios oficiales que compensan con creces un precio más elevado, una herramienta llamada cadena de valores” (Porter, 2010).

METODOLOGÍA

La metodología de esta investigación está orientada a recabar, organizar, resumir, analizar la información, que permita procesar el estudio de las variables que intervienen en la capacidad operativa de las aduanas. Con base en la obtención de información documental recabada de las diferentes fuentes bibliográficas y electrónicas donde se aborden tópicos acordes al objetivo principal de la investigación.

Se emplearon los métodos:

- Descriptivo para detallar de forma específica la forma en que funciona el despacho aduanero mexicano.
- Documental donde se presentaron los antecedentes y acuerdos que han surgido en materia de comercio exterior.
- Exploratorio ya que la información sobre el tema es muy amplia.

Por lo tanto, se llevó a cabo en tres fases:

- Fase documental: En donde se recabaron datos de diversos autores y especialistas en materia de comercio exterior, todo esto con el fin de establecer los antecedentes y con ello retomar la base teórica sobre el comercio exterior.
- Fase de campo (analítica-descriptiva): Se recurrirá a instituciones que fomenten el acceso a la información.

- Análisis, discusión de resultados y la presentación de conclusiones: Se expusieron los resultados encontrados a partir de los diferentes cuadros realizados, en donde se probó la hipótesis anteriormente planteada.

CAPÍTULO 1: Historia del Comercio Exterior

Hoy México se caracteriza por su elevado nivel de apertura comercial; es uno de los países que más tratados ha suscrito con muy diversos socios comerciales y ha apostado siempre por el comercio exterior como uno de los elementos centrales para el desarrollo nacional. Para entender las corrientes y comportamientos del comercio y los negocios internacionales mexicanos es importante comprender primero la evolución de esta actividad a lo largo del tiempo.

Hoy, la ley conceptualiza a la aduana como el lugar autorizado para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, maniobras de carga, descarga, trasbordo y almacenamiento, así como de embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes.

Esta definición brinda a las aduanas un papel principal en muchos rubros que involucran no sólo aspectos monetarios o fiscales sino también y principalmente logísticos y de seguridad nacional, decisivos para un manejo más eficiente de las múltiples transacciones que se realizan entre nuestro país y el resto del mundo, asegurando también la soberanía nacional al reservar a las autoridades correspondientes el establecimiento y manejo de las mismas.

Este concepto no ha permanecido invariable a lo largo del tiempo, ha sufrido transformaciones como el papel mismo de las aduanas; de ser un punto de tránsito que solo atendía a un reservado número de embarcaciones y viajeros se ha convertido en un factor clave para la minimización de costos y movimientos logísticos, elementos que en los inicios de la vida económica de México se percibían distantes y poco claros.

1.1 Etapa Revolucionaria

Durante el período 1910-1917, el comercio exterior fue afectado severamente por la situación interna del país y por la Primera Guerra Mundial. La etapa de la revolución mexicana de 1911 a 1922 se caracterizó por la disminución de la recaudación en las aduanas del país; como consecuencia de ello el gobierno intentó superar la coyuntura comercial exterior mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos.

En 1916 se publicó la nueva tarifa de aranceles, en la cual el único producto prohibido era el opio; se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo. El gobierno de Carranza siguió en un principio la costumbre de cobrar algunos de sus ingresos en metálico, principalmente los que recaían sobre el comercio exterior, mientras que las contribuciones internacionales se pagaban en papel moneda.

En las tarifas de importación, el gobierno redujo los derechos a aquellas mercancías de indispensable consumo en el país, cuando no sean producidas en el interior o cuando la producción nacional fuera insuficiente, disminuyendo así la protección a las industrias nacionales y dejando una protección racional a las industrias viables.

Empero que se pretendió facilitar el comercio entre México y los Estados Unidos de América, pero las relaciones mercantiles entre ambos países quedaron suspendidas por la situación de desorden interno. Asimismo, las restricciones de los países participantes directamente en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) puestas en práctica sobre el comercio internacional, orillaron al Ejecutivo a establecer tarifas diferentes sobre el comercio, con el propósito de favorecer a aquellas naciones que no hayan establecido restricciones en su comercio con México.

Recordemos que el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el presidente Venustiano Carranza, como producto de los movimientos revolucionarios de 1910; este texto vigente que

contiene los lineamientos de las políticas económicas, de desarrollo y de comercio exterior, entre otros muchos aspectos, a lo largo de la historia ha sido reformada más de 200 veces.

Bajo este orden, el 15 de febrero de 1918 Venustiano Carranza firmó un decreto en uso de facultades extraordinarias (decreto ley) el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero del mismo año, que crea la figura del agente aduanal y regulaba en forma detallada la función de quienes actuaban en legítima representación en las operaciones aduaneras y que para poder ejercer dicha actividad requerían de autorización de la entonces Secretaría de Hacienda.

Este ordenamiento jurídico fue reglamentado a través de un instrumento relativo de 7 de mayo de 1918; sin embargo, ambos dispositivos legales fueron abrogados por decreto del 20 de mayo de ese mismo año, precisando que se aplicaría la Ordenanza de 1891. Posteriormente, se halla la Ley de Agentes Aduanales del 27 de agosto de 1927, que regulaba la actividad del agente aduanal. Asimismo, encontramos la existencia de tres leyes aduanales de fechas 18 de abril de 1928, de 29 de diciembre de 1928 y de 19 de agosto de 1935, las cuales no se apartaron de la regulación establecida en la Ley de Agentes Aduanales de 1927.

En 1919 se emite una iniciativa sobre petróleo y combustibles minerales que regula su explotación.

Siendo Presidente de la República Álvaro Obregón, en 1922 logra un equilibrio fiscal sin recurrir a medidas extraordinarias y sienta las bases para la explotación del petróleo en principios constitucionales.

1.2 Etapa Posrevolucionaria

En 1929 la Ley Aduanera vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, junto con ella se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales.

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3 se ubicó 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.

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 1951, vigente hasta 1982, prácticamente durante el periodo de sustitución de importaciones, señalaba los lugares para realizar la introducción o extracción de mercancías, los casos de excepción para comerciar con los países, los requisitos especiales, las prohibiciones y la documentación para la operación, así como los productos sujetos a contribuciones aduaneras.

Además, en su Título XVIII, reguló las actividades de los agentes aduanales. Después, fue sustituido por la Ley Aduanera del 28 de diciembre de 1984, vigente hasta que entró en vigor la Ley Aduanera publicada en el DOF de 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1o. de abril de 1996. Esta Ley Aduanera es la que actualmente rige, sin embargo ha sido modificada en más de 12 ocasiones, de acuerdo a los requerimientos de control, facilitación y uso de tecnologías de la información, siendo su más reciente modificación la publicada en junio de 2018.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se crea un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de mayo de 1977, quedando integrada por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos, la Subsecretaría de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección

General de Aduanas, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; 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 del principio de la autodeterminación de los impuestos al comercio exterior; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora (actualmente conocidas como “IMMEX”) y las empresas “Pitex” de exportación, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

1.3 Del Nacionalismo a la Apertura Comercial

Recordemos que con la crisis mundial de 1929 (y que se prolongó hasta los años de 1939 y 1945), causada por la sobreproducción de mercancías en los países más industrializados, México adoptó medidas proteccionistas alcanzando su máximo auge en el gobierno de Lázaro Cárdenas, con una política económica conocida como “nacionalismo económico”, pues sostuvo el interés nacional por encima de cualquier interés extranjero o privado, planteando una real y efectiva intervención del Estado en la economía nacional.

Desde esta etapa y hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982) la actividad comercial se vio frenada con el sistema de sustitución de importaciones, con la intención de conservar los recursos naturales y estimular una industria propia para convertir la economía nacional en una economía autosuficiente.

Así las cosas, la política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, sentó sus bases a mediados de la década de los 80, cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones. El primer paso importante al nuevo modelo económico se dio cuando México ingresó en 1981 a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), posteriormente se incorporó

en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional.

De esta manera, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) nuestro país se fue abriendo al exterior iniciando el tránsito al neoliberalismo —principalmente por las presiones de los organismos internacionales—, disminuyendo las barreras proteccionistas, adelgazando el aparato burocrático y privatizando industrias.

El ingreso de México al GATT marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN y después en 1995 al ser nuestro país Miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), continuándose con la firma de otros nuevos tratados y acuerdos comerciales suscritos con otras naciones del mundo, confirmándose con ello y con la reforma al artículo 27 constitucional —que permitió a los campesinos adquirir la propiedad de la tierra que trabajaban— la política neoliberalista planteada en el gobierno federal de 1988-1994.

Bajo el modelo de apertura comercial, en 1989 la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, en la búsqueda de un mejor reacomodo para hacer frente a los nuevos cambios de globalización, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en DOF el 4 de enero de 1990.

Gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la

Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas (AGA) y se estableció la jurisdicción de las entonces 45 aduanas en el país.

En 1994 se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) las reglas de Comercio Exterior. Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996.

La primera reforma que sufrió esta nueva ley, mediante publicación en el DOF del 30 de diciembre del mismo año, tuvo como objetivo reflejar los mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como establecer el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), y reforzar los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

El 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se publicó el 30 de junio de 1997. En 1998 nuevamente 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.

Otra de las reformas importantes a la Ley Aduanera de 1996, fue la publicada en el DOF el 1º de enero de 2002; ésta tuvo como objetivos fundamentales:

a) Promover la inversión y la tecnología, b) incrementar la seguridad jurídica, y c) establecer nuevas responsabilidades, derechos y obligaciones. Entrando en vigor

el 1º de enero de 2003 la sexta reforma a la Ley Aduanera de 1996 como continuación de la de enero de 2002.

Es indudable que la apertura comercial de México ya madura en la primera década del 2000, con más de 10 tratados y acuerdos comerciales internacionales suscritos con más de 40 países, así como un acuerdo de integración con la ALADI y el Mercosur, y sumando los que en la actualidad se encuentra negociando, mayormente amplios denominados de “Generación Siglo XXI”, como el Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (“TPP”), firmado el 4 de febrero de 2016.

Todo ello indica que la vinculación comercial México-Estados Unidos está evolucionando debido a esta diversificación de relaciones económicas, sin olvidar claro está la relación comercial natural con este país del norte por su vecindad, lo cual es imposible de ignorar por los gobernantes en turno.

1.4 Las Aduanas en los Inicios del Milenio 2000

Cabe recordar que a finales de los 80’s el despacho aduanero de las mercancías todavía se realizaba en forma manual, revisándose teóricamente el 100% de las mercancías y sus pedimentos, con una duración de dos a tres horas, pero en la generalidad de los casos prácticamente el desaduanamiento de la mercancía tardaba días.

Fue así, a finales de 1989 que la revisión manual de los pedimentos empezó a ser sustituida por sistemas modernos y ágiles, primero fue la Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA), después la revisión aleatoria con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) y posteriormente hasta llegar a principios de la década del milenio 2000, con el SAAI M3, operado bajo análisis de riesgos.

En los 90’s, inicia prácticamente la materialización de la modernización del Sistema Aduanero de México con el equipamiento, automatización y la utilización de tecnología de punta en las aduanas contribuyendo con ello a facilitar las operaciones para que México pueda aprovechar al máximo los tratados

comerciales suscritos y también para contrarrestar las prácticas de comercio desleal.

Para los inicios del 2000 el valor de las operaciones de comercio exterior mexicano representaba aproximadamente 67% del producto interno bruto (PIB). Esto obligó a las aduanas del país a operar como promotoras del comercio exterior, sin olvidar su labor de fiscalización y de control, así como a reconocer el importante papel que las aduanas juegan dentro del proceso de integración económica de México, tanto en un contexto regional como con bloques comerciales de otros continentes.

En este sentido, después de la mitad de la década del 2010 las 49 aduanas del país iniciaron la renovación de su imagen y redefinieron su papel en la política comercial del país como instrumento facilitador y de fiscalización de las operaciones de comercio exterior, así como de apoyo de los programas de fomento al comercio exterior, principalmente para el fomento de exportaciones de las empresas maquiladoras “IMMEX”, el desarrollo del sector aeronáutico y del fortalecimiento de la industria automotriz.

De igual forma, en la década del 2000, se hicieron modificaciones importantes para el control electrónico, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras; así como el establecimiento de empresas certificadas como el Operador Económico Autorizado (OEA), entre otras figuras aduaneras.

1.5 La Aduana Electrónica

Empero, el establecimiento en la década posterior al 2010 por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de mayores controles a las empresas importadoras y exportadoras, particularmente a las empresas maquiladoras (IMMEX) y a los sectores sensibles del país; aparece el Sistema Electrónico Aduanero (SEA) y el pedimento electrónico, así como el representante legal (aduanero) para las empresas, los cuales eran algunos de los elementos pendientes en la legislación nacional para su modernización, los cuales fueron cubiertos con las reforma a la Ley Aduanera publicada en el DOF del 9 de diciembre de 2013; con lo cual se confirma la tendencia de la instauración de la aduana electrónica, la ventanilla digital de comercio exterior y la utilización de los expedientes electrónicos.

Conceptualizándose el Despacho Aduanero como una serie de actos y formalidades conteniendo documentos electrónicos y digitales que deberán generarse, transmitirse, presentarse o declararse a través de medios tecnológicos y el uso del Internet.

De esta manera el despacho aduanero se convierte en “electrónico” definiéndose al pedimento como: *“la declaración en documento electrónico, generada y transmitidas, respecto del cumplimiento de los ordenamientos que gravan y regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional”*. Sin embargo, con esto también las autoridades aduaneras iniciaron en 2016 con las auditorías electrónicas en las operaciones de comercio exterior y el uso del buzón tributario electrónico.

CAPÍTULO 2: La regulación del Sistema Aduanero Mexicano

El sistema de aduanas México cuenta hoy con un conjunto de estructuras que fortalecen su funcionamiento correcto y efectivo y que definen su manera de regirse, su organización, así como sus funciones y obligaciones de manera clara, éstas estructuras, constituyen las bases sobre las que se construyen las actividades diarias de la aduana mexicana y que respaldan todas las acciones llevadas a cabo por las mismas. Destacan principalmente:

- La base jurídica.
- Organización de las autoridades aduaneras.

2.1 Base jurídica del sistema aduanero mexicano:

De acuerdo a su naturaleza el marco jurídico que envuelve al sistema aduanero mexicano se compone de:

Fuentes internacionales

- **Tratados de Libre Comercio:**

“Cuando un tratado de libre comercio se firma entre países, estos buscan de manera general: Formar una Zona de Libre Comercio, estableciendo reglas claras y permanentes para el intercambio comercial, que permitan el incremento de flujo comercial a través de preferencias arancelarias y facilitación aduanera, eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre fronteras, promover condiciones de competencia justa y crear los procedimientos necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos y de manera colateral favorecer al crecimiento económico de los países socios a través del incremento de la actividad económica” (pak2go, 2018).

México es uno de los países que cuentan con el mayor número de tratados firmados que se enlistan a continuación:

1. El **TLCAN** tiene como antecedente el Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos; entró en vigor en 1994. No genera una zona especial, sino que prevalece el derecho de cada estado que lo conforma. Alrededor del año 2009 se logró la libertad arancelaria, en un proceso que conlleva las transacciones en dólares.
2. El **Tratado de Libre Comercio entre México y Colombia** se firmó en 1994 e implica la desgravación del 94% de los productos industriales, además del sector automotriz y de los productos agropecuarios.
3. En 1999 entró en vigor el **Tratado de Libre Comercio Chile-México**, gracias al cual ha crecido casi 17% el intercambio anual entre ambos países.
4. El acuerdo entre **México e Israel** se inició a mediados del año 2000 y permitió el crecimiento del comercio con dicha nación al 157%, además de que es el principal aliado en Medio Oriente.
5. El **TLCUEM**, el mismo que se estableció con la Unión Europea, está vigente desde 2000 y está integrado en una alianza política y cooperativa del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-UE.
6. El **Tratado de libre comercio México-AELC** involucra a Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, donde ha crecido en 256% la relación de intercambio desde su implementación, sobre todo en los ramos químicos, de maquinaria y manufactura, así como en los servicios.
7. En 2004 se suscribió el **acuerdo con Uruguay**, donde hay una liberación arancelaria en los productos agropecuarios, pesqueros e industriales.
8. El **Tratado de Libre Comercio Japón-México** se inició en 2005 y desde entonces es el principal socio comercial del país asiático en América Latina, donde se destina la mayor parte de sus exportaciones

de la región. Hay una preferencia por el sector agroalimentario e industrial.

9. En 2012 se dio marcha al **Acuerdo de Integración Comercial Perú-México**, con un crecimiento anual de más del 13% en el comercio, entre los suscriptores. El país del norte exporta gran cantidad de tecnología y electrodomésticos, mientras que el sureño tiene un importante acceso a la prestación de servicios.
10. El **Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica** comenzó su marcha en 2012, donde el intercambio mexicano en Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua generó el 21% del realizado en toda América Latina.
11. El comercio con **Panamá** creció hasta 949 millones de dólares, ya que se firmó una alianza en 2015 como parte de una agenda de integración con las naciones centroamericanas, que a la vez permite abrir un campo de exportación.
12. El **Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica**, conocido como TPP, comenzó en 2005, aunque México se alió en 2016. Es un importante avance en materia de comercio exterior, ya que integra a países de economías diversas de tres continentes, entre los cuales se encuentra Australia, Canadá, Japón, Perú y Singapur.

Respecto a los tratados es importante destacar en materia de procedimientos y operatividad aduanera los compromisos y elementos que se exigen a los firmantes:

- Tratamiento preferencial a productos fabricados totalmente en la región.
- Establecimiento de un certificado de origen con posibilidad posterior de modificación, previo acuerdo de las partes.
- Eliminación de aranceles aplicada a bienes producidos en su totalidad en la región.
- Creación de un grupo de trabajo de reglas de origen para asegurar la efectiva implementación y administración de las reglas de origen en el tratado.

- Eliminación total o parcial de derechos de trámite aduanero.
- Establecimiento de procedimientos uniformes en la legislación interna de los países signatarios, referentes a la interpretación, aplicación y administración, así como otros asuntos que acuerden las partes.
- Establecimiento de aduanas específicas sin afectar intereses de las partes.
- Existencia de niveles de flexibilidad temporal, entre las partes, para bienes clasificados en determinados capítulos.
- Existencia de formatos únicos para el certificado y la declaración de origen.

En cuanto a su nivel jerárquico se considera que los tratados se encuentran al mismo nivel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero la realidad es que ante la existencia de controversias o diferencias entre los socios éstas se dirimen de manera específica ante instancias internacionales o multilaterales, es decir, ante un conflicto, el mismo texto de los tratados prevé la formación de un panel o tribunal multilateral compuesto por elementos de los diferentes países, o bien se presenta procedimientos de inconformidad ante la Organización Mundial del Comercio dependiendo de la naturaleza del conflicto presentado.

Adicionalmente, ante esta discusión sobre jerarquía, es necesario recordar que todos ellos son revisados por el Congreso de la Unión y por lo tanto se encuentran redactados de manera armónica con la legislación local de cada uno de los miembros.

En materia de Operatividad Aduanera los tratados representan una importante fuente jurídica debido a la especificidad de las reglas que éstos imponen, (como el caso de aduanas específicas o eliminación de cobro de derecho aduanero) y que por lo tanto pueden acelerar o entorpecer el despacho aduanero.

Convenios Aduaneros

Tienen como objetivo la facilitación de las operaciones comerciales, a través de esfuerzos de modernización de las administraciones aduaneras, así desde la década de los setenta, México, a través de la Administración General de Aduanas, ha suscrito diversos convenios aduaneros, bilaterales y multilaterales, de intercambio de información, de facilitación aduanera y de cooperación y asistencia mutuas.

Nuestro país se ha adherido a varios convenios multilaterales administrados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como al convenio conocido como el “Convenio de México” sobre cooperación y asistencia mutua entre los países de habla hispana del continente americano, España y Portugal.

Entre los convenios bilaterales destacan:

Convenios de intercambio de información para prevenir, investigar y reprimir infracciones aduaneras:

- a) Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras (8 de febrero de 1982).
- b) Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa encaminado a la Prevención, la Investigación y la Represión de los Fraudes Aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos Países (11 de marzo de 1983).

El objetivo de estos convenios es del de establecer métodos efectivos para identificar los fraudes fiscales y la evasión en los despachos aduaneros, así como generar instrumentos de investigación eficaces; se dan específicamente entre estos países, para evitar la violación de las disposiciones de otros miembros de la Unión Europea, al actuar estos como comunidad.

Convenios de facilitación aduanera:

- a) Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala (16 de julio de 1990).
- b) Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica (27 de agosto de 1991).
- c) Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua (27 de mayo de 1997).
- d) Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Administración General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba (15 de diciembre de 1986).

Estos convenios, rigen sobre materias específicas y están en total concordancia con lo dispuesto en los tratados.

Convenios de cooperación y asistencia mutua:

- a) Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (30 de septiembre de 1976).
- b) Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (modificado el 20 de junio de 2000).
- c) Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas (16 de marzo de 1990).
- d) Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Asistencia Recíproca entre sus Administraciones de Aduanas (20 de septiembre de 1991).
- e) Acuerdo entre el Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros (21 de noviembre de 1996).

- f) Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Corea sobre Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera, firmado en la Ciudad de México el nueve de septiembre de dos mil cinco (11 de mayo de 2006).

En general la firma de estos convenios responde a necesidades planteadas por los Tratados Comerciales firmados por México y pretenden regular asuntos como: determinación de valor en aduana y su metodología, determinación de contenidos regionales y procesamiento de datos estadísticos, así como el planteamiento de normas de seguridad nacional y salud pública.

Éstos, se generan para dar respuesta a posibles conflictos presentados en el despacho y para evitar errores en determinación de contenidos regionales o pago de impuestos; de la misma manera facilitan la aplicación clara y objetiva de las condiciones establecidas entre los firmantes.

Los convenios multilaterales firmados por nuestro país son:

- a) Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.
- b) Convenio por el que se crea el Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente la Organización Mundial de Aduanas (OMA).
- c) Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.
- d) Acuerdo de Valoración Aduanera de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- e) Convenio Aduanero para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA.
- f) Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Científico.
- g) Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Profesional.
- h) Convenio Internacional para Facilitar la Importación de Muestras Comerciales y Material de Publicidad.

- i) Aduanero relativo a las Facilidades para la Importación Temporal de Materiales para Ferias, Exhibiciones, Exposiciones y eventos similares.

Sobre estos acuerdos es necesario precisar algunos elementos presentes:

El sistema Armonizado de designación y codificación de mercancías firmado en Bruselas, Bélgica ante el Convenio de Cooperación Aduanera, con el fin de estandarizar el procedimiento de clasificación de mercancías, a través de bases numéricas que van de acuerdo con la naturaleza del producto y que busca evitar la confusión en los tratados comerciales.

En 1974, hubo un acuerdo general en cuanto a la necesidad de armonizar mejor las diversas clasificaciones internacionales en la esfera económica. Casi a la vez, a principios de 1970, el Consejo de Cooperación Aduanera - CCA, decidió revisar su nomenclatura NCCA; la nueva nomenclatura se denominó "Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías" S.A., clasificación aprobada por el CCA en junio de 1983 y que entró en vigencia en enero de 1988.

Se distribuye en 21 Secciones, identificadas con números romanos, más tres niveles de agregación con 96 capítulos, 1241 partidas y 5019 subpartidas, que se identifican con 2, 4, y 6 dígitos. México utiliza este sistema desde la firma del convenio, lo que le permite funcionar de manera más dinámica y evita evasiones fiscales por conflictos en la clasificación arancelaria.

En el Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC se define a la valoración en aduana como el procedimiento aplicado para determinar el valor en aduana de las mercancías importadas. Tras la conclusión de la Ronda de Uruguay fue creado en relación al artículo VII del GATT en relación a valoración aduanera.

De manera general no contiene obligación a efectos de determinar derechos de transacción, pero sí establece diferentes métodos de valor: de transacción (precio real de las mercancías o valor factura) de transacción de mercancías idénticas, de transacción de mercancías similares, deductivo, de valor reconstruido y de última instancia métodos utilizados cuando se duda de la veracidad del valor factura o se desean presentar recursos de salvaguarda. Todos estos métodos se

encuentran establecidos de manera específica en el marco jurídico mexicano que abordaremos posteriormente.

Convenios firmados con organismos internacionales:

a) Organización Mundial de Aduanas (OMA)

El CCA (Consejo de Cooperación aduanera) nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica. Aun cuando este Consejo se creó originalmente para resolver problemas europeos, pronto se vio que las cuestiones que abordaba y resolvía eran mundiales. Por ello, a partir de 1956, el organismo extendió su acción a todo el mundo, contando actualmente con 150 países miembros.

En junio de 1994, el Consejo decidió adoptar un nombre informal para el desarrollo de sus trabajos, con el cual podría ser más fácil identificar su papel, posición y propósito; por consiguiente, a partir del 3 de octubre de 1994, el organismo es conocido como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sin que por ello se modifique la convención que crea al Consejo de Cooperación Aduanera, que permanece con su nombre oficial.

El papel de la OMA es indispensable para el desarrollo armónico e integral de las aduanas en sus procesos de simplificación y automatización a nivel mundial.

Teniendo en consideración que uno de los principales objetivos de la OMA es alcanzar la armonía de los procedimientos aduaneros, se ha dado a la tarea de crear y promover convenios aduaneros en diferentes materias técnicas.

En septiembre de 1987, México manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Convenio que la crea y el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General del CCA el instrumento de adhesión firmado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1987; el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988.

b) Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

El foro de Cooperación Económica Asia -Pacífico (APEC), por sus siglas en inglés, se creó en 1989, a petición del gobierno de Australia, con el objetivo de promover el libre comercio y la cooperación económica en la región Asia - Pacífico.

La APEC comprende 21 economías miembro: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Corea, Chile, Estados Unidos de América, Filipinas, Hong Kong, China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Taipei, Tailandia y Vietnam.

México ingresó en 1993 y las diferentes dependencias del Ejecutivo, de acuerdo con su competencia, participan en los grupos de trabajo, comités y subcomités de su especialidad. La Administración General de Aduanas, a través de la Administración Central de Planeación Aduanera, participa en las reuniones del Subcomité de Procedimientos Aduaneros (SCCP), el cual fue establecido en 1994 y reporta al Comité de Comercio e Inversión.

El Comité de Comercio e Inversión está conformado por dos subcomités y siete grupos que atienden, entre otros, asuntos: acceso a mercados, propiedad intelectual, migratorios, facilitación comercial y aduaneros.

c) Consejo del Caribe para la Aplicación y Ejecución de las Leyes de Aduanas (CCALA)

Se creó en 1986 con objeto de mejorar la cooperación y el intercambio de información entre sus miembros.

El CCALA surge con la firma del Memorando de Entendimiento (MdE) sobre la prevención del contrabando y otros delitos aduaneros en la Zona del Caribe, que ha servido para facilitar el intercambio de información y la asistencia mutua entre las administraciones aduaneras.

Los esfuerzos del CCALA están dirigidos a:

- El mejoramiento de los sistemas de comunicación.
- Información e inteligencia.
- Capacitación y perfeccionamiento de oficiales de aduanas.
- Reforma y modernización de aduanas Todas las anteriores constituyen las principales fuentes de derecho internacional para los procedimientos aduaneros e influyen de manera determinante en la formación del marco jurídico nacional.

Fuentes Nacionales:

Las fuentes del derecho nacional son las que regulan de manera directa al despacho de mercancías y la actividad aduanera, son las que determinan las facultades de las autoridades en materia aduanera, su jerarquía y obligaciones; determinan también las cargas fiscales que deberán ser atribuidas a cualquiera de los regímenes aduaneros, así como todas las disposiciones de carácter general y particular que sean aplicables a la actividad de comercio exterior.

Mencionadas de manera jerárquica las principales fuentes jurídicas nacionales a considerar son:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):**

Que en materia aduanera regula en sus siguientes artículos:

- 73 fracciones XXIX: “El congreso tiene facultad... para establecer contribuciones sobre el comercio exterior”.
- 89 fracción X “las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: 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 ante los estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

- 89 fracción XIII: “habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.
- artículo 131 2do párrafo: “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, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que se hubiese hecho de la facultad concedida”.⁹

Siendo la Carta Magna el documento de mayor jerarquía y mayor importancia en la legislación nacional sobra decir lo importante que resultan las facultades concedidas al ejecutivo, debido a que cumplen una serie de funciones muy importantes: en primera instancia otorgan al ejecutivo la facultad de establecer lugares autorizados de entrada y salida de mercancías otorgándole así el derecho de implementar nuevos puertos si el tráfico comercial y el tamaño de mercado así lo demandaran.

Concede también la atribución de suspender el tráfico de bienes y servicios si así lo considerase necesario, con lo que se cumple la función de vigilar por el bien común en el caso de que existiera un riesgo sanitario o de seguridad para la sociedad mexicana y por supuesto, aclara también la facultad del Ejecutivo para

⁹ Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su versión en línea.

la firma de tratados internacionales. Con estas previsiones la carta magna¹⁰ asegura la soberanía del estado mexicano en materia de seguridad y aduanas asegurando su control al poder ejecutivo y prevé la necesidad de una reacción rápida ante cualquier emergencia presentada sobre todo ahora que la seguridad se ha vuelto uno de los principales tópicos en materia aduanera.

- **Ley del Servicio de Administración Tributaria**

El servicio de Administración tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y que cuenta con las siguientes atribuciones en materia aduanera señaladas en los siguientes artículos: (Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2018).

- Artículo segundo: “El Servicio de Administración tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público...”
- Artículo séptimo fracción I: “Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios”.
- Artículo séptimo fracción II: “Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal”.
- Artículo séptimo fracción VII: “Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones”.
- “Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en materia fiscal y aduanera, así como celebrar aspectos interinstitucionales en materia de su competencia”.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establece entonces por ley al Servicio de Administración Tributaria (SAT) como el organismo sobre el que directamente recae la autoridad aduanera como parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- **Reglamento Interior del SAT:**

En el reglamento interior del SAT se determina de manera específica la composición facultades y obligaciones de la Administración General de Aduanas. (Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2018).

- **Ley Aduanera y su Reglamento:**

Quizá el cuerpo jurídico más importante de todos en materia aduanera ya que establece las principales disposiciones del sistema. Dividida en nueve títulos que legislan: (Ley Aduanera, 2018).

- Título primero: en donde se presentan las disposiciones generales tales como sujetos de la ley, términos definidos y funciones de las autoridades aduaneras.
- Título segundo: sobre el control de la aduana en el despacho de mercancías, disposiciones de la entrada, salida y control de mercancías, el depósito ante la aduana y el despacho de mercancías.
- Título tercero: sobre contribuciones, cuotas compensatorias y regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, los hechos gravados, contribuyentes y responsables, así como posibles exenciones. Destaca el capítulo tercero que define la base gravable, es decir, el valor de las mercancías que se considera para el cálculo de las demás contribuciones para importación y exportación.
- Título cuarto: regímenes aduaneros en donde se establecen los siguientes en el artículo 90: definitivos (de importación y exportación) temporales (de importación y exportación) y de depósito fiscal, así como sus posibles destinos (para retornar al

extranjero en el mismo estado, para transformaciones etc.) con excepciones y consideraciones generales.

- Título quinto: sobre la franja y región fronteriza definiendo las condiciones especiales para esta región del país.
- Título sexto: sobre las atribuciones del poder ejecutivo federal y las autoridades fiscales.
- Título séptimo: sobre los agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros.
- Título octavo: infracciones y sanciones, sujetos de las infracciones y sanciones aplicables.
- Título noveno: sobre los recursos administrativos contra la autoridad aduanera en caso de inconformidad.

En cuanto al reglamento de la misma ley, este, se estructura de la siguiente manera:

- Título primero: sobre las disposiciones generales entre las que se incluye la definición de términos legalmente aceptados de conceptos generales (contenidos en el artículo 2do. De la ley aduanera) las cantidades establecidas en moneda nacional y su conversión y actualización y obligaciones de empresas aéreas.
- Título segundo: control de la aduana en el despacho: que define de manera precisa los lugares autorizados para entrada, salida y maniobra de mercancías de acuerdo al tipo de transporte y sus excepciones, así como de las especificaciones necesarias de la carga, descarga y trasbordo de mercancías, posibles accidentes y percances que pudieran presentarse.

En el capítulo segundo del mismo título se detallan las disposiciones acerca del depósito ante la aduana y los recintos fiscalizados y las condiciones de indemnización por enajenación o donación de mercancías.

El capítulo tercero trata las precisiones del despacho de mercancías, entre ellas: el pedimento y los reconocimientos aduaneros.

- Título tercero: sobre las contribuciones, cuotas compensatorias y regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior. El reglamento señala excepciones a los contribuyentes, lo dispuesto sobre equipajes y menajes.
- Título cuarto: sobre los regímenes aduaneros, sobresaliendo las precisiones sobre los cambios de régimen (de temporal a definitivo) y consideraciones especiales para maquiladoras e imprecisiones en la declaración del pedimento.
- Título quinto: sobre franja y región fronteriza.
- Título sexto: atribuciones de las autoridades fiscales.
- Título séptimo: sobre los agentes y apoderados aduanales.
- Título octavo: sobre las infracciones.

Lo que el reglamento hace, es establecer disposiciones muy específicas para ciertos casos de los que se hace mención en la Ley Aduanera para evitar posibles confusiones y lagunas jurídicas que afectarían principalmente la resolución de conflictos y la precisión en la recaudación de impuestos al comercio exterior.

- **Código Fiscal de la Federación y su Reglamento:**

El código fiscal de la federación cumple un papel de especial importancia dentro de las fuentes internas, ya que la ley aduanera señala en su artículo primero:

“Esta ley, la de los impuestos generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional...El código fiscal de la federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta ley” (Código Fiscal de la Federación, 2019).

El texto anterior señala entonces que al existir alguna duda o confusión en lo dispuesto en la ley aduanera el Código Fiscal de la Federación actúa de manera complementaria para resolver imprecisiones que pudieran presentarse, por lo

tanto, después de la ley aduanera es el segundo en importancia para la operatividad.

La estructura del Código Fiscal de la Federación es:

- Título primero: que establece las disposiciones generales tales como los sujetos de las contribuciones y afirmando en el artículo primero "... las disposiciones de este código se aplicaran sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte" para evitar posibles contravenciones sobre todo en lo referente al cobro de trámites aduanales y otras contribuciones relativas a la parte operativa.
- Título segundo: De los derechos y obligaciones de los contribuyentes.
- Título tercero: De las facultades de las autoridades fiscales.
- Título cuarto: de las infracciones y delitos fiscales.
- Título quinto: Sobre los procedimientos administrativos.
- Título sexto: del juicio contencioso administrativo (con artículos derogados).

En cuanto al reglamento, este cumple con las funciones complementarias de generar reglas específicas ante posibles casos muy particulares que pudieran presentarse ante la ley, así como determinar de manera específica los procedimientos sobre los que actuará la autoridad fiscal.

- **Ley de comercio exterior y su reglamento:**

"La presente ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población" (Ley de Comercio Exterior, 2006).

- Título primero: que señala las disposiciones generales de la ley como su ámbito de aplicación (que se suscribe al territorio nacional) y sus conceptos generales.
- Título segundo: que define las facultades del ejecutivo federal, la secretaría de economía y de las llamadas comisiones auxiliares (la Comisión de comercio Exterior y la Comisión mixta para la promoción de exportaciones).
- Título tercero: sobre el origen de las mercancías, principalmente para efecto de preferencias arancelarias, así como los criterios para el establecimiento de las reglas de origen.
- Título cuarto: sobre aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior, define al arancel y sus tipos. Muy importante también resultan las disposiciones sobre las medidas de regulación y restricción no arancelarias, éstas medidas, son recursos legítimos a utilizarse para defender al mercado interno y a sus componentes ante amenazas de salud pública o seguridad nacional, pero es cierto también, que éstas son utilizadas como obstáculos al mercado, prueba de ello se presentan los múltiples casos de controversia ante los diferentes organismos internacionales, entre ellos la OMC. En el caso mexicano esta ley prevé el uso de estas medidas para: corregir desequilibrios en la balanza de pagos, para regular la entrada de productos de desecho, como respuesta a las aplicadas a otros países y respecto a lo dispuesto en diferentes tratados (artículo 16). Esta base legal nos permite definir el uso de una regulación no arancelaria y permite legitimar su uso en los casos necesarios.

En la segunda sección de este título se trata también las bases sobre las que se requieren y definen los permisos previos, cupos y marcado de país de origen.

En la sección tercera se establecen otras medidas de regulación al comercio exterior y la norma oficial mexicana.

- Título quinto: sobre prácticas desleales del comercio internacional que son principalmente la discriminación de precios y el subsidio.
- Título sexto: medidas de salvaguarda, son recursos utilizables para defensa ante prácticas desleales y en este título se definen las condiciones necesarias para su aplicación.
- Título séptimo: sobre los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda. En este capítulo se enfatiza la inclusión del concepto de cuota compensatoria, sanción aplicada a mercancías que se introduzcan al territorio nacional bajo una práctica desleal de comercio exterior.
- Título octavo: sobre la promoción de exportaciones, los instrumentos aplicables por parte del gobierno para el impulso de este sector.
- Título noveno: infracciones, sanciones y recursos ante controversia o conflictos. El reglamento (como en todos los casos) especifica puntos muy particulares establecidos en la ley y que requieren de profundización en su tratamiento.

- **Ley de impuestos generales de importación y exportación:**

Esta ley señala la tarifa aplicable a las mercancías de acuerdo a su clasificación, tiene su base en el sistema armonizado de clasificación y muestra las diferentes tarifas aplicables. (Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, 2007).

Es importante enfatizar la presencia de una ley complementaria a la tarifa que determina la responsabilidad de la autoridad aduanera sobre las exenciones aplicables a las mercancías delimitando así responsabilidades.

Además de las tratadas a profundidad destacan la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, la Ley federal de Armas de Fuego y Explosivos, la Ley sobre Celebración de Tratados y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que contiene a la Norma Oficial Mexicana,

la cual señala los estándares de calidad exigidos a los productos entrantes al país y sus procesos.

Este impuesto ha visto minada su importancia fiscal debido a que se exenta del mismo a la mayor parte de las mercancías por la negociación de tratados y por la tendencia mundial a la reducción arancelaria para evitar barreras al comercio internacional; está regido por la ley mencionada anteriormente pero debido a las exenciones el cobro del mismo depende del país de origen tanto como del tipo de mercancía, en el caso de las importaciones, ya que en el caso de las exportaciones se prioriza el crecimiento de la Economía por lo que en lo general se trata de gravar tasa cero para este tipo de actividad, con el sentido de volverlas más competitivas.

- **Reglas Generales de Comercio Exterior para 2018**

Esta resolución cumple con el objetivo agrupar ciertas reglas relativas al comercio exterior para el conocimiento de contribuyentes e interesados, son publicadas anualmente y contienen las resoluciones dictadas por las autoridades aduaneras y fiscales, que establecen disposiciones de carácter general, Brindan orden a los acuerdos, circulares y oficios que se dictaran en materia fiscal relacionados con el comercio exterior, proporcionando así mayor certeza al contribuyente. (Reglas Generales de Comercio Exterior para 2018).

Una particularidad de las reglas es que la primera de ellas estipula que cualquiera reforma o adición deberá hacerse como reforma o adición a la resolución que las contiene; tres razones son el origen de las reglas: expedir las reglamentaciones a las leyes tan rápido como los hechos lo requieran; la necesidad de que se conozcan las circulares administrativas; y que cuando estas cambien se publiquen por el mismo medio de publicidad, son de naturaleza muy diversa y atienden a asuntos dinámicos, tratan sobre materia que se da sobre la marcha en el comercio exterior y se emiten de manera casi inmediata a la regulación de la conducta.

Por las características anteriores es imposible estar realizando modificaciones constantes a la ley y por la tanto las reglas actúan para complementar la actuación de la misma y evitar problemas en las actividades de comercio exterior, sobre todo de naturaleza fiscal. Un ejemplo muy claro de esto, se encuentra en las reglas de 2006, en las que se adicionan supuestos de exención al pago de los impuestos para el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, facilitando así las operaciones entre estos socios comerciales sin necesidad de reformar por ejemplo el Código Fiscal de la Federación y si permitiendo una mejor operatividad.

- **Ley Federal de derechos (LFD):**

Se establece en su artículo primero “que los derechos se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público” (Ley Federal de Derechos, 2018), tales como el conocido Derecho de Trámite Aduanero o DTA. En esta ley se especifican las tarifas cobradas por los servicios prestados por el estado.

En materia aduanera se establecen los siguientes derechos:

- Por servicios prestados.
- Por el tránsito internacional de las mercancías que se indican.
- Por inscripciones concesiones y autorizaciones en los siguientes casos: inscripción en el registro del despacho de mercancías, autorización para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos a empresas de la industria automotriz, por la autorización para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional por lugar distinto del autorizado, por la concesión para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, por la autorización para prestar los servicios de carga, descarga estiba y trasbordo de mercancías en el recinto fiscal, por la autorización de apoderado aduanal y dictaminador aduanero, por la inscripción en el registro de

empresas transportistas, por la autorización para el establecimiento de depósito fiscal para la exposición y venta de mercancías extranjeras, por la inscripción en el registro de empresas certificadas.

- Por almacenaje de mercancías en depósito en aduana, por almacenaje en recintos fiscales y sus excepciones de acuerdo a los días que permanezcan en esta condición.
- Por derecho de trámite aduanero.
- Por el derecho de patente aduanal.
- Por análisis de laboratorio.
- Por el registro de bancos y entidades de financiamiento, fondos de pensiones y jubilaciones y fondos de inversión en el extranjero.

- **Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA):**

De acuerdo a la ley por la que se establece el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en su artículo primero “están obligadas al pago del IVA las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades siguientes: enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios con una tasa general del 16%”. (Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2016).

Actualmente no todas las mercancías en importación están obligadas al pago del IVA debido a las negociaciones establecidas en los tratados y por lo tanto es necesario realizar una consulta específica de acuerdo al tipo de mercancía y su régimen.

- **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS):**

Fue publicada por primera vez en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1980 y sustituyó a la Ley Federal del Impuesto a la Industria de Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Embasamiento de Bebidas Alcohólicas. (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 2016).

Por tanto, el objeto del IEPS lo constituye aquella actividad productiva o comercial que implique una acción de compraventa de los bienes y servicios definidos en la Constitución y en la ley correspondiente.

Este impuesto tiene un carácter correctivo, debido a que grava actividades que generan efectos sociales negativos, como es el consumo de bebidas alcohólicas y el tabaco los cuales producen problemas de salud que deberán ser solventados en buena medida por el gobierno, mediante gasto público en salud, y también grava el consumo de combustibles generadores de contaminación. Es decir, el IEPS grava aquellas actividades que por sus características específicas generan un costo social o externalidades negativas, pero que son lícitas; por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasas igualmente especiales que determina la ley en cuestión.

La base del IEPS es el valor o el precio realizado en la compraventa y por lo regular se considera como precio pactado, precio de mercado o de venta. La tasa del impuesto que se aplica a la base toma en cuenta la magnitud, la situación y la importancia económica de la fuente, en otras palabras, depende de qué tan básico sea o no el artículo por gravar.

Este impuesto tiene como característica general ser un impuesto indirecto, por lo que se traslada al consumidor final en el incremento de los precios, al igual que el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Conviene señalar que la traslación de un impuesto es el proceso por medio del cual se obliga a otra persona a pagarlo. Esto ocurre cuando el sujeto legal logra que otro pague el impuesto, por ejemplo, repercutiéndolo en los precios y, según sea el caso, influyendo en un aumento del nivel general de precios, lo que, a su vez, tenderá a reducir el ingreso disponible de las personas.

El IEPS, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, se aplica a los actos de compraventa de: a) gasolina y diésel, b) bebidas alcohólicas, c) cervezas y bebidas refrescantes, y d) tabacos labrados.

De esta manera la federación asegura uno de los ingresos más importantes y trata de desincentivar el consumo de productos nocivos para la salud; en el caso de la importación es necesario consultar las tabulaciones expedidas por la autoridad hacendaria.

2.2 Manual de Operación Aduanera (MOA):

El objetivo principal del manual es el de proporcionar el marco normativo que incorpora, en forma oportuna y sistemática, las medidas administrativas y los preceptos legales derivados de las leyes correspondientes, apoyando así la operatividad de las aduanas en el país, y estandarizando el procedimiento de despacho aduanero (véase Anexo).

Por lo tanto, consiste en un documento de suma importancia para las autoridades aduaneras, y personal que labora en ellas, ya que contiene las directrices sobre las que esta autoridad rige su conducta frente a los distintos procedimientos que se llevan a cabo. Es tal la importancia de este manual que debe ser manejado por todas las aduanas del país, ya que al fijar el modo de operación permite brindar certeza y seguridad a los usuarios de las aduanas mexicanas.

El fin de tener un manual de esta naturaleza, consiste en brindar un parámetro estandarizado con el que ambas partes de la operación se ven beneficiadas; por un lado, los usuarios evitan los tiempos muertos en la entrada o salida de mercancías, y por el otro la autoridad aduanera simplifica y agiliza los trámites al comercio exterior.

Cada uno de los asuntos tratados en el MOA tiene organizadas las referencias jurídicas necesarias, en leyes, códigos y reglamentos con cada uno de los artículos que regulan la materia a la que se hace referencia, con esta organización se evita el pasar por alto algún término y reglamentación legal que puede ser de vital importancia para la operación.

En materia de trámites, registros y control de usuarios que actúan ante la aduana:

- a) Se indican los trámites que realizarán los usuarios para actuar ante la aduana utilizando las herramientas informáticas implementados por la aduana.
- b) Se adicionaron herramientas de control y agilización tales como el SCAAA en el registro para agentes aduanales, apoderados aduanales, mandatarios y dependientes autorizados y el procedimiento para expedición de gafetes y de acceso a los recintos fiscalizados.
- c) Se actualizaron normas relacionados con usuarios legitimados para actuar ante la aduana.
- d) Se adicionan normas relacionadas con los servicios de concesionarios en los siguientes casos: maniobristas, empresas que cuentan con autorización de procesamiento electrónico de datos, prevalidación de pedimentos, agencias navieras y transportistas autorizadas para el tránsito de mercancías.
- e) Se incluyen en todos los trámites, formalidades y operaciones que se deben y pueden llevar a cabo antes de presentar la mercancía ante el mecanismo de selección automatizado.
- f) Se previó la figura de abandono.
- g) Se incorporaron los conceptos de prevalidación y validación de documentos.
- h) Se creó un apartado relativo a la causación, determinación y pago de contribuciones y aprovechamientos, incluyendo IGI de conformidad con los tratados.
- i) Se abandonó lo relacionado a desistimiento de mercancía en depósito ante la aduana a través de pedimento, así como desistimientos electrónicos.
- j) Se incorporaron los siguientes apartados: empresas certificadas, donaciones, importaciones temporales, menajes de casa, importación definitiva muestras y muestrarios, despacho de mercancías

transportadas por empresas de mensajería y paquetería, pequeñas importaciones y por vía postal.

- k) Se incorporaron los procedimientos siguientes: para efectuar la introducción de mercancías al resto del territorio nacional por empresas de mensajería o paquetería ubicadas en la franja o región fronteriza, para la internación de tejido humano, para el retorno de textiles, confecciones o calzado importados temporalmente.
- l) Se establece un apartado para tránsitos internacionales, así como diversas sanciones por el no arribo o arribo extemporáneo de los tránsitos.
- m) Se establecen facilidades para cuando por error los tránsitos arriben a una aduana distinta a la declarada en el pedimento, respecto al cierre de los tránsitos a la exportación realizados por el ferrocarril que por errores no fueron modulados, medidas para los casos de robo, accidentes y embargo realizado en la aduana de inicio.
- n) Se establece el nuevo esquema para las tiendas duty free.¹¹
- o) Se modifica el capítulo de la industria automotriz, estableciendo menos esquemas que facilitan sus operaciones.
- p) Se contempla la normatividad en la vigilancia e inspección de la mercancía en los recintos fiscales y fiscalizados, así como las responsabilidades y normatividad operativa para la guarda y custodia de la mercancía dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, y el control de accesos y salidas de los mismos.
- q) Se integraron los procedimientos legales que llevan a cabo en la aduana, así como lo relativo al cumplimiento de fallos y sentencias.
- r) Se incorpora los PAMAS.¹²
- s) Se crearon lineamientos para: atención de asuntos con tribunales y juzgados, notificaciones, detención de personas para ponerlas a disposición de la autoridad competente.

¹¹ Tiendas libre de impuestos.

¹² El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA). Permite a la autoridad determinar si una mercancía de procedencia extranjera se encuentra en el país de manera legal.

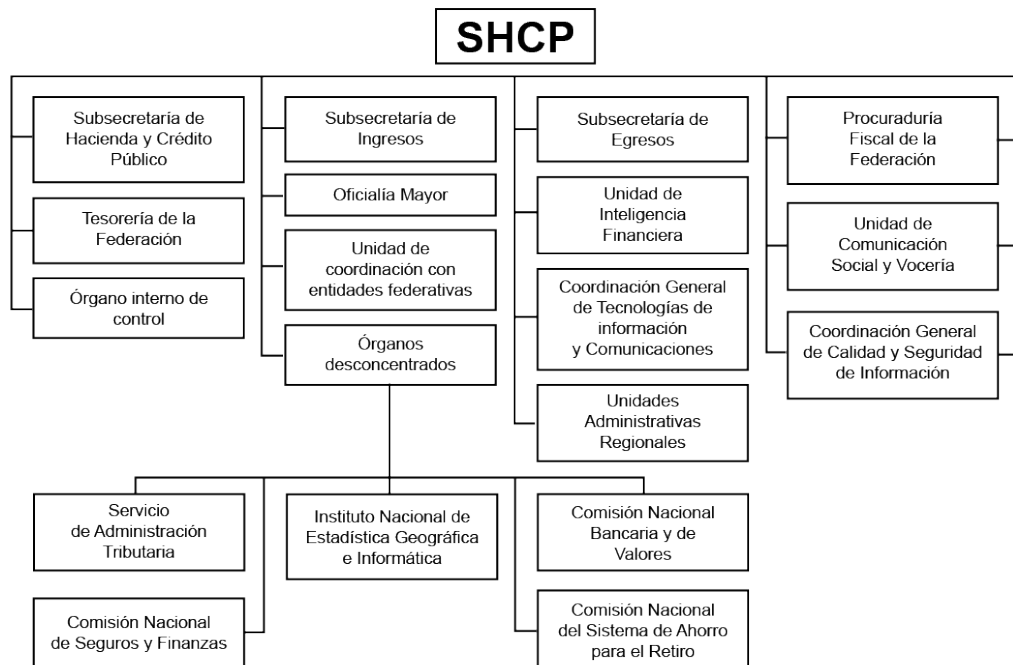
Estas modificaciones permitieron facilitar las transacciones y ofrecer un mayor respaldo jurídico a la actuación de las diferentes autoridades aduaneras, conforme al tipo de operaciones que se realizan actualmente en la aduana (para conocer la estructura detallada del Manual de Operación Aduanera véase el Anexo).

2.3 Autoridades aduaneras y su organización:

- **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Para dar tratamiento a esta sección es necesario conocer la organización de la autoridad aduanera de manera jerárquica y de acuerdo a sus funciones. De acuerdo al régimen jurídico de comercio exterior, en México le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como lo marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, fracción XII: “organizar y dirigir los servicios aduanales”; comenzando con esta base la SHCP se organiza de la siguiente manera:

Figura 1
Organización de la Secretaría de Hacienda

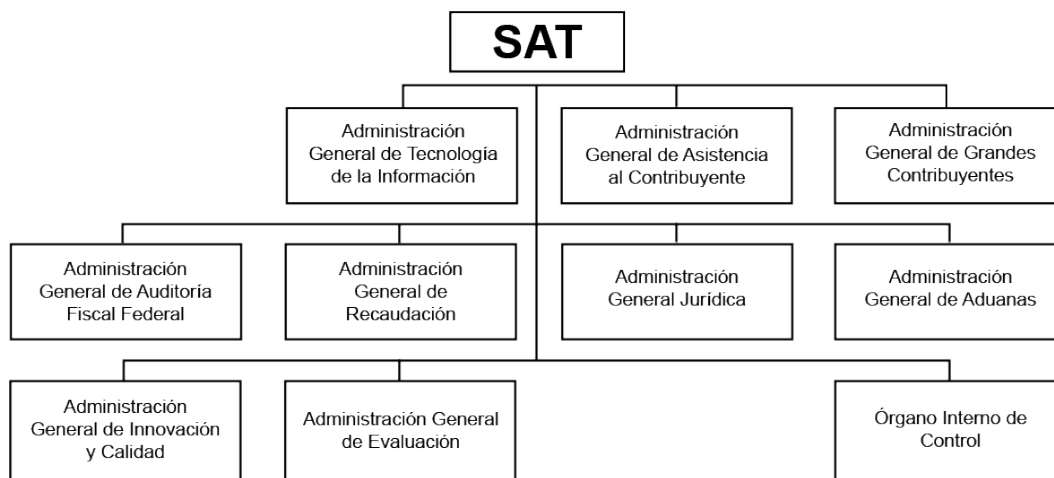


Fuente: elaboración propia con información de <http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico.htm>.

- **Servicio de Administración Tributaria**

Como la ley señala, la SHCP se encargará de las actividades aduaneras a través del organismo desconcentrado perteneciente a la misma, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que a su vez se encuentra organizado de la siguiente manera:

Figura 2
Organización del SAT



Fuente: elaboración propia con información de <http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico.htm>.

Destinando una oficina especial para esta función: la Administración General de Aduanas (AGA). Siendo el SAT la dependencia que se encarga directamente de las actividades aduaneras del país, es necesario revisar a fondo su organización, que se encuentra detallada en el Reglamento Interior de la dependencia.

Artículo 1.- “El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia”.

- **Administración General de Aduanas**

La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello.

También ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger 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.

a) Operación:

Las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas.

Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan - Hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras - Recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

b) Funciones:

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir 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; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

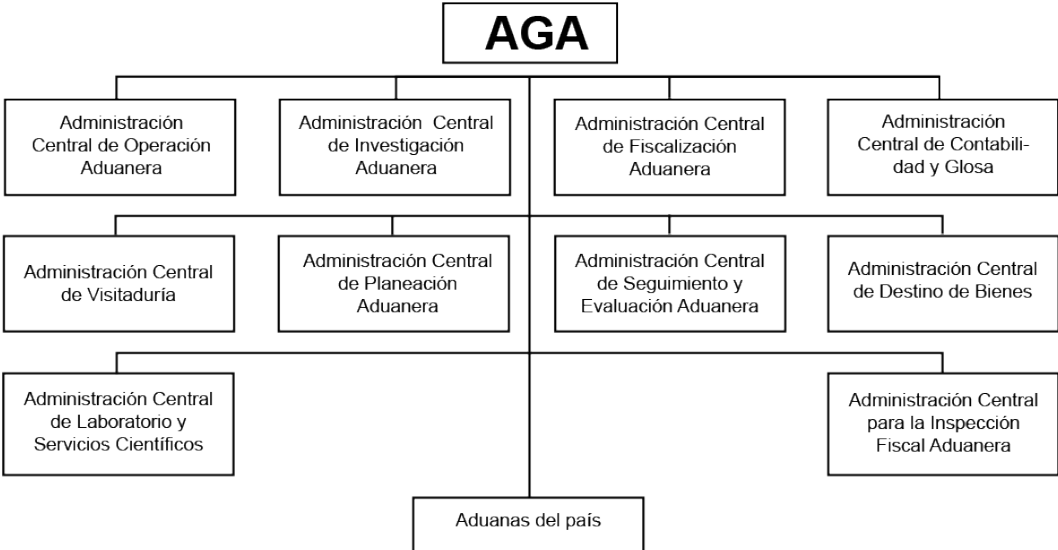
c) Misión y objetivos principales:

- Controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales.
- Modernizar el sistema aduanero, integrando 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, mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración 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.

d) Organización de la Administración General de Aduanas

Figura 3

Organización de la AGA



Fuente: elaboración propia con información de <http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico.htm>.

CAPÍTULO 3: Estructura y función del Sistema Aduanero Mexicano

3.1 Funcionarios de la Aduana en México

De manera cotidiana actúan en la Aduana México los siguientes funcionarios:

- Administrador de la aduana: es la persona física autorizada por el Servicio de Administración tributaria (SAT), para realizar las funciones administrativas relativas a la entrada y salida de mercancías del despacho aduanero y los hechos o actos que deriven del mismo; da cumplimiento de las disposiciones de quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, (propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados y agentes aduanales).

Se encarga también del reconocimiento aduanero, que es el procedimiento mediante el cual se realiza una revisión de documentos y mercancías para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento, con la finalidad de determinar la cantidad, característica y la plena identificación de las mercancías.

- Subadministrador: Persona física autorizada por el SAT que sustituye las funciones administrativas en ausencia del administrador de la aduana.
- Jefe de sala: Persona Física autorizada por el Administrador de la Aduana para realizar las funciones administrativas en salas aéreas internacionales relativas a la entrada y salida de mercancías de pasajeros por territorio nacional, así como la custodia y cobro de contribuciones de mercancías.
- Jefe de Departamento: Es la persona física autorizada por el SAT para realizar funciones propias de su cargo como: análisis, custodia, revisión, aprobación, requerimientos, notificaciones, soporte, consultas a otras unidades administrativas y archivo documental.
- Jefe de Sección: Es la persona física autorizada por el SAT para realizar las funciones administrativas de la aduana de circunscripción (adscritas a la aduana principal habilitada para realizar determinadas operaciones aduaneras dentro de la respectiva circunscripción o subordinación a una aduana principal).

- Jefe de verificadores: Persona física autorizada por el administrador de la aduana para coordinar las actividades inherentes al despacho de las mercancías, el control administrativo de los documentos, su tráfico y régimen aduanero, el pago correcto de contribuciones y el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades.
- Verificadores: Es la persona física autorizada por el SAT que realiza la facultad de la autoridad aduanera en la revisión física–documental de las mercancías, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado y que su régimen aduanero, tráfico, pago correcto de contribuciones así como el cumplimiento de regulaciones sea de acuerdo a lo establecido; cuenta con facultades de comprobación correspondientes a la autoridad aduanera, la cual consiste en la revisión física y/o documental en la Aduana, en verificación en transportes así como visitas domiciliarias.

Él examina la nave, aeronave u otro vehículo de transporte, a su llegada o durante su permanencia en puertos, aeropuertos o terminales, con objeto de recibir y examinar los documentos del medio de transporte y proceder a su registro y vigilancia.

Solo los empleados de la Aduana y la SHCP o de otras dependencias encargadas de realizar labores de supervisión son las únicas personas autorizadas para ingresar en las áreas administrativas de la aduana, quedando prohibida la entrada a usuarios de los servicios aduanales a otras áreas de la misma. Entre estos usuarios destacan:

- Agente Aduanal: Es la persona física autorizada por la SHCP mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros. Para que un agente o apoderado aduanal inicie los trámites de comercio exterior debe de contar con una carta de encomienda, que es el documento que comprueba el encargo que se le confiere a éste por parte de la persona que contrata

sus servicios para realizar únicamente el despacho aduanero de mercancías por las que fue contratado.

- Apoderado Aduanal: Persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre o representación se encargue del despacho de mercancías.

En nuestro país, las autoridades aduaneras están facultadas para autorizar a petición de los interesados que los servicios del despacho sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado (despacho a domicilio). Así, se pueden tomar muestras de las mercancías en depósito ante la aduana, previa autorización, siempre que no se altere su naturaleza y se paguen las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias.

3.2 Las aduanas en el país

Las aduanas se han clasificado en fronterizas, marítimas, aeroportuarias e interiores, pero actualmente esta clasificación ya no resulta del todo absoluta, pues una misma aduana puede recibir mercancía por más de dos medios diferentes y proveniente de dos puntos distintos; la aduana de Tijuana, por ejemplo, fue en alguna ocasión fronteriza, aérea y marítima; actualmente, México cuenta con 49 aduanas dispuestas a lo largo de nuestras fronteras y distribuidas de la siguiente manera:

a) Aduanas Fronterizas del Norte:

Agua Prieta, Ciudad Acuña, Ciudad Camargo, Ciudad Juárez, Ciudad Miguel Alemán, Colombia, Matamoros, Mexicali, Naco, Nogales, Nuevo Laredo, Ojinaga, Piedras Negras, Puerto Palomas, San Luis, Rio Colorado, Sonoyta, Tecate y Tijuana.

La frontera norte del país representa un reto mayor para la adecuada atención en el tráfico de mercancías. El flujo comercial más intenso se encuentra precisamente en dicha región; nuestro país es el segundo socio comercial de los Estados Unidos de América. Esto ha significado un crecimiento acelerado de la

región a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

b) Aduanas Marítimas:

Acapulco, Altamira, Cancún, Ciudad del Carmen, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, La Paz, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Salina Cruz, Tampico, Tuxpan y Veracruz.

Este tipo de aduanas, tras la apertura comercial con la Unión Europea, China y Japón, cobran cada día más fuerza, así, México ofrece al mundo un extenso territorio de recepción para el comercio internacional.

La jurisdicción de las aduanas marítimas abarca las playas y la Zona Federal Marítima Terrestre, las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva situada frente al litoral, incluyendo las islas.

Para las aduanas marítimas y su manejo existe la Dirección General de Puertos, que se encarga de proponer e instrumentar las políticas y programas para el desarrollo de los puertos y ejercer la autoridad portuaria; normar, regular y supervisar la prestación de los servicios; llevar a cabo la construcción y mantenimiento de obras marítimas y de dragado; fomentar la participación de los sectores social y privado en las actividades portuarias, y promover la coordinación entre los distintos modos de transporte que concurren en los puertos; otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones, e inspeccionar el cumplimiento de las mismas; determinar las bases de regulación tarifaria y de precios y, en su caso, establecer las tarifas correspondientes; integrar la información estadística del movimiento portuario y participar en organismos y negociaciones internacionales en la materia.

Esta dirección permite favorecer el desarrollo de los puertos mexicanos desde una perspectiva objetiva y cuenta con las siguientes direcciones:

- Dirección de Tarifas y Análisis Económico

Establece las bases de regulación tarifaria y de precios y, en su caso, fija las tarifas por el uso de infraestructura y prestación de servicios portuarios, así como atender la consulta de los usuarios y prestadores de servicios. Propone los derechos, productos, aprovechamientos y contraprestaciones, y apoya a las autoridades fiscales en el cobro de derechos y demás contribuciones que se generan en los puertos no concesionados.

- Dirección de Obras Marítimas

Su objetivo es construir, conservar, ampliar y mantener la infraestructura marítima y portuaria en los puertos no concesionados; autorizar y supervisar que las obras se realicen conforme a las especificaciones técnicas establecidas en la normatividad vigente; participar en la determinación de zonas de reserva territorial marítima y terrestre, al igual que en la de recintos portuarios; así como llevar el catastro de las obras e instalaciones portuarias.

- Dirección de Políticas y Programas

Busca proponer e instrumentar políticas y programas para el desarrollo de los puertos; coordinar la revisión y autorización de los programas maestros de desarrollo y dar seguimiento a los programas operativos anuales de las administraciones portuarias integrales; integrar los programas institucionales de la Dirección General, así como elaborar los informes y las evaluaciones sobre su cumplimiento; integrar y sistematizar la información estadística del movimiento portuario; coordinar la representación de México en organismos y negociaciones internacionales en la materia.

- Dirección de Concesiones y Permisos

Se encarga de atender y tramitar las solicitudes de concesión para el uso de bienes de los recintos portuarios y para la construcción, operación y

explotación de terminales y marinas; las solicitudes de permisos para la prestación de servicios portuarios y el registro de los contratos de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios portuarios; participar en la formulación de acuerdos para la delimitación y determinación de los recintos portuarios y de decretos para la habilitación de puertos; intervenir en la revisión y autorización de las reglas de operación y verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas a los concesionarios, permisionarios y autorizados.

Esta dependencia colabora no como autoridad en el sentido legal y estricto de la palabra sino como un órgano de apoyo para el desarrollo de los puertos y la actividad de los mismos. En los puertos mexicanos conviven diferentes actores.

Las Administraciones Portuarias Integrales (API), las transportadoras terrestres y ferroviarias, los recintos fiscalizados, las líneas navieras y las capitanías de puerto; por lo que, para bien de la coordinación de las actividades de todos estos actores, es necesaria una gran labor de logística. La agilidad y seguridad de los múltiples procesos depende de la cooperación conjunta de todas las partes.

c) Aduanas Interiores:

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato, México, Monterrey, Puebla, Querétaro, Toluca y Torreón.

Éstas se encuentran cerca de los centros de producción y distribución; son aquellas que, por la cantidad de operaciones de comercio exterior y para facilitar el cumplimiento de las disposiciones en materia aduanera, se crean para llevar a cabo el despacho aduanero. Junto con las aduanas aeroportuarias, complementan las labores de control de las aduanas fronterizas y marítimas.

Cabe destacar también el importante papel de las terminales aeroportuarias que se encuentran circunscritas a las Aduanas titulares mencionadas anteriormente

y que son un punto de referencia estratégico dentro de las instalaciones de la AGA, ya que, además de manejar un elevado número de pasajeros, realizan importantes movimientos de carga y paquetería. Los adelantos en materia económica y teorías como el just in time o "inventarios cero" han impulsado la generación de nuevos mercados para este tipo de transporte.

d) Aduanas Frontera Sur:

Ciudad Hidalgo y Subteniente López.

Aunque la principal actividad comercial se concentra en la frontera norte, es necesario no desestimar el papel que juegan las aduanas en el sur, sobre todo porque estas son la principal puerta de entrada para el mercado sudamericano que posee un alto potencial de crecimiento y desarrollo a mediano plazo para el mercado mexicano.

3.3 Administración Portuaria Integral (API)

Los servicios portuarios, explotación y administración de los mismos se consideran parte de la función estatal que se traduce en la prestación de un servicio público. Estos servicios pueden ser prestados por particulares a través de permisos, licencias y sobre todo concesiones, mediante las cuales el Estado permite a los particulares la prestación de servicios públicos.

“En el caso de las instalaciones portuarias estas se rigen a través de la Ley de Puertos vigente, la cual señala que una API se constituye a través de una sociedad mercantil a la que se encomiende vía concesión, la programación, planeación, desarrollo y actos relativos a los bienes y servicios de un puerto para su uso aprovechamiento y explotación, existiendo la posibilidad de incidencia del gobierno federal o local”. (Art. 20. Ley de Puertos, 2016).

Lo que nos permite distinguir dos clases de API's: las de carácter totalmente privado y las de naturaleza pública; por lo tanto, su naturaleza jurídica depende de su modalidad de constitución. La API es autónoma en su gestión operativa y financiera, siempre vigiladas por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Jurídicamente las API's son:

Personas morales de derecho privado y forman parte de la administración Pública. El capital privado, es el que invierte en la operación y equipamiento de dichas terminales, por lo que, y en base a normas claras, se empieza con la Libre Competencia en la prestación de los servicios, con los beneficios que esto genera para el usuario y el cliente.

A partir de que entran en función las Administraciones Portuarias Integrales, los puertos de nuestro país, se vuelven autosuficientes, ya que los recursos que estos generan, se quedan en cada uno de ellos, convirtiéndose los derechos de puerto, atraque, muellaje y almacenaje, en tarifas por uso de infraestructura. Por lo tanto, dejan de ser subsidiados los puertos, volviéndose más productivos y competitivos. Esto les permite ser importantes contribuyentes al erario público, vía pago de contraprestaciones (por las concesiones otorgadas a las API's), impuestos y capitalización de utilidades.

- API's a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT): Altamira, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Puerto Madero, Puerto Vallarta, Salina Cruz, Tampico, Topolobampo, Tuxpan y Veracruz.
- API's a cargo de Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR): Cabo San Lucas y Huatulco.
- API's Estatales: Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas.
- API's Privadas: Acapulco.

Es necesario mencionar que el hecho de que un puerto sea API, no lo convierte de manera automática en aduana, sino que la aduana complementa a la prestación de los servicios como puerta de entrada en materia de despacho de mercancías, con el fin de ofrecer mayor agilidad a los movimientos comerciales y por lo tanto a los usuarios, es decir, una API se encarga también de la administración correspondiente al desarrollo dinámico del puerto, en el que se inmiscuyen servicios de depósitos, alijadores, y demás de índole comercial.

Aquellas API's donde no se encuentra una aduana, se encargan de administrar servicios orientados más a pasajeros que a carga, tales como cruceros internacionales.

3.4 Regímenes Aduaneros

Todas las mercancías que ingresen o que salen de México deben destinarse a un régimen aduanero, establecido por el contribuyente, de acuerdo con la función que se le va a dar a la mercancía en territorio nacional o en el extranjero.

Cuando una mercancía es presentada en la aduana para su ingreso o salida del país, se debe informar en un documento oficial (pedimento) el destino que se pretende dar a dicha mercancía.

Nuestra legislación contempla seis regímenes con sus respectivas variantes: definitivos; temporales, de depósito fiscal; de tránsito de mercancías; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y de recinto fiscalizado estratégico.

***Definitivos**

1. De importación

- a) Importación definitiva a través de empresas de mensajería y paquetería o Servicio Postal.
- b) Por única vez.

2. De exportación

***Temporales**

1. De importación

- a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.
- b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

2. De exportación

- a) Para retornar al país en el mismo estado.
- b) Para elaboración, transformación o reparación.

*Depósito Fiscal

*Tránsito de mercancías

*Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado

*Recinto fiscalizado estratégico

Depósito Fiscal

Es el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, los cuales deben de estar autorizados para ello, por las autoridades aduaneras y prestar este servicio en términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Este régimen se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias y permite que las mercancías depositadas en dichos almacenes puedan retirarse para:

- Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.
- Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.
- Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.
- Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía. Así mismo permite a los particulares mantener almacenadas sus mercancías todo el tiempo que así lo consideren, en tanto subsista el contrato de almacenaje y se pague por el servicio. Adicionalmente se podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales para:
- La exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura, comúnmente

conocidos como Duty free. En este caso las mercancías no se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrega de dichas mercancías se realice en los puntos de salida del territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero.

Las autoridades aduaneras controlarán estos establecimientos, sus instalaciones, vías de acceso y oficinas.

- Locales destinados a exposiciones internacionales temporales de mercancías.
- Someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos, a empresas de la industria automotriz terminal.

Tránsito de Mercancías

Este régimen se puede dar en dos modalidades según corresponda:

- Tránsito Internacional.
- Tránsito Interno.

El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una Aduana nacional a otra.

El tránsito se considera internacional cuando: la aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero y cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

Se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice de acuerdo a los siguientes supuestos: la aduana de entrada envíe mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargara del despacho para su importación, la aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida para su exportación, 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. El régimen de tránsito interno se promoverá por conducto de agente o apoderado aduanal.

Recintos Fiscales, Fiscalizados y Fiscalizados Estratégicos

Parte integral del sistema aduanero mexicano la constituyen los recintos fiscales y fiscalizados, cuyo concepto y funciones se encuentran consignados en la Ley Aduanera. Es necesario entonces distinguir entre estos conceptos y sus funciones:

- La aduana como Recinto Fiscal: Un recinto fiscal es un lugar 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, que en la práctica generalmente pertenecen al fisco federal, por lo que son fiscales. (Art. 14 párrafo 1, 14-A y 14-D. Ley Aduanera).
- Recinto fiscalizado: El SAT, podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados en los recintos fiscales en cuyo caso se denominaran recintos fiscalizados. La concesión se otorgará mediante licitación e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde de prestaran los servicios. (Art. 14 párrafo 2. Ley Aduanera).

La Administración General de Aduanas da a conocer por medio de la Administración de Operación Aduanera la lista de Recintos Fiscalizados a lo largo del país.

Cuadro 1

Recintos Fiscalizados Estratégicos

RECINTOS FISCALIZADOS ESTRATÉGICOS	
Inmuebles habilitados para introducir mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico, autorizados en términos de la regla 2.3.3	
Aduana	Inmueble habilitado para Recinto Fiscalizado Estratégico
Aguascalientes	Recinto Fiscalizado Estratégico de San Luis, S.A. de C.V.
Altamira	Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
Ciudad Hidalgo	Fideicomiso para la Habilitación y Administración del Recinto Fiscalizado Estratégico Puerto Chiapas.
Ciudad Juárez	Corporación Inmobiliaria San Jerónimo, S. de R.L. de C.V.
	Foxteq México Developer, S.A. de C.V.
Colombia	Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León.
Lázaro Cárdenas	Fideicomiso Recinto Fiscalizado Estratégico Zona Franca del Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán y Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
Guaymas	Consejo para el Recinto Fiscalizado Estratégico de Sonora.
Mazatlán	Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.

Nuevo Laredo	Logística Integral de Comercio Mundial, S.A. de C.V.
Tijuana	Tomás Alva Edison Industrial Park, S. de R.L. de C.V.
Veracruz	Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A de C.V.

Fuente: elaboración propia con información de <<https://aaachihuahua.mx/ps/circulares/2016/864-apendice-21>>.

- Recinto fiscalizado estratégico: Según el (art. 135-b. Ley Aduanera) “el régimen de recinto fiscalizado estratégico consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras nacionales o nacionalizadas a recintos fiscalizados estratégicos para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y ésta sujeta a diversas obligaciones descritas con precisión en las fracciones de éste mismo artículo”.

Es tanto un régimen aduanero como el sitio que se ubica en la colindancia del recinto fiscal, el cual funciona como un depósito ante la aduana y permite la importación de insumos directamente en el sitio del proceso industrial, realizando operaciones de producción y almacenaje libre de impuestos al comercio exterior e IVA, cuando la producción se destina a exportación.

Debido a que en el Recinto Fiscalizado Estratégico no se aplican aranceles, ni tampoco barreras no arancelarias, constituye lo que técnicamente se define como Zona Franca, que es una herramienta de apoyo a la actividad productiva con la que México no contaba y que se encuentra en operación prácticamente en todos los continentes.

No hay que confundirlos con los recintos fiscalizados. En ellos sólo se puede almacenar la mercancía, pero la ley no permite su transformación como en los estratégicos. Los recintos fiscalizados estratégicos tendrán tres actores principales: la autoridad aduanera; el operador del recinto, que será una persona moral; y los usuarios, empresas que ofrecerán los procedimientos antes mencionados.

Entre los beneficios para los usuarios de esta modalidad destacan:

- No estarán sujetos al pago de impuestos a la entrada de mercancías.
- No estarán sujetos al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias excepto las que protejan salud y medio ambiente.
- Las mermas no causaran impuestos al comercio exterior.
- Los desperdicios no causaran impuestos siempre que se compruebe su destrucción.
- Exención general de padrones específicos.
- Exención general de aduanas exclusivas.
- Exención de la obligación de asentar la información de identificación individual de mercancías.
- Declaración simplificada (aviso en sustitución del pedimento) en algunas operaciones; las operaciones con aviso no se requieren agente o apoderado aduanal y no se sujetan al pago del aprovechamiento por el servicio de prevalidación.
- Reconocimiento aduanero ágil y simplificado.
- No se sujeta a segundo reconocimiento.
- Se permite rectificación de diferencias por sobrantes o faltantes después del despacho.
- El plazo de permanencia de mercancías es hasta por dos años, excepto para activo fijo, cuyo plazo será conforme a lo dispuesto por la Ley del ISR para su depreciación. (135-C LA).

3.5 Franja fronteriza y puntos de revisión

Franja fronteriza

La franja fronteriza es una zona especial paralela a la línea divisoria internacional a nuestro país. Dentro de esta zona pueden introducirse mercancías para ser consumidas por los habitantes de la población cercana o fronteriza, principalmente alimentos, medicinas y artículos de uso personal. La importación se permitirá sin que se exija el cumplimiento de requisitos especiales, restricciones o pago de impuestos hasta por 400 USD mensuales, y no podrán ser introducidas al resto del país a menos que cubran con el pago de impuestos necesarios.

Para efectos de la Ley se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de 20 KM hacia el interior del país. Las personas que acrediten su residencia en la franja fronteriza norte, así como en los Estados de Baja California y Baja California Sur y en la región parcial del Estado de Sonora, poseen el privilegio de efectuar importaciones definitivas de vehículos automotores, siempre y cuando permanezcan en estos lugares.

Puntos de revisión (garitas)

De acuerdo al Art. 140 de la LA, la SHCP establecerá puntos de revisión cerca de la franja o región fronteriza con la finalidad de que pasajeros y mercancías procedentes de la zona puedan introducirse al resto del territorio nacional.

Los puntos de revisión autorizados por la autoridad aduanera se encuentran consignados en el anexo 25 de las RCGMCE y se presentan a continuación:

Cuadro 2

Puntos de Revisión en México

PUNTOS DE REVISIÓN (GARITAS) EN MÉXICO
Aduana de Agua Prieta.
Garita Cabullona , ubicada en el kilómetro 28.5 de la carretera federal número 17 en el tramo Agua Prieta-Nacozari, Municipio de Agua Prieta, Estado de Sonora.
Aduana de La Paz.
Garita Pichilingue , ubicada en el muelle de transbordadores s/n, kilómetro 17 de la carretera federal número 11, en el tramo La Paz-Pichilingue, Municipio La Paz, Estado de Baja California Sur.
Garita Santa Rosalía , ubicada en el kilómetro 0.0 de la carretera federal transpeninsular número 1, en el tramo Santa Rosalía-Mulegú, Municipio de Mulegú, Estado de Baja California Sur.
Aduana de Naco.
Garita San Antonio , ubicada en el kilómetro 117.5 de la carretera federal número 2, en el tramo Imuris-Cananea, Municipio de Imuris, Estado de Sonora.
Garita Mututicachi , ubicada en el kilómetro 163.5 de la carretera interestatal 89, en el tramo Arizpe-Cananea, Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora.
Aduana de Nogales.
Garita Agua Zarca , ubicada en el kilómetro 21 de la carretera federal número 15, en el tramo Nogales-Imuris, Municipio de Nogales, Estado de Sonora.
Aduana de Sonoyta.
Garita San Emeterio , ubicada en el kilómetro 27 de la carretera federal número 2, en el tramo Sonoyta-Caborca, en los límites del Municipio Gral. Plutarco Elías Calles y Caborca, Estado de Sonora.
Garita Almejas , ubicada en el kilómetro 42 de la carretera estatal número 37, en el tramo Peñasco-Caborca, Municipio de Puerto Peñasco, Estado de Sonora.
Aduana de Puerto Palomas.
Garita Puerto de Janos , ubicada en el kilómetro 235+200 de la carretera federal número 10, en el tramo Janos-Nuevo Casas Grandes, Municipio de Janos, Estado de Chihuahua.
Aduana de Cd. Juárez.
Garita de Samalayuca , ubicada en el kilómetro 72 de la carretera federal Ciudad Juárez-Chihuahua, en el municipio de Villa de Ahumada, Estado de Chihuahua.
Aduana de Ojinaga.
Garita El Pegüis , ubicada en el kilómetro 47 de la carretera federal número 16, en el tramo Ojinaga-Coyame, Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua.
Garita La Mula , ubicada en el kilómetro 47 de la carretera estatal número 78, en el tramo Ojinaga-Camargo, Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua.
Aduana de Piedras Negras.

Garita kilómetro 53 , ubicada en el kilómetro 52+588 de la carretera federal número 57, en el tramo Allende-Agujita, Municipio de Allende, Estado de Coahuila (Garita multiaduana).
Aduana de Colombia.
Garita Camarón , ubicada en el kilómetro 55 de la carretera estatal número 1, en el tramo Nuevo Laredo-Ciudad Anáhuac, Municipio de Anáhuac, Estado de Nuevo León.
Aduana de Matamoros.
Garita de las Yescas , ubicada en el kilómetro 59 de la carretera Matamoros-Ciudad Victoria, Municipio de Valle Hermoso, Estado de Tamaulipas.
Aduana de Ciudad Miguel Alemán.
Garita Ciudad Mier , ubicada en el kilómetro 14 de la carretera federal número 54, en el tramo Ciudad Mier-Monterrey, Municipio de Ciudad Mier, Estado de Tamaulipas.
Garita Parás , ubicada en el kilómetro 20 del camino nacional 30, en el tramo Nueva Ciudad Guerrero-Parás, Municipio de Ciudad Mier, Estado de Tamaulipas.
Garita Arcabuz , ubicada en el kilómetro 50 de la carretera estatal Miguel Alemán-Los Almada, Municipio de Miguel Alemán, Estado de Tamaulipas.
Aduana de Nuevo Laredo.
Garita kilómetro 26 , ubicada en el kilómetro 26 de la carretera federal número 85, en el tramo Nuevo Laredo-Monterrey, Municipio de Nuevo Laredo, Estado de Tamaulipas.
Aduana de Ciudad Reynosa.
Garita kilómetro 30 , ubicada en el kilómetro 181+150 de la carretera federal número 40, Matamoros-Mazatlán, Municipio de Río Bravo, Estado de Nuevo León.
Garita kilómetro 26 , ubicada en el kilómetro 95+500 de la carretera federal número 97, en el tramo Tamauli-Hurraacas, Municipio de Tamauli, Estado de Tamaulipas.
Garita Anzaldúas , ubicada en el Puente Internacional Anzaldúas, ubicado en el Libramiento Sur entronque desnivel Km. 6+420, Avenida La Florida, Parque Industrial Villa Florida, Ciudad Reynosa Tamaulipas.
Aduana de Ciudad Camargo.
Garita kilómetro 35 , "Batalla de Santa Tamaulipa" ubicada en el kilómetro 35 de la carretera estatal s/n, en el tramo Camargo-Peña Blanca, Municipio de Ciudad Camargo, Estado de Tamaulipas.
Garita El Vado , ubicado en el cruce internacional en la Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, Municipio Gustavo Díaz Ordaz, Estado de Tamaulipas.
Aduana de Cancún.
Garita Nuevo Xcan , ubicada en el kilómetro 90 de la carretera federal número 180, en el tramo autopista Cancún-Valladolid, Municipio de Chemax, Estado de Quintana Roo.
Garita Tepich , ubicada en el kilómetro 50 de la carretera federal número 295, en el tramo Valladolid-Felipe Carrillo Puerto, Municipio de Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.
Aduana de Ciudad Hidalgo.
Garita Viva México , ubicada en el kilómetro 8 carretera federal, en el tramo Tapachula-Huixtla, Municipio de Tapachula, Estado de Chiapas.

Garita El Garitón , ubicada en el kilómetro 1360 de la carretera federal panamericana 190, límite internacional México-Guatemala, Municipio de Frontera Comalapa, Estado de Chiapas.
Garita El Carmen Xhan , ubicada en el poblado del Carmen Xhan, límite internacional México-Guatemala, Municipio de Frontera Comalapa, Estado de Chiapas.
Garita San Gregorio Chamic , ubicada en el kilómetro 27 de la carretera estatal Ciudad Cuauhtémoc-Comitán de Domínguez, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas.
Garita Tzimol , ubicada en el kilómetro 4 de la carretera estatal, en el tramo Tzimol-Comitán de Domínguez, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas.
Garita Quija , ubicada en el kilómetro 22 de la carretera Comitán-San Cristóbal entronque que va a Villa de las Rosas, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas.
Aduana de Subteniente López.
Garita Caobas , ubicada en el kilómetro 80 de la carretera federal número 186, en el tramo Chetumal-Escárcega, Municipio Othón Pompeyo Blanco, Estado de Quintana Roo.
Garita Dziuché , ubicada en el kilómetro 42 de la carretera federal número 184, en el tramo Polyuc-Muna, Municipio José María Morelos, Estado de Quintana Roo.

Fuente: elaboración propia con información de (aduaenmexico.wordpress.com, s.f.)

3.6 Despacho aduanero tradicional

El despacho aduanero, se define como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros, deben realizar ante 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.

Las modalidades de despacho aduanero son:

- Para pasajeros.
- De mercancías mediante el procedimiento de revisión en origen.
- De empresas de mensajería.
- Para la regularización de mercancías.
- De tráfico aéreo.
- De tráfico marítimo.

El pedimento es el documento más importante en el despacho aduanero, en él se consignan todos los datos referentes a las mercancías, a los sujetos del comercio exterior que intervienen en esa operación y a los medios que lo conducen.

Existen diferentes tipos de pedimento, dependiendo del régimen al que se destinen las mercancías de comercio exterior:

- Pedimento para destinar las mercancías a los diversos regímenes aduaneros.
- Pedimento de tránsito.
- Pedimento de trasbordo.
- Pedimento de rectificación.
- Pedimento consolidado.

Para las importaciones es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- Entregar al agente o apoderado aduanal una manifestación de valor de mercancías.
- Registrar carta de encomienda otorgado al agente aduanal.
- Utilizar la forma oficial aprobada.
- Llevar un sistema de control de inventarios automatizado a disposición de la autoridad aduanera.
- Obtener la información y medios de prueba necesarios para acreditar el origen y procedencia de las mercancías.
- Estar inscrito en el padrón de importadores, y en su caso el padrón de importadores de sectores específicos. Documentos que deben acompañar al pedimento.
- Factura comercial.
- Documento de transporte.
- Documento que compruebe el cumplimiento de restricciones no arancelarias.
- Documento con el que se determine la procedencia y origen de las mercancías.

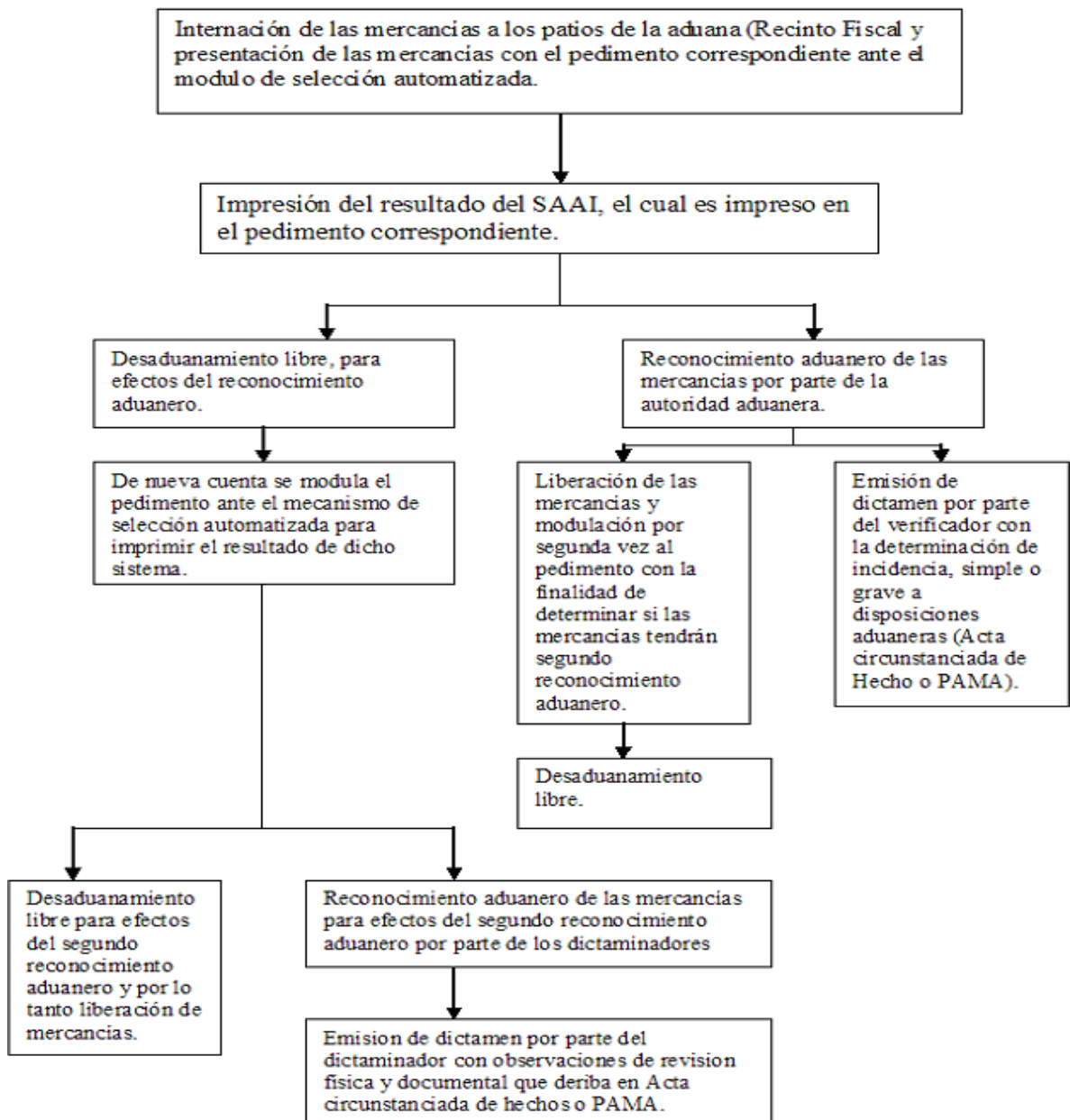
- Documento que garantice mercancía sujeta a precios estimados.
- Certificado de peso o volumen.
- Información que permita la identificación análisis y control.

Para las Exportaciones:

- Utilizar la forma oficial aprobada o pedimento.
- Acreditar cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- Registro en el padrón de exportadores solo para determinados casos.
- Documentos que deben acompañar al pedimento.
- Factura comercial.
- Documentos que comprueben cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Figura 4

Diagrama de Flujo del Despacho Aduanero en México



Fuente: elaboración propia con información de <despachoaduanero.com>.

Reconocimiento Aduanero

Consta en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, el cual representa el 10% del total, por parte de la autoridad aduanera, a través de la asignación de verificadores por sistema (SAAI8) para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- Unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los LIGIE.
- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

Segundo Reconocimiento

El Segundo Reconocimiento estará a cargo de las empresas que para tal efecto haya contratado el SAT y se efectuará por los dictaminadores aduaneros, quienes deberán contar con la autorización que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 174 de la LA.

Las instalaciones y vialidades de la Aduana se construirán de manera que la mercancía que se someta al despacho aduanero sólo pueda salir del recinto fiscal o fiscalizado precisamente por el lugar donde se encuentre instalado el módulo de la segunda selección automatizada, salvo que se trate operaciones que cuenten con autorización por parte de la AGA para que el despacho se realice por lugar distinto al autorizado.

Las empresas del segundo reconocimiento deberán contar con todos los elementos necesarios para cumplir con la operación, como lo son:

- Dictaminadores aduaneros suficientes y demás personal técnico que permita prestar los servicios durante el horario de operación de la aduana correspondiente, considerando además los servicios extraordinarios que autoricen las autoridades aduaneras, debiendo contar por lo menos con un dictaminador aduanero y un operador de módulo de selección automatizado por cada jornada laboral de acuerdo a las especificaciones

que se señalan al efecto en los contratos respectivos celebrados por el SAT, así como, con un dictaminador y un operador disponibles en caso de que en cualquiera de las 24 horas del día se autoricen servicios extraordinarios.

- Colocación de un sistema de cómputo compatible con el SAAI M3 y demás sistemas que opere el SAT, así como contar con la infraestructura señalada al efecto en los contratos respectivos celebrados por el SAT.
- Llevar a cabo la ingeniería de instalación y la administración de la red de telecomunicaciones requerida para operar y transmitir la información obtenida en la presentación del servicio conforme a la infraestructura señalada al efecto en los contratos respectivos celebrados por el SAT, y la demás que sea necesaria para prestar el servicio.

El Segundo Reconocimiento, realizado por dictaminadores aduaneros consiste en el examen de la mercancía de importación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado y del cumplimiento de las obligaciones fijadas por los ordenamientos fiscales, aduaneros y de comercio exterior.

El despacho es el procedimiento más importante con el que cumplen las aduanas de manera general; primero porque a través de él, las aduanas cumplen dos de sus principales funciones, el control de la entrada y salida transfronterizo y la vigilancia de la seguridad del país en cuestión. Es también el área principal donde una aduana puede efficientizar su actuación para con los usuarios, ya sea perfeccionando los mecanismos de revisión o disminuyendo los tiempos del proceso.

3.7 Empresas certificadas y Programas de fomento

En octubre de 2002 se creó el esquema de empresas certificadas para prever facilidades tanto fiscales como de operación aduanera, que promuevan la competitividad de las empresas “certificadas”. El programa, fue orientándose a diferentes tipos de empresas a través de sus diferentes etapas de implementación:

En su primera etapa, está dirigido a importadores a gran escala y a empresas bajo programas de fomento (maquila y pitex); en su segunda etapa permite el acceso a pequeñas y medianas empresas (PyMes); en la tercera etapa nace la figura de sociedad controladora de empresas, en la cual un grupo de empresas con programa de maquila tienen acceso a funcionar como empresa certificada; la cuarta etapa tiene como objetivo la certificación de empresas de paquetería y mensajería.

Entre los beneficios que estas empresas reciben se encuentran:

Previos al despacho:

- Exención de inscripción en el padrón de importadores de sectores específicos.

En el despacho:

- Carriles exclusivos.
- Reducción de porcentajes y tiempos de revisión.
- Exención de horarios para productos sensibles.
- Servicio en horarios extraordinarios.
- Exención de aduanas exclusivas.
- Despacho de exportaciones a domicilio.
- Despacho consolidado de agente y apoderado aduanal.
- Despacho vía aérea sin ingresar a recinto fiscalizado.

Fiscales:

- Exención de DTA en transferencias de activo fijo.
- Beneficios fiscales en cambio de régimen para materias primas y activo fijo.
- Beneficios fiscales en transferencias.
- Beneficios fiscales para regularización de importaciones temporales vencidas.
- Tasa 0% de IVA por el servicio de maquila para Maquiladoras Controladoras.

Facilidades y Simplificación:

- Transferencias de Maquiladoras y Pitex a residentes en México sin programa.
- Retorno de mercancías en depósito ante la aduana con aviso.
- Facilidades para importación temporal de material de empaque reutilizable.
- Facilidades para retornos del TLCAN, TLCUE y TLCAELC.
- Facilidades en importación y transferencia de mercancías para Maquiladoras Controladoras.
- Facilidades para aplicación de PROSEC.

Otra de las acciones por parte del estado para facilitar las actividades de comercio exterior viene dada por los programas de fomento:

Programa De Importación Temporal Para Producir Artículos De Exportación (PITEX)

Es un instrumento de promoción de las exportaciones, mediante el que se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cancelar los aranceles correspondientes, ni el impuesto al valor agregado (IVA), ni las cuotas compensatorias, en su caso.

Los beneficiarios del Programa PITEX son las personas físicas o jurídicas productoras de bienes no petroleros, establecidas en el país que exporten directa o indirectamente y las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía.

Este programa brinda a sus titulares la posibilidad de importar de forma temporal, diversos bienes que serán incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación. Estos bienes se encuentran agrupados en las siguientes categorías:

- Materias primas, partes y componentes que se destinen totalmente a integrar mercancías de exportación.
- Envases, embalajes, contenedores y cajas de tráileres que se utilicen en su totalidad para mercancías de exportación.
- Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipos que se consuman dentro del proceso productivo de la mercancía de exportación.
- Maquinaria, equipo, instrumentos, moldes y herramientas duraderos destinados al proceso productivo, así como el equipo para el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación.
- Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática y para la prevención y control de la contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los bienes de exportación.

Programa de Maquila de Exportación

Este programa, es un sistema de importación temporal mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente los bienes para ser utilizados en las transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, en su caso; incluye aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o el apoyo a ésta.

Los beneficiarios de este programa son las personas físicas o jurídicas, residentes en el país que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto de Industria Maquiladora de Exportación. Por su parte, los bienes afectados están agrupados bajo las siguientes categorías:

- Materias primas y auxiliares, envases, material de embalaje, etiquetas y folletos.
- Herramienta, equipo y accesorios de producción, de seguridad industrial, productos para la higiene y para la prevención y control de la contaminación ambiental, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipos de telecomunicaciones e informáticos.
- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para la realización del proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de los productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación del personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa.
- Cajas de tráileres y contenedores.

Programa De Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)

Es un instrumento de promoción de las exportaciones de productos mexicanos, destinado a apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales.

Los beneficiarios del programa ALTEX son los siguientes:

- Las personas físicas o jurídicas establecidas en el país productoras de mercancías que demuestren exportaciones directas por un valor de dos millones de dólares o equivalentes al 40% de sus ventas totales en el período de un año.
- Las personas físicas o jurídicas establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones indirectas anuales equivalentes al 50% de sus ventas totales.

Las empresas de comercio exterior con registro vigente expedido por la SE.

Los exportadores directos o indirectos podrán cumplir con el requisito de exportación del 40% o dos millones de dólares sumando los dos tipos de

exportación; para tal efecto, deberán considerar de las exportaciones indirectas sólo el 80% de su valor.

Este programa supone los siguientes beneficios para los titulares:

- Devolución de saldos a favor del IVA en un término de cinco días hábiles.
- Acceso gratuito al Sistema de Información Comercial administrado por la SE.
- Exención del requisito de segunda revisión de las mercancías de exportación en la aduana de salida, cuando éstas hayan sido previamente despachadas en una aduana interior.
- Facultad para nombrar a un apoderado aduanero para varias aduanas y diversos productos.

Constancia de Exportación

La constancia de exportación, es el documento que comprueba la legalidad de la transferencia de mercancías entre los proveedores nacionales y las empresas que cuentan con un programa de industria maquiladora de exportación, un programa PITEX o son empresas de comercio exterior (ECEX). Dicha transferencia se considera una exportación y, por tanto, el comprador adquiere un bien en importación temporal y el proveedor lo exporta indirectamente.

Los beneficiarios de este mecanismo son las empresas que puedan convertirse en proveedores nacionales de mercancías, que serán exportadas directa o indirectamente por las empresas que cuenten con programas de maquila, PITEX o ECEX. Es importante señalar que los proveedores nacionales pueden a su vez contar con un programa PITEX o de maquila, o bien ser proveedores de mercancías 100% nacionales o de aquéllas que fueron importadas de forma definitiva.

La constancia, substituye en un solo documento el pedido de exportación "virtual" y el pedido de importación temporal "virtual"; es un documento que se emite entre particulares y no requiere de certificación oficial alguna, por lo que no es necesario contratar a un agente aduanal, contar con un apoderado para la

elaboración de los pedidos "virtuales" o acudir ante la aduana para presentar documento alguno. Además de las facilidades administrativas antes mencionadas, la constancia otorgada supone los siguientes beneficios:

- Aplicación de la tasa del 0% del IVA en las ventas de mercancías entre nacionales que se destinen a la exportación.
- Cumplimiento con el compromiso de retornar las mercancías importadas temporalmente al extranjero.
- Comprobación que determinadas proporciones de sus ventas totales se destinaron a la exportación, para lo cual en el informe anual de operaciones de comercio exterior se deberá adjuntar una relación de las constancias de exportación recibidas durante el año calendario.
- Recuperación de los impuestos de importación pagados por mercancías que tuvieran como destino final la exportación, ya sea transformados ya en el mismo estado, siempre y cuando se cumpla con el Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.
- Incorporación de la pequeña y mediana empresa industrial en la cadena productiva de exportación.

Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK)

Es un instrumento de promoción de las exportaciones mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de materias primas, partes y componentes, envases y embalajes, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas.

El monto de la devolución se determina tomando como base la cantidad pagada en concepto del impuesto general de importación en moneda nacional, al tipo de cambio del peso con respecto al dólar de los Estados Unidos vigente en la fecha en que se efectuó dicho pago; el resultado de esta operación se multiplica por el tipo de cambio vigente en la fecha en que se autoriza la devolución.

El total devuelto, es depositado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cuenta bancaria del beneficiario del programa. Los exportadores directos o indirectos deberán presentar su solicitud ante la Secretaría de Economía al durante los doce meses siguientes a la fecha del pedido de importación; dentro de este período deberá efectuarse la exportación en un plazo no mayor de 90 días hábiles, contados a partir de la fecha de emisión del correspondiente documento.

3.8 Tecnología e infraestructura aplicada al Sistema Aduanero

Todo avance tecnológico creado por el hombre, tiene como finalidad el ofrecer una solución ante las diferentes tareas que enfrenta la sociedad en su labor cotidiana. Esta solución permite minimizar el esfuerzo físico y mental realizado por una persona, al solucionar un problema o realizar una actividad en específico.

La tecnología, cumple con una labor facilitadora ante las diferentes demandas a las que nos enfrenta la vida en sociedad y como individuos; en el caso de las Aduanas la misión de la tecnología no tiene por qué ser diferente. Entre más efectivo resulta el intercambio comercial, podemos traducir dicha efectividad en una mayor participación de mercado y por lo tanto en un mayor beneficio para la industria y por consecuencia para el país que alcance esa efectividad.

En pro de esta necesidad de mejorar y modernizar las prácticas de comercio, es necesario que los procedimientos aduaneros sean simples, estandarizados, transparentes y eficientes; estas características, deberán estar más presentes a medida que el movimiento internacional se vuelve más complicado, para asegurar el cumplimiento de la ley y la protección de la seguridad, además si el sistema aduanero cumple los requerimientos antes mencionados, se volverá más efectivo en materia de costos y por lo tanto representará más un apoyo que una carga para el estado, ya que el comercio internacional es ahora una de las claves para lograr el crecimiento económico y la integración global y complementa los esfuerzos de las diferentes naciones a favor de la liberalización traducida en la

firma de diferentes convenios internacionales que necesitan de la efectividad del sistema para lograr el impacto deseado en la economía nacional.

Como todas las demás tareas que enfrenta el hombre, la solución a este nuevo reto se encuentra en las tecnologías de la información y comunicación (IC), ya que a través de ellas es posible elevar la calidad de las actividades y fortalecer la facilitación comercial, entendida ésta, como el conjunto de actividades emprendidas para evitar cuellos de botella o tiempos y costos perdidos en la internación y salida de mercancías.

Políticas y lineamientos Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La OMA fue fundada en 1952 como el consejo de cooperación aduanera, como un cuerpo independiente intergubernamental, cuya misión es aumentar la efectividad de las administraciones aduaneras.

La idea original fue concebida en 1947 por los gobiernos europeos, que examinaban la posibilidad de establecer una unión aduanera intraeuropea basada en el GATT. Para lograr esto, en 1948 se instituyeron 2 comités, uno en materia económica y otro en materia aduanera, el primero fue precursor de la OECD, y la segunda de la OMA.

En 1994 se adoptó el nombre de Organización Mundial Aduanera, y actualmente cuenta con 169 miembros que operan en diferentes continentes y representan diversos niveles de desarrollo, entre estos miembros se maneja el 98 % del comercio Internacional.

Entre sus acciones destacan:

- Establecer y promover instrumentos internacionales para la armonización de sistemas aduaneros.
- Apoyar a sus miembros para lograr armonía en su legislación, así como para combatir el contrabando y otros delitos.
- Asistir, para lograr una mejor adaptación al ambiente de negocios, promoviendo la cooperación entre miembros y otras organizaciones internacionales, apoyando también el desarrollo de recursos humanos y de métodos de trabajo que lleven a unas mejores prácticas aduaneras.

La OMA, es un foro donde existe un delegado para cada miembro y donde se discuten asuntos en materia aduanera, ofrece también convenciones, asistencia técnica y servicios de entrenamiento. Es dirigida por un consejo y comisión de políticas (24 miembros) y asesoría financiera del comité de finanzas (17 miembros).

La OMA trabaja a través de los siguientes comités:

- Técnico permanente, que incluye al subcomité de manejo de información.
- Comité de apoyo.
- Comité del sistema Armonizado.
- Comité de valuación aduanera.
- Técnico de reglas de origen.

Entre sus principales logros, destacan diversos acuerdos como el sistema armonizado de codificación de bienes, el de procedimientos aduaneros y el de valuación y reglas de origen. Actualmente uno de sus avances más importantes, es el acuerdo de cooperación con la cámara internacional de comercio que busca estandarizar los procedimientos aduaneros.

Convención de Kyoto

En vista de las crecientes necesidades de la aduana por modernizar sus sistemas y prácticas, la OMA y sus miembros han establecido lineamientos y principios generales en materia de aplicación de tecnología de información y la comunicación (IC), asentadas en la convención de Kyoto.

El propósito de estos lineamientos, es centrarse en la administración aduanera y el uso de la tecnología para lograr mejoras en el servicio a sus clientes y socios comerciales; es importante señalar que su propósito no es ofrecer soluciones a la medida (hardware y software) para cada país, si no ofrecer principios generales de funcionamiento.

El uso de IC ofrece la posibilidad de comunicación directa e instantánea, sustituyendo a la documentación física y favoreciendo el mejor control de datos fiscales y de comercio. Independientemente de las necesidades administrativas,

el uso de tecnología en las aduanas va de la mano con la evolución misma de la actividad comercial hacia el comercio electrónico (e-commerce), que de acuerdo a la OMA, se define como la entrega de información, servicios y pagos, utilizando medios automáticos, inducida a través de redes que conectan elementos electrónicos y que responden a las diferentes necesidades de negocios; lo cual agrega mayor presión sobre el control aduanero, orillando a que el uso de la tecnología en la administración responda a las siguientes necesidades:

- Mejorar la recaudación y política comercial.
- Ofrecer procesos más rápidos en importación y exportación, disminuyendo el riesgo en las operaciones.
- Responder a las necesidades públicas de seguridad.
- Asegurar la integridad en el movimiento de bienes y pasajeros.

La actividad de las empresas por su tipo de procedimiento, requiere de una respuesta tanto rápida como eficaz, en las que se incluyan la entrega inmediata, así como de otros servicios de entrega multimodal, para fortalecer una creciente red global de oferta, producción y distribución, apoyándose en cadenas logísticas “just-in-time”.

La mayor parte de los procedimientos han estado basados en los equivalentes electrónicos de viejos documentos y es necesario que la reforma del sistema electrónico se oriente a una asociación donde las bases de datos de transacciones comerciales (información comercial), deben también determinar que tanta armonización es necesaria con sus socios comerciales para la homologación de datos.

Los beneficios del uso de IC son:

- Controles de aduana más efectivos.
- Despacho aduanero más efectivo.
- Aplicación uniforme de la Ley Aduanera.
- Recaudación más eficiente.
- Análisis de datos más efectivos.

- Producción eficiente de estadísticas de comercio.

Modelo de datos propuesto por la OMA

El motivo principal del diseño de este modelo por parte de la OMA, tiene como objetivo la estandarización y facilitación de información comercial. La OMA percibe las dificultades en la transmisión de información, como una barrera no arancelaria y considera que la reducción y facilitación en el flujo de datos, facilita el flujo de bienes y disminuye los costos asociados al cumplimiento de regulaciones.

Dicho modelo se basa en cuatro pilares:

- Recolección de datos armonizada: con el objetivo de facilitar la transmisión entre aduanas, favoreciendo el nivel de seguridad aceptable y mejorando los tiempos del despacho.
- Modelos de información de procesos de negocios: para favorecer las relaciones entre: Negocios, Negocios y gobierno y Gobiernos.
- Códigos internacionales: permiten la comunicación por encima de barreras como el lenguaje oral y escrito, de manera que los códigos representan datos, lo que permite disminuir errores y costos.
- Guías de implementación (MIG): para ayudar a los usuarios en el manejo de este modelo.

El propósito final de la OMA, es proveer un modelo que permita la construcción de una plataforma internacional de información, con la cual aquellos países que lo implementen eviten discrepancias y pérdidas de tiempo en el intercambio de información.

Software utilizado en el sistema aduanero mexicano

De acuerdo a la tendencia mundial y a favor de la actividad comercial de nuestro país, la Aduana Mexicana no se ha quedado atrás en la búsqueda de perfeccionar sus procedimientos y ha implementado diferentes herramientas tecnológicas, que le permiten alcanzar este objetivo. Las principales mejoras se han hecho en materia de sistemas computacionales y buscan como principal

meta la disminución del uso de papeles (documentación física) en el despacho aduanero, así como la estandarización en el procedimiento, que permite a la administración aduanera evitar posibles errores y omisiones o tiempos muertos en el paso de las mercancías por la aduana, así como fortalecer la confianza del usuario al tener una mayor y mejor información sobre dónde y en que parte del procedimiento del despacho se encuentra la mercancía, lo que permite también, aclarar posibles discrepancias en la declaración de manera más oportuna.

Otras Tecnologías

Independientemente de los diferentes elementos computacionales, existen otros desarrollos tecnológicos que complementan y apoyan las labores realizadas por la aduana de un país, permitiendo que los avances no se realicen solo en materia de intercambio de información, sino también a un nivel más operativo.

Los contenedores de carga con paredes de acero, se suelen cerrar herméticamente en los puertos extranjeros y no se vuelven a abrir hasta que se distribuyen a su destino final. Estos contenedores, se pueden utilizar para ocultar contrabando o mercancías ilícitas.

Abrir físicamente cada contenedor y extraer e inspeccionar su contenido de forma manual lleva demasiado tiempo y resulta difícil de llevar a la práctica. Para esto se requiere de métodos no intrusivos para registrar los contenedores de forma rápida y minuciosa sin interrumpir el flujo de las mercancías. Dentro de los cuales destacan los siguientes:

Rayos X

Es un sistema de identificación de alta energía, para interceptar cargas peligrosas o que representen algún riesgo en materia de seguridad, así como una poderosa herramienta para combatir el tráfico y el contrabando, al ser un equipo de Inspección no Intrusiva de contenedores con alta tecnología a base de dicho instrumento, la instalación del equipo en el punto de control, permite escanear el interior de los contenedores con rapidez y sin abrirlos, lo que dinamiza las actividades en el centro de entrada y salida de mercancía.

El auge en la utilización de esta tecnología, surge en los Estados Unidos, donde el uso de la identificación de carga por rayos X de alta energía está creciendo más rápidamente y tiene un impacto cada vez más evidente.

Esto se debe, parcialmente, a la Iniciativa de Seguridad en los Contenedores (CSI) del Servicio de aduanas de los Estados Unidos, que requiere que los puertos participantes realicen una identificación previa de los contenedores de carga en los puntos de origen y que empleen tecnología para realizar la identificación previa de contenedores de alto riesgo, ya que es una de las pocas tecnologías que tiene el poder de penetrar completamente en un contenedor y generar una imagen de calidad del contenido en cuestión de segundos.

Estos equipos, utilizan los rayos X de alta energía para enviar un haz de fotones a través del contenedor de carga. Los fotones se absorben y se dispersan en cantidades variables dependiendo de la densidad de los materiales. En el extremo opuesto del contenedor de carga, una matriz detectora recopila y registra los fotones recibidos que no han sido absorbidos, generando una señal electrónica que se transforma en una imagen.

La imagen que muestra el contenido del contenedor, se puede visualizar en un monitor, haciendo posible explorar un contenedor completo en menos de tres minutos. Se aplican tres criterios físicos fundamentales para medir la eficacia de captación de imágenes: penetración, contraste y resolución.

La penetración es probablemente el criterio más importante de los tres cuando se aplica a la inspección de carga. Cuanto más energéticos sean los fotones, con más profundidad atravesarán el material. El acero, es el punto de referencia al cual se mide la capacidad de penetración de la técnica de captación de imágenes.

La sensibilidad del contraste, el segundo criterio más importante para la inspección de la carga, es fundamental para distinguir entre los objetos en el interior de un contenedor. Cuanto mayor es la sensibilidad del contraste, mayores son las posibilidades de detectar el contrabando.

El tercer criterio, la resolución, consiste en la medición de la capacidad para distinguir los detalles espaciales de una imagen. La resolución depende en gran medida de la calidad del detector que recopila los fotones de captación de imágenes, por lo tanto, cuantos más fotones penetren en el interior de la carga, mayores serán las posibilidades de obtener una imagen de alta resolución.

Dentro de los principales tipos de equipos utilizados destacan los rayos X de alta densidad y los equipos móviles de rayos X aportando estos últimos mayor certidumbre en las revisiones físicas ya que permiten de manera rápida una minuciosa revisión.

Rayos Gamma

Con la intención de facilitar la detección de cargas peligrosas, el gobierno mexicano ha implementado ya esta tecnología en los diferentes puntos de revisión del país y ha establecido una guía de procedimiento para la utilización de la misma evitando posibles accidentes en su utilización.

En cuanto al manual de operación en México de rayos gamma, se distinguen tres tipos de procedimiento: Rastreo para vacíos, carga de ferrocarril tanto en frontera como en puerto y terrestre en puerto. Esta tecnología puede utilizarse para cualquier tipo de transporte que cruce el punto de revisión, ya sean vehículos, plataformas y contenedores.

Para iniciar el procedimiento de revisión, se designa un carril especial para llevar a cabo la misma y existirán operadores especialmente designados y capacitados en las aduanas para la operación de los mismos; estos operadores deben llevar una bitácora o guía de las revisiones realizadas y de las posibles incidencias. Un sistema similar a un gigantesco escáner enviará rayos gamma hacia arriba y debajo de un punto determinado por donde pasará de manera lenta la totalidad del vehículo a fin de asegurarse que todo su contenido sea revisado.

Algunas de las partículas que se irradiarán chocarán átomos individuales, dando a los rayos gamma la frecuencia del elemento químico específico de que se trata. Sensores a lo largo de las paredes del contenedor detectarán las cantidades de

frecuencias específicas de rayos gamma y un monitor informará a los operadores el exacto contenido del contenedor que revisan. Debido a la naturaleza de este instrumento es de suma importancia vigilar las condiciones de seguridad para operadores y transportistas.

Báscula

Es una herramienta auxiliar que se utiliza para verificar el peso de mercancías, vehículos, plataformas y contenedores vacíos, sin que esto modifique la normatividad del despacho aduanero, en particular la relativa al reconocimiento aduanero, de manera que todos los vehículos que ingresen a un recinto con la finalidad de recibir carga, deberán someterse al sistema de básculas.

3.9 Aduana Modelo

En un intento de mejorar la competitividad comercial respecto a otras naciones, y por la presencia de numerosas herramientas a nivel mundial para mejorar el despacho aduanero, la administración mexicana, en un afán de mostrarle a los usuarios un esquema fácil, moderno, seguro y menos costoso, buscó sumarse a este proceso evolutivo analizando las posibilidades de encontrar un esquema que le permitiera integrar elementos físicos y de comunicación. El resultado de esta búsqueda es el proyecto de Aduana modelo.

La aduana modelo persigue los siguientes objetivos:

- Mayor Transparencia.
- Calidad en el Servicio a los Usuarios.
- Mejorar la Facilitación al Comercio Exterior.
- Mejorar el Control del Despacho Aduanero.

Los medios para lograrlo:

- Mejorar la Infraestructura Física.
- Incorporar Tecnologías de Punta para Inspección, Supervisión y Control.
- Sistematizar los Procesos.
- Mejorar la Estructura Organizacional y al Personal.

- Eficientar la Interacción con los Actores del Entorno de Comercio Exterior.

Aduanas seleccionadas:

- Nuevo Laredo – la mayor aduana fronteriza de América Latina.
- Veracruz – la mayor aduana marítima del país.
- Manzanillo – la segunda aduana marítima que presenta el mayor crecimiento.
- Ciudad Reynosa – aduana fronteriza de alta complejidad.

Estas Aduanas representan el 25% de las operaciones y el 47% de la recaudación de comercio exterior, a nivel nacional, ésta es la principal razón por la cual fueron elegidas.

Las seis aristas de este proyecto son:

- Infraestructura
- Tecnología
- Automatización de procesos
- Estructura organizacional y personal
- Entorno

Infraestructura

Objetivos: Adecuar las instalaciones aduaneras para mejorar el flujo de los transportes y mercancías, así como el reconocimiento aduanero.

Mejoras Principales:

- Mayor control en el acceso, flujo de vehículos y personas.
- Áreas adecuadas para maniobras, almacenamiento, servicios y oficinas.
- Mejorar funcionalidad para estaciones de rayos gamma, modulación (selección automatizada) y en andenes de reconocimiento.
- Lograr colaboración eficaz de terceros involucrados, API's en aduanas marítimas e INDAABIN (Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales) en fronteras.

Mejoras por Aduana:

- Nuevo Laredo: Ampliación de la Garita del Km. 26, Andén de reconocimiento de Estación de FFCC “Los Sánchez”, Nuevo Almacén de la Aduana, Confinamiento y Fortalecimiento de Controles en el Puerto III.
- Veracruz: Ampliación del Andén de Primer Reconocimiento y Mejora a las Instalaciones.
- Manzanillo: Ampliación de Carriles de Acceso a la Zona de Reconocimiento y del Andén de Primer Reconocimiento, Acondicionamiento del Edificio Administrativo existente y nuevo Edificio Administrativo.
- Ciudad Reynosa: Proyecto Integral “Aduana Modelo” para los puentes I, II y III, Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Reynosa.

Tecnologías

Mejoras Principales:

- Aplicar tecnologías de punta a la inspección de mercancías, vehículos y equipajes de pasajeros, permitiendo la liberación rápida de mercancías, manteniendo el control de las mismas.
- Aplicar tecnologías de punta a la supervisión de las operaciones en las aduanas.
- Aplicar sistemas integrados de proceso de información, análisis de riesgo, inspección de mercancías y vehículos y control de flujo vehicular, con la finalidad de aumentar la efectividad del control aduanero.
- Dotar a las aduanas de sistemas de comunicación seguros y vehículos especializados para apoyar la operación aduanera.
- Inspección no Intrusiva: Rayos Gamma para la inspección de transporte carretero vacío y cargado, así como vagones de ferrocarril. Rayos “X” para inspección de equipaje de pasajeros internacionales en aeropuertos.
- Supervisión de Operaciones: Sistemas de Video Digital para supervisar el acceso al Recinto Fiscal, así como la operación en la Aduana. Permite la supervisión local y remota en tiempo real, así como su análisis posterior.

- **Sistemas Integrales:**
 - Sistema de Supervisión y Control Vehicular, aplica a vehículos ligeros en aduanas fronterizas y utiliza técnicas avanzadas para seleccionar vehículos para su inspección.
 - Sistema de Esclusas Tecnológicas, aplica a transporte carretero de carga y permite el control de los vehículos durante su despacho.
 - Cuarto de Control integra sistemas de inspección, vigilancia e informáticos para aplicar técnicas avanzadas de administración de riesgo.

Logros en las Aduanas Modelo:

- **Inspección no Intrusiva:** el 100% de los vagones de ferrocarril y del transporte carretero vacío es inspeccionado por Rayos Gamma. El 100% del transporte carretero cargado es inspeccionado en las aduanas marítimas. En las aduanas fronterizas, los camiones cargados, seleccionados por sistema, son inspeccionados con Rayos Gamma. En los aeropuertos, la totalidad del equipaje de vuelos internacionales sensibles es inspeccionado con Rayos "X".
- **Supervisión y Control de Operaciones:** se encuentra en operación el sistema de Video Digital en Reynosa. En Veracruz se trabaja en su instalación.
- **Sistemas Integrales:** la primera generación del Sistema de Supervisión y Control Vehicular se encuentra instalada en Reynosa.
- **Vehículos:** se han dotado con 19 patrullas equipadas con GPS y 18 vehículos de uso rudo.

Automatización de Procesos

Objetivos:

Simplificar, integrar y automatizar los procesos del despacho aduanero.

Mejoras Principales de la Estrategia Informática de la AGA:

- Desplegar procesos tecnológicos de validación por parte de las Secretarías encargadas de emitir autorizaciones relacionadas con el comercio exterior, con la finalidad de mejorar el control del cumplimiento de los mismos.
- Habilitar procesos de intercambio de información con transportistas, concesionarios de recintos fiscalizados y autoridades extranjeras, para facilitar la planeación, control y fiscalización de la operación aduanera.
- Desplegar nuevos procesos que mejoren la productividad, la seguridad y el control de la operación de las aduanas.

Logros:

- Actualmente se validan los permisos Pitex (IMMEX), Maquila y Programas Sectoriales con la Secretaría de Economía al momento de validar el pedimento.
- Se intercambia información de manifiestos marítimos con agentes navieros, información de descargos de mercancías con recintos fiscalizados, información de tránsitos de mercancías por Estados Unidos, así como de embarques carreteros con la Autoridad Aduanera de dicho país.
- Se han desplegado 12 proyectos informáticos relacionados con los procesos aduaneros, entre los que resaltan el Sistema Integral de Registro y Seguimiento de Incidencias (SIRESI) y el Sistema Integral de Contabilidad Aduanera (SICA).
- En total se han finalizado 14 proyectos informáticos incluidos en Aduana Modelo.

Estructura Organizacional y Personal

Objetivos:

Dotar de personal con perfil adecuado y suficiente, así como de recursos materiales, financieros e informáticos, con base al análisis y verificación de los procesos aduaneros.

Método

1. Análisis: de procesos, cargas de trabajo y movimientos.
2. Diseño: revisión estructural y organizacional y de puestos.
3. Implantación: reclutamiento, selección, contratación y capacitación.

Estructura Organizacional y Personal

- Se mapearon y, en coordinación con AGIC, se verificaron en campo los principales procesos del despacho aduanero, así como las principales actividades de apoyo.
- Se desarrolló un criterio estándar para estructurar la organización local de las aduanas con base en procesos horizontales. En coordinación con AGIC, se compactaron los puestos del personal de 128 puestos anteriores a 43.
- AGIC desarrolló un programa de inducción, capacitación y certificación de competencias, mismo que se despliega a nivel nacional.
- Como resultado del análisis de procesos, AGIC dotó de personal adicional a las aduanas de Veracruz, Nuevo Laredo y Manzanillo.

Entorno

Objetivos:

Promover la participación y coordinación con los diversos actores del comercio exterior, para transparentar y eficientar el despacho aduanero.

Mejoras Principales:

- Implementar acciones conjuntas para mejorar la transparencia del despacho aduanero con los Agentes Aduanales.
- Establecer horarios específicos del despacho, con la finalidad de reducir cuellos de botella y facilitar las labores de reconocimiento aduanero.
- Mejorar y homologar la señalización para facilitar el acceso a las instalaciones aduaneras.

- Evaluar conjuntamente la eficiencia de la operación portuaria de Veracruz.

Logros:

- Implementación de mecanismos para resolver controversias en las Aduanas: observadores externos, comités de facilitación aduanera y juntas técnicas.
- Se establecieron horarios específicos para el despacho de mercancías, incluyendo su mecanismo de evaluación. En Veracruz se redujo la duración promedio del despacho aduanero en un 29%.
- API Veracruz realizó un estudio de Análisis y Monitoreo de Operaciones en el puerto de Veracruz.

Sin duda el proyecto de Aduana Modelo, ha tenido efectos muy positivos en los primeros puntos en los que fue aplicado, por lo tanto, pensar en su expansión resulta primordial para el resto de los puntos de revisión. Así también, muchas de las tecnologías y elementos implementados dentro de las mismas, han estado implementándose en otras aduanas, mostrando también sus beneficios. Aduana modelo ha resultado ser un gran paso en materia de modernización aduanera y una respuesta eficiente hacia los nuevos horizontes comerciales.

Indicadores de eficiencia en materia aduanera:

Generalmente cuando se evalúa la eficiencia de un sistema aduanero, el análisis se realiza desde una perspectiva jurídica, es decir, que toda propuesta y plan de acción se diseña y desarrolla desde lo establecido en la ley de manera aislada y sin considerar otros elementos cruciales para el buen funcionamiento de la aduana como infraestructura, desarrollo humano y tecnología entre otros.

Esta perspectiva se ve reflejada en los diferentes documentos que describen a los sistemas aduaneros; en los últimos tiempos, gobiernos y organizaciones internacionales han buscado conocer la realidad desde nuevas perspectivas y el desarrollo de indicadores que vuelvan medible y cuantitativa una realidad social y económica que involucra una multiplicidad de variables; estos esfuerzos han dejado de lado a los sistemas aduaneros y su operatividad, de tal manera que no

existe en el ámbito internacional académico, un indicador que permita conocer con certeza la eficiencia operativa de las aduanas; el Banco Mundial ha llevado a cabo una serie de esfuerzos relevantes en materia, a través de estudios de campo por medio de encuestas con el usuario directo, construyendo así bases de datos en materia de logística y transportes, estos elementos no describen la totalidad del fenómeno, aunque constituyen un importante apoyo a este respecto; en cuanto a la OMA, esta ha reorientado sus esfuerzos al uso de tecnologías de la comunicación, pero no ha generado estudios que nos permitan conocer otras aristas del fenómeno que estudiamos.

Para el sistema aduanero no pueden utilizarse de manera única índices ya establecidos, como el de la percepción de la corrupción o el riesgo país que están más orientados al mercado de capitales.

La falta de concreción y especificidad es una constante de los análisis, esta serie de huecos evidencian la necesidad de generar un instrumento de medición que nos brinde un panorama global y que por lo tanto describa la realidad de manera más precisa, incorporando todos los elementos que afectan a las aduanas y su funcionamiento operativo, es por ello que nace el interés de generar dicha herramienta, con el fin de crear una base sólida que permita conocer el panorama y lograr el desarrollo de estrategias aduanera más efectivas.

Examinados todos los elementos que componen al actual sistema aduanero mexicano, es posible entonces evaluarlo de manera objetiva, a través de una herramienta desarrollada en el siguiente capítulo, el Índice de Eficiencia Operativa Aduanera (IEOA), que nos permite construir una valoración objetiva y completa del sistema nacional y el de otros sujetos de estudio de acuerdo al comportamiento de sus principales variables.

CAPÍTULO 4. Entrada, salida y control de mercancías

Para entender el comercio exterior no basta con conocer su ordenamiento legal, es indispensable estar al tanto de las diversas modificaciones que se lleven a cabo en la materia, así como de los sujetos responsables de su ejecución.

En términos generales, se requiere conocer a los agentes responsables de una importación, exportación, tránsito y por ende, del despacho aduanero de mercancías, pues al ser una actividad propia de un mundo globalizado -en donde la producción interna no es suficiente para satisfacer por completo lo que se requiere al interior-, se hace necesaria la búsqueda de productos de mejor calidad y de más bajo costo, o simplemente de productos que no podemos generar o que no nos resulta viable obtenerlos del mercado interno.

En este sentido, los países han tenido que combinar economías separadas en regiones económicas más grandes estableciendo interdependencias entre ellos mismos, entre sectores económicos y dentro de los propios sectores, a resultas de lo cual se pueden alcanzar mayores tasas de crecimiento y en el mejor de los casos, un auténtico desarrollo de los países debido a la eliminación de barreras arancelarias así como por representar una aproximación al ideal de la distribución territorial de la producción.¹³

4.1 Agentes que intervienen en el despacho aduanero

Dado que el comercio exterior es una actividad desarrollada colectivamente, depende de la adecuada coordinación y entendimiento entre los elementos participantes, así como de la constante actualización de los instrumentos que nos provean de una visión general de los requerimientos en el despacho aduanero.

Cabe aclarar que de acuerdo a los artículos 35 y 36 de la Ley Aduanera, sólo se reconoce la existencia de un agente, éste es el agente aduanal, por ende, no se menciona ni se fundamenta la figura del agente consolidador de carga, que al

¹³ (Borgues, 1991).

igual que el comisionista y otros actores mencionados más adelante, no tienen fundamento jurídico legal en México, sin embargo, son indispensables en el proceso de despacho aduanero.

Si bien, varios de estos actores intervienen directa e indirectamente en el proceso de importación y/o exportación de mercancías y en todo el proceso logístico, su regulación gira en torno al ámbito mercantil, pues subcontratan-por cuenta y riesgo- servicios de logística, transporte y despacho aduanal. Al ser subcontratistas, entra en juego la cuestión de la responsabilidad de la carga en caso de imprevistos.

Jorge Radovich, especialista en el campo de la logística, expresa la responsabilidad de estos actores de la siguiente manera: “Quien se obliga a nombre propio debe cumplir, y si subcontrata a otro para que cumpla, sigue estando obligado y responde de lo que el otro haga o deje de hacer”.¹⁴

4.1.1 La aduana y las autoridades aduanales

De acuerdo al artículo 2, fracción II de la Ley Aduanera, las autoridades aduaneras son: “las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público] y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que [la misma ley] establece”.¹⁵

En primer lugar, tenemos al Ejecutivo Federal, cuya función es velar por la buena coordinación y gestión de las políticas de administración del país en los ramos de Gobierno y Administración Pública Federal. En el ámbito aduanal, sus facultades se encuentran en el artículo 89 constitucional, fracción XIII y en el 143, fracción I de la Ley Aduanera. Entre estas se encuentra la potestad de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación, así como

¹⁴ (Revista Transporte y Seguro, "El Freight Forwarder: Caracterización, obligaciones, responsabilidad por daños o faltantes de mercaderías", N°3, pág.131.).

¹⁵ Art. 2. Ley Aduanera.

suspender los servicios en las diversas aduanas; establecer o suprimir la franja o región fronteriza, y autorizar el despacho de mercancías conjunto.¹⁶

En segundo lugar, se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que al ser la encargada del manejo y de la administración de las finanzas públicas, lleva el control de la política económica del gobierno federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, vía recaudación de impuestos a nivel nacional. En materia aduanera, sus facultades se encuentran en el artículo 144 de la Ley del mismo nombre, y se resumen de la siguiente manera:

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89, y Ley Aduanera. Artículo 143.

Cuadro 3

Aspectos administrativos, fiscales y tributarios de la SHCP

Aspectos administrativos	Aspectos fiscales y tributarios
<p>- Señalar la circunscripción territorial de las aduanas y de las secciones aduaneras.</p> <p>- Señalar las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías mediante reglas.</p> <p>-Facultades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comprobación • Reconocimiento aduanero de mercancías • Verificación • PAMA • Verificación en transporte <p>-Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías.</p> <p>-Comprobar la comisión de infracciones e imponer sanciones.</p> <p>-Determinar el destino de las mercancías que hayan causado abandono.</p> <p>-Establecer marbetes (Ej. etiquetas para bebidas alcohólicas) y sellos especiales (Ej. de franja o región fronteriza).</p> <p>-Otorgar, suspender y cancelar patentes y autorizaciones.</p> <p>-Dictar reglas para el despacho conjunto.</p> <p>-Cancelar garantías.</p> <p>-Suspender la libre circulación de mercancías.</p>	<p>-Determinación de aprovechamientos (cuotas compensatorias).</p> <p>-Corrección y determinación del valor en aduana de las mercancías declaradas en pedimento.</p> <p>-Determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.</p> <p>-Establecimiento de precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas conforme al artículo 36, fracción 1 de la Ley Aduanera (en caso de dumping o subvención). Para estos efectos, la base gravable se determina sobre el precio estimado.</p>

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Aduanera.

Esta secretaría se auxilia en el cumplimiento de sus funciones de órganos desconcentrados, fundamentados en el artículo 2 y en el 98, fracciones B y C de su Reglamento Interior, señalando que “al frente de la misma, el Secretario del Despacho, se auxiliará de Unidades Administrativas Regionales como el

Servicio de Administración Tributaria (SAT)¹⁷ que a su vez, controla a la Administración General de Aduanas (AGA).

En este sentido, el Sistema Fiscal Nacional, en lo referente a Aduanas, está estructurado de la siguiente manera:

Figura 5

Sistema Fiscal Nacional

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Administración General de Aduanas (AGA)

49 Aduanas

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.

En ese orden, al SAT, le corresponde la cobranza o recaudación de los impuestos por medio del cual se hace de recursos la Administración Pública Federal. Este a su vez se divide en administraciones que operan un área específica dentro de la recaudación. Las principales son:

- La Administración General de Aduanas (AGA). Se encarga del control directo de las 49 Aduanas establecidas en el territorio nacional.
- Grandes Contribuyentes. Maneja únicamente a grandes contribuyentes fiscales.
- Destino de Bienes del Fisco Federal. Administra el uso que se dará a aquellas mercancías que causaron abandono en las aduanas o que fueron embargadas por la autoridad aduanera.
- Y finalmente, la Administración de Contabilidad y Glosa, que es la que maneja las copias certificadas de los Pedimentos.

¹⁷ Cfr. Reglamento Interior de la SHCP. Artículo 2.

Las facultades en materia aduanera de este órgano se fundamentan en el artículo 7 de la Ley del SAT y son las siguientes:

Facultades del SAT

Cuadro 4

Aspectos administrativos, fiscales y tributarios del SAT

Aspectos administrativos	Aspectos fiscales y tributarios
-Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.	-Recaudación de los impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos federales.
-Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y en su caso, ejercer facultades de comprobación.	

Fuente: elaboración propia con información de la Ley del SAT.

Finalmente se encuentra la Administración General de Aduanas (AGA) que es una Unidad Administrativa del SAT.¹⁸ Sus facultades en la materia se estipulan en el artículo 11 del Reglamento Interior del SAT y se resumen en la siguiente tabla:

Cuadro 5

Aspectos administrativos, fiscales y tributarios de la AGA

Aspectos administrativos	Aspectos fiscales y tributarios
Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión.	Determinar, conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana (base gravable) y el valor comercial de las mercancías.
Aprobar las instalaciones para el despacho aduanero de mercancías.	Autorizar la liberación de la garantía de tránsito interno otorgada mediante cuenta aduanera de garantía.
Emitir los acuerdos y establecer los lineamientos de otorgamiento de patente de agente aduanal, de autorización de agente aduanal sustituto, de apoderado aduanal, de mandatario de agente aduanal, de dictaminador aduanero y de apoderado de almacén.	Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos.
Inhabilitar a los agentes o apoderados aduanales.	

¹⁸ Cfr. Reglamento Interior del SAT. Artículo 2.

Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte.	
Ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento de bienes o mercancías (Artículo 9 de la Ley Aduanera)	
Declarar el abandono de mercancías.	
Revisar los pedimentos y demás documentos exigibles por los ordenamientos legales aplicables ¹⁹	
Autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías (Artículo 11 de la Ley Aduanera. Tráfico aduanero y medios de conducción).	
Otorgar concesión de Recinto Fiscalizado.	
Aprobar el programa maestro de desarrollo portuario a las administraciones portuarias integrales (API).	
Practicar el reconocimiento aduanero.	
Habilitar días y horas inhábiles para el despacho aduanero.	
Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como sugerir su clasificación arancelaria.	
Autorizar a los almacenes generales de depósito (AGD) para que presten el servicio de depósito fiscal (Artículo 90-C de la Ley Aduanera).	
Ordenar y practicar y visitas domiciliarias.	
Estudiar, analizar e investigar, en el ámbito de su competencia, conductas vinculadas con el contrabando de mercancías.	

Fuente: elaboración propia con información del Reglamento Interior del SAT.

¹⁹ Artículo 36 de la Ley Aduanera: Pedimento, documento del medio de transporte y el de regulaciones y restricciones no arancelarias; y 176 de la Ley Aduanera sobre las Infracciones en caso de no presentar documentos exigibles.

Ya establecidos los aspectos más importantes que regula cada una de las autoridades aduaneras, pasaremos propiamente a hablar de la Aduana, que es el servicio de la administración responsable de la aplicación de la legislación aduanera y de la recaudación de los derechos e impuestos, y que también tiene responsabilidad en la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, tránsito o depósito de mercancías.

Las funciones respectivas dentro de la misma son de 5 índoles:

- De carácter fiscal se encuentra la recaudación de impuestos a la importación y a la exportación.
- De carácter económico el proteger y estimular las industrias nacionales impidiendo la entrada de productos similares.
- De seguridad al combatir la piratería, el contrabando, así como el tráfico de armas y de dinero.
- De carácter social al impedir la acumulación o el acopio de determinados productos, o impedir la exportación total de ellos sin asegurar antes lo necesario para el país; y finalmente.
- De higiene pública cuando se deba impedir la admisión de productos en mal estado o infectados.

En México operan 49 Aduanas con sus respectivas secciones aduaneras y se encuentran distribuidas en puntos estratégicos del territorio nacional, como se muestra a continuación:

Figura 6
Aduanas de México



Fuente: <<http://diario19.com/wp-content/uploads/2018/08/aduanas-de-m%C3%A9xico-SAT.jpg>>.

Estas se dividen de la siguiente manera:

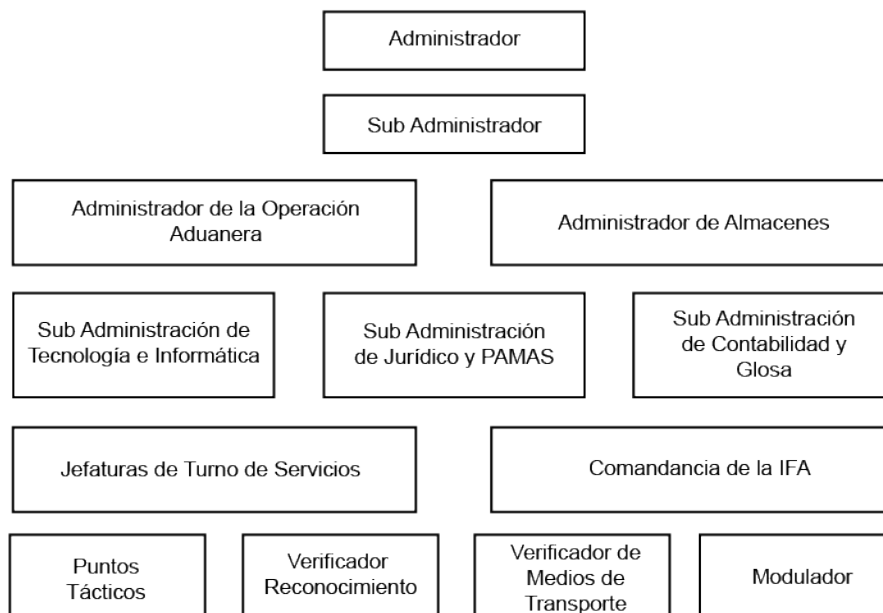
Cuadro 6
División de Aduanas

Por su ubicación	Por su tráfico	Nivel
-Marítimas -Fronterizas -Interiores	-Marítimas -Terrestres -Aéreas	- Una Aduana puede ser de primer, segundo o tercer nivel, dependiendo de la importancia estratégica y del volumen de mercancías que por ella crucen diariamente.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Aduanera.

En términos generales, el organigrama interno de una Aduana es el siguiente:

Figura 7
Organigrama interno de una Aduana



Fuente: elaboración propia con información de <omawww.sat.gob.mx>.

4.1.2 Aspectos administrativos, fiscales y tributarios en materia de despacho de aduanero

El cliente importador (*consignee*) o exportador (*shipper*) puede ser toda persona física o moral, ya sea empresa, asociación civil, religiosa, sociedad cooperativa, dependencia de Gobierno, o cualquier otra entidad que requiera importar o exportar una mercancía. Ejemplo de ello puede ser alguien que importe uno o varios productos de Estados Unidos; empresas como Colgate-Palmolive que envía a sus filiales de América Latina productos de aseo y limpieza; o dependencias gubernamentales como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) que exporta a América Latina vestuario y equipo militar.

En términos generales, un importador, ya sea persona física o moral necesita cubrir algunos requisitos legales que lo acrediten como persona jurídica.

Requerimientos para acreditarse como persona jurídica

Cuadro 7

Requerimientos persona jurídica

Personas	
Físicas	<ul style="list-style-type: none">• Para acreditarse como importador requiere su cédula fiscal RFC donde se le otorgue poder notarial.• Copia certificada del acta de nacimiento.• Estar al corriente en el pago de impuestos
Morales²⁰	<ul style="list-style-type: none">• Requieren tener el acta constitutiva de la empresa inscrita en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio. Para que sea válida legalmente debe tener efectos para terceros.• Poderes notariales de quien firma para comercio exterior. Generalmente se encuentran en el acta constitutiva.• Registro Federal de Contribuyentes expedido por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) bajo el cual está registrada la empresa en Hacienda.• Formato R1 de inscripción en el RFC para obtener la cédula de registro.• Formato FM3 para extranjeros en caso de que la empresa tenga socios extranjeros.• Declaraciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y declaraciones trimestrales y mensuales del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los últimos cinco ejercicios.• Estados financieros auditados por contador acreditado ante Hacienda.

Fuente: elaboración propia con información del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

En el caso de las personas físicas, la ventaja radica en que al importar o exportar pequeñas cantidades, le consignan a una empresa todo el proceso y se evitan de realizarlo por ellos mismos, por el contrario, la mayor desventaja radica en que son operaciones irregulares y por ende, se encuentran al margen de la ley.

Las personas morales (empresas), por su parte, siendo generalmente comercializadoras, distribuidoras, representantes de extranjeros o cadenas comerciales, cuentan con padrones, registros, permisos, programas y

²⁰ Cfr. Ernesto Silva Juárez, *Esquema del Procedimiento Aduanero*, Montalvo. Consultores Internacionales, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México, 2007, pp. 81-83.

certificaciones que les facilitan el proceso de importación o exportación, pues al poseer una estructura formal establecida y con ciertas políticas internas, su ganancia deriva de su volumen total de operaciones.

De hecho, existen programas específicos que les otorgan una serie de ventajas para poder importar o exportar mercancías, tales como la Cuenta Aduanera, Drawback, Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), Regla Octava, Revisión en Origen, y el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), que en conjunto, facilitan y en su caso devuelven impuestos derivados del proceso de importación y/o exportación como se ve a continuación:

4.2 Proceso de despacho de mercancías

De acuerdo al Artículo 35 de la Ley Aduanera, el despacho de mercancías se define como: “el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional que de acuerdo con los diferentes tráficos 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”.²¹

Por acto se debe entender la voluntad expresa del individuo. Ejemplo de ello puede ser la elección del transporte en el que llega la mercancía; por el contrario, la formalidad se refiere a acatar los requerimientos que validan las operaciones como es el cumplir con las RRNA's²² o realizar el previo correspondiente para sacar la mercancía de la aduana.

Ambos deben realizarse cuando entra o salga la mercancía del territorio nacional y de acuerdo al tráfico o régimen aduanero a que se destine la misma, pues con base en ello se determina si se pagan o no impuestos al comercio exterior y la

²¹ Artículo 35. Ley Aduanera.

²² Las Regulaciones y Restricciones No Arancelarias.

presentación de guía aérea (*air waybill*), conocimiento de embarque (*bill of lading* BL) o carta porte reflejada en el pedimento de acuerdo al tráfico elegido. En términos generales, además de regular la entrada y salida de mercancías del territorio nacional por medio de la actualización y modernización de la estructura aduanal, el despacho aduanero establece las obligaciones y derechos de las partes que intervienen en el mismo.¹⁵⁸

Este procedimiento es de carácter público y constituye tan solo una parte de la actividad aduanera. Su operatividad se efectúa a través de un sistema electrónico conocido como Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), que cuenta con grabación paralela en medios magnéticos y que opera bajo los términos establecidos por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).²³

4.2.1 Fases del despacho aduanero

1. Ingreso de la mercancía a la aduana
2. Resguardo de la mercancía
3. Reconocimiento previo
 - 3.1 Documento otorgado por la autoridad
 - 3.2 Documento que se otorga entre particulares
 - Factura comercial.
 - Conocimiento de embarque, guía aérea o carta porte.
 - Seguro.
 - Flete.
 - Lista de empaque.
4. Elaboración de pedimento
5. Pago de derechos ante el banco

²³ Agentes Aduanales, Almacenes Fiscalizados, Consignatarios, Maniobristas, clientes importadores y exportadores, transportistas, etc. Jorge Alberto Moreno, Pedro Trejo, Hadar Moreno, *op., cit.*, 2017, p. 47.

6. Primer reconocimiento (aleatorio) y cuestión del Segundo reconocimiento.
7. Revisión de la mercancía
8. Salida de la mercancía

Ambos deben realizarse cuando entra o salga la mercancía del territorio nacional y de acuerdo al tráfico o régimen aduanero a que se destine la misma, pues con base en ello se determina si se pagan o no impuestos al comercio exterior y la presentación de guía aérea (*air waybill*), conocimiento de embarque (*bill of lading* BL) o carta porte reflejada en el pedimento de acuerdo al tráfico elegido. En términos generales, además de regular la entrada y salida de mercancías del territorio nacional por medio de la actualización.

Ingreso y resguardo de la mercancía ante la aduana: Recintos, depósito ante aduana y abandono mercancías

Recintos

Los recintos constituyen una parte fundamental para el despacho de mercancías pues en estos se realizan los actos y formalidades derivados del mismo. Estos tienen dos modalidades: Recintos fiscales y recintos fiscalizados. “[Los primeros] 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.”²⁴

Los segundos son concesiones otorgadas por el SAT mediante licitación “para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales”.²⁵

El Apéndice 6 del Anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) muestra el listado de las empresas que poseen recintos fiscalizados en cada una de las aduanas del país. En la Ciudad de México existen 16 y son en su mayoría propiedad de las líneas aéreas. Es decir,

²⁴ Ley Aduanera. Artículo 14.

²⁵ El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.

una vez que la carga llega a la aduana, ingresa en algún recinto dependiendo de la mercancía de que se trate en espera de que se les designe un régimen aduanero para poder ser liberadas.

Cuadro 8
Recintos fiscales y fiscalizados

Recintos	Aspectos administrativos, fiscales y tributarios
Fiscales	<ul style="list-style-type: none"> -Lo operan las autoridades aduaneras. -Proporcionan servicios de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de mercancías de comercio exterior. -En éstos se realiza el despacho aduanero. -Se llevan a cabo actividades de fiscalización. -La cuota aplicable es conforme a la Ley Federal de Derechos.
Fiscalizados²⁶	<ul style="list-style-type: none"> -Proporcionan servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías. -La cuota aplicable no es conforme a la Ley Federal de Derechos. -Se debe contar con circuito cerrado de televisión y un enlace electrónico con el SAT para el registro de todos los movimientos, incluyendo el registro de mercancías que hubieren causado abandono. -Deben destinar el 20% de la capacidad volumétrica de almacenaje para las mercancías que hayan pasado a favor del Fisco Federal. -Permiten el almacenamiento gratuito de las mercancías (vías libres) pagando solamente el servicio de manejo de las mismas y las maniobras para el reconocimiento previo de conformidad con lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> a) En mercancías de importación, dos días, excepto en recintos fiscalizados que se encuentren en aduanas de tráfico marítimo, en cuyo caso el plazo será de cinco días. b) En mercancías de exportación, quince días, excepto minerales, en cuyo caso el plazo será de treinta días. - Guardan absoluta reserva de la información. Sólo la podrán proporcionar a las autoridades aduaneras. -Permiten la transferencia de mercancías de un almacén a otro. -Determinación del monto de la garantía del interés fiscal. Deben garantizar anualmente el interés fiscal en una cantidad equivalente al valor promedio de las mercancías almacenadas durante el año de calendario anterior, o bien, celebrar contrato de seguro que cubra dicho valor.²⁷

²⁶ Concesión otorgada mediante licitación a particulares por 20 años con posibilidad de una prórroga por el mismo periodo en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales o colindantes a los mismos, o de un inmueble ubicado dentro o colindante a un recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo.

²⁷ Reglamento de la Ley Aduanera. Artículo 44.

-Deben poner a disposición de las autoridades aduaneras las instalaciones previamente aprobadas por las mismas para las funciones propias del despacho de mercancías y las actividades que deriven del mismo, así como los sistemas automatizados para el control de las mercancías, personas y vehículos que ingresen o se retiren del recinto fiscalizado.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Aduanera y su Reglamento.

Depósito ante aduana

En caso de que las mercancías arriben a la aduana por medio de tráfico aéreo o marítimo, éstas quedarán en depósito en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto pues a diferencia del transporte terrestre, la mercancía debe necesariamente descargarse y guardarse en algún lugar con el propósito de destinarla a un régimen.²⁸

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 23 de la Ley Aduanera que establece lo siguiente:

“Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre”.

En general, el depósito consiste en la introducción de la mercancía a un recinto para que al cumplir con los requisitos necesarios se le pueda entregar la carga al depositario.

²⁸ Ley Aduanera. Artículo 23.

Cuadro 9

Aspectos administrativos del depósito ante aduana

Aspectos administrativos fiscales y tributarios del depósito ante aduana	
Administrativos	<p>-Se destinan las mercancías a un régimen aduanero.²⁹</p> <p>-Tratándose de mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas sólo podrán descargarse o quedar en depósito con permiso de las autoridades competentes (siempre y cuando se tenga el espacio apropiado para su almacenaje).</p> <p>- Las mercancías podrán ser motivo de actos de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no se altere o modifique su naturaleza.³⁰</p> <p>-Se realiza la salvaguarda y protección de las mercancías.</p> <p>-Se prestan servicios de almacenaje, análisis de laboratorio, vigilancia, etiquetado, marcado y colocación de leyendas de información comercial.</p> <p>Se tiene la obligación de devolver los contenedores a sus propietarios o arrendatarios en los que se encontraba mercancía causante de abandono a favor del Fisco Federal, sin que pueda exigirse pago alguno por concepto de almacenaje de dichos contenedores.</p> <p>Entregar mercancías embargadas o que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal y que se encuentren bajo su custodia, previa autorización de la autoridad o a solicitud de la misma, respectivamente.</p> <p>Entregar las mercancías que tengan almacenadas previa verificación de la autenticidad de los datos asentados en los pedimentos que les sean presentados para su retiro, así como del pago consignado en los mismos.</p> <p>Pago de contribuciones y cuotas compensatorias derivado de la toma de muestras.</p> <p>Salvaguarda y protección del interés fiscal.</p> <p>Si las mercancías en depósito ante la aduana se destruyen por accidente, la obligación fiscal se extinguirá, salvo que los interesados destinen los restos a algún régimen aduanero.</p>

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Aduanera.

²⁹ Los pasajeros internacionales en tránsito que ingresen a territorio nacional por vía aérea o terrestre, podrán dejar sus mercancías en depósito ante la aduana, aun y cuando no se vayan a destinar a un régimen aduanero.

³⁰ Al afectar la naturaleza, se afecta la base gravable.

Abandono de mercancías

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 23 de la Ley Aduanera que establece lo siguiente:

“Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre”.

Cuando una mercancía en depósito ante la aduana pasa a propiedad del Fisco Federal se considera abandono.³¹ Esta figura se fundamenta en el artículo 29 de la Ley Aduanera y se puede dar de dos maneras:

- De manera expresa: cuando los interesados lo manifiesten por escrito.
- Tácitamente: cuando las mercancías no sean retiradas dentro de los siguientes plazos:
 - Tres meses en exportación.
 - Tres días mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas, corrosivas, perecederas, de fácil descomposición o animales vivos. O en su caso, 45 días cuando se cuente con las instalaciones para el mantenimiento y conservación de las mismas.
 - Dos meses, en los demás casos (importaciones, mercancías embargadas por las autoridades aduaneras por motivo de algún procedimiento administrativo, o cuando no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado después de venta o remate).

La excepción a los plazos anteriores, se refiere a que las mercancías de la Administración Pública Federal Centralizada y de los Poderes Legislativo y

³¹ No causaran abandono las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial.

Judicial Federal no causarán abandono por ninguna circunstancia. La notificación para el abandono de las mismas se llevará a cabo de forma personal por parte de las autoridades aduaneras o mediante correo certificado con acuse de recibo a los propietarios o consignatarios de las mercancías, estableciendo que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con tres o quince días para retirar las mercancías dependiendo de su naturaleza.³² Una vez que éstas pasan a propiedad del Fisco Federal, el destino de las mismas es la venta, la donación o la destrucción.

Reconocimiento previo de mercancías

La Ley Aduanera prevé en su artículo 42 que “Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, podrá examinarlas para ese efecto”. Es decir, si el agente aduanal desconoce el contenido físico del embarque a gestionar, tiene derecho a inspeccionarlo en la aduana a efecto de corroborar lo estipulado en documentos, antes de que lo haga la autoridad.

Para ello debe ingresar al almacén fiscalizado concesionado que guarda las mercancías; pagar la maniobra y el derecho para realizar el previo; y solicitar al encargado que coloque las mercancías en un área especial para tal fin. Una vez realizado el previo consultando la lista o relación de empaque y la factura³³ corroborando: país de origen o procedencia, detalles como marca, modelo, número de serie, color, talla, etiquetados, NOM's³⁴, entre otros datos, se sella cada caja abierta con una cinta especial proporcionada por la agencia aduanal que tiene impreso el logotipo y número de patente.

Una vez que ya se tienen los permisos en regla, que se ha revisado la mercancía y que ya se conoce la fracción arancelaria en la que está clasificada, se le solicita al cliente que deposite el monto de los impuestos a pagar a la cuenta de cheques de la agencia aduanal a efecto de tener fondos suficientes para el pago de

³² Ley Aduanera. Artículo 32.

³³ Los documentos con los que se coteja son fotocopias.

³⁴ Normas Oficiales Mexicanas.

impuestos. En ese momento se elabora la pro-forma, que es un borrador del pedimento que no se transmite a la aduana, es decir, pasa a revisión para que una vez que se determine que todo está en orden pueda transmitirse a las autoridades para su validación.

Elaboración de pedimento y pago de derechos ante el banco

Una vez que ya se tienen los permisos en regla, que se ha revisado la mercancía y que ya se conoce la fracción arancelaria en la que está clasificada, se le solicita al cliente que deposite el monto de los impuestos a pagar a la cuenta de cheques de la agencia aduanal a efecto de tener fondos suficientes para el pago de impuestos.

En ese momento se elabora la pro-forma, que es un borrador del pedimento que no se transmite a la aduana, es decir, pasa a revisión para que una vez que se determine que todo está en orden pueda transmitirse a las autoridades para su validación.

El pedimento es un formato administrativo para la realización de cualquier operación de comercio exterior, ya sea importación, exportación o tránsito de mercancías. En él se plasma el tipo operación que se va a realizar con detalles tales como país de origen, país de procedencia, clasificación arancelaria de la mercancía, permisos, quién y de qué manera realiza la operación, el agente o apoderado aduanal responsable, el monto de impuestos a pagar, la declaración del valor de la mercancía, la aduana de entrada y de salida, el cumplimiento de las RRNA's, entre otros requerimientos.

Para ello se utiliza un software especial que es el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) en cualquiera de sus versiones comerciales (Sistemas Kasa, Síntesis, AAADAM-3, etc.), el cual es la plataforma electrónica por medio de la cual los agentes aduanales declaran impuestos, descargan permisos y toda clase de información directamente a la Aduana en el documento electrónico llamado pedimento.

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 36 de la Ley Aduanera, en los

artículos 18 y 31 del Código Fiscal de la Federación (CFF), y en el Anexo 22 de las RCGMCE en donde se localizan los identificadores del mismo.

De todos, el artículo 36 reviste mayor jerarquía, pues en él se establece la obligatoriedad de su uso al momento de realizar cualquier operación:

“Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría [SHCP]. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones”.³⁵

Dicho pedimento se deberá acompañar:

I. En importación de:

- a) Factura comercial.
- b) Conocimiento de embarque en tráfico marítimo, carta porte en tráfico terrestre o guía aérea en tráfico aéreo.
- c) Documentos que comprueben el cumplimiento de las RRNA's.
- d) Documento de origen o procedencia de las mercancías.
- e) Documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía.
- f) Certificado de peso o volumen.
- g) Información que permita la identificación, análisis y control que señale la SHCP mediante reglas.

II. En exportación:

- a) La factura o cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de RRNA's a la exportación.

³⁵ Ley Aduanera. Artículo 36.



Por su parte, los artículos 18 y 31 del CFF se refieren al uso de la firma electrónica avanzada y al uso de formatos electrónicos o documentos impresos para llevar a cabo cualquier operación o promoción de consulta, de solicitud de autorizaciones, de Registro Federal de Contribuyentes, declaraciones, avisos o informes de acuerdo a lo que establezca el SAT mediante reglas de carácter general “[...].

Estos deben enviarse a las autoridades correspondientes, debiendo cumplir los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto y en su caso, pagar mediante transferencia electrónica de fondos”.³⁶

³⁶ Código Fiscal de la Federación. Artículo 31.

A continuación, se desglosará el llenado del siguiente pedimento muestra conforme al Anexo 22 de las RCGMCE:

Figura 8
Pedimento muestra

REFERENCIA: 3121-SCA		PEDIMENTO				PAGINA 1 DE 1										
NUM. PEDIMENTO: 07 16 3763 7001991		T. OPER: IMP	CVE. PEDIMENTO: A1		REGIMEN: IMD				CERTIFICACIONES							
DESTINO/ORIGEN: 9		TIPO DE CAMBIO: 11. 20000		PESO BRUTO: 8560.000		ADUANA E/S: 160										
MEDIOS DE TRANSPORTE				VALOR EN DOLARES: 8936.40				...PAGO ELECTRONICO...								
ENTRADA/SALIDA:		ARRIBO:		SALIDA:		VALOR EN ADUANA: 100088		BANCO, MEXICO, S.A. DE C.V.								
1		1		7		PRECIO PAGADO: 66488		OP: 444444444								
DATOS DEL IMPORTADOR / EXPORTADOR																
RFC: ABCDE4723727		NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL:								09/09/2012						
CURP:		ABC DISEÑOS, S.A. DE C.V.								ACUSE: 901DLKMF2						
DOMICILIO: AVENIDA MORELOS 12 COL. SAN PEDRO, C.P. 1111 MÉXICO, DISTRITO FEDERAL (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)																
VAL. SEGUROS		SEGUROS		FLETES		EMBALAJES		OTROS INCREMENTABLES								
0		0		33600		0		0								
ACUSE ELECTRONICO:		PED: 10001450				CLAVE DE LA SECCION ADUANERA										
DE VALIDACION:						DE DESPACHO: 160										
NSTS8H29						MANZANILLO, COLIMA Y AEROPUERTO INTERNACIONAL "PLAYA DE ORO", MANZANILLO, COLIMA										
MARCAS, NUMEROS Y TOTAL DE BULTOS:																
S/M		S/N		SIN NUMERO												
FECHAS				TASAS A NIVEL PEDIMENTO:												
ENTRADA		09/09/2012		CONTRIB.		CVE. T. TASA		TASA								
PAGO		09/09/2012		PRV		2		140.00000								
				DTA		7		8.00000								
CUADRO DE LIQUIDACION																
CONCEPTO		F.P.		IMPORTE		CONCEPTO		F.P.		IMPORTE		TOTALES				
IGI		0		15013		IVA		0		18544		EFECTIVO 134690				
DTA		0		801								OTROS 0				
PREV		0		244								TOTAL \$ 134690				
DATOS DEL PROVEEDOR / COMPRADOR																
ID FISCAL		NOMBRE, DENOMINACION O RAZON SOCIAL				DOMICILIO:				VINCULACION						
111111111		JUGUETOS				FIRST STREET #1 E. LOS ANGELES, CA. C.P. 3333, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA				NO						
NUM. FACTURA		FECHA		INCOTERM		MONEDA FACT.		VAL. MON. FACT.		FACTOR MON. FACT.		VAL. DOLARES				
22222		28/08/2012		FOB		USD		5936.40		1.000000000		5936.40				
NUMERO DE CANDADO				98767557 b/h master												
NUMERO/GUIA /ORDEN DE EMBARQUE)				MSCUT 133223142												
NUMERO / TIPO DE CONTENENOR				CONTENEDOR MSKU 9023445												
CLAVE/ COMPL. IDENTIFICADOR		CR		COMPLEMENTO 1		COMPLEMENTO 2		COMPLEMENTO 3								
				35												
OBSERVACIONES																
SE ANEXA FACTURA COMERCIAL, CONFORME A LA REGLA 2.6.1 DE LAS REGLAS DE CARACTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR VIGENTE, ASI COMO CONOCIMIENTO MARITIMO REVALIDADO Y CARTA DEL IMPORTADOR DECLARANDO BAJO PROTESTA DE DECIR LA VERDAD EL NUMERO DE IDENTIFICACION FISCAL TAX (I.D.) DEL PROVEEDOR.																
SE ANEXA COPIA DEL AVISO SANITARIO PREVIO DE IMPORTACION NUM. 0733009999999																
PARTIDAS																
SEC	FRACCION	SUB	VINC	MET VAL	UMC	CANTIDAD UMC	UMT	CANTIDAD UMT	P. V/C	P. O/D	CON	TASA	TT	FP	IMPORTE	
	DESCRIPCION															
	VAL ADU / USD	IMP. PRECIO PAG		PRECIO UNIT		VAL AGREG										
	95030025	0		1		8		32760.000		1		8000.000		USA CHN		
	JUQUETES; JUEGO SURTIDO DE ACCESORIOS PARA EMERGENCIAS, POLICIAS, BOMBEROS Y VAQUEROS (PISTOLA Y/O RIFLE CON O SIN ACCESORIOS)															
	100088	66488		2.02955		0										
	IDENTIF	COMPLEMENTO 1		COMPLEMENTO 2		COMPLEMENTO 3										
	ES	N														
	EN	E		NOM-161-SCFI-2003												
OBSERVACIONES A NIVEL PARTIDA																
ANEXO 18 MODELO: AK023C, AK023C, AK024C, AK024D, 547																
FIN DE PEDIMENTO										NUM TOTAL DE PARTIDAS: 1		CLAVE PREVALIDADOR: 010				
AGENTE ADUANAL, APODERADO ADUANAL O DE ALMACEN										DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, EN LOS						
NOMBRE O RAZON SOCIAL: MAURO ESTANISLAO TORRES										TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO						
RFC: MAET3099999999										81 DE LA LEY ADUANAL EN MATERIA DE AUTORIZACION						
CURP: MAET3099999999																
NUMERO DE SERIE DEL CERTIFICADO										0000100000001087333						
FIRMA ELECTRONICA AVANZADA										NOSKjhdyykjUlhbgdihwHYGDFYUBCNVjwifneknkKJFIU4NEKmbwvfeFu3nBujbdvn3JBVYYWEBDJBSDNOQKDHFBWINEKmx						
FIRMA AUTOGRAFA																

Fuente: <<http://logisticayaduanas.com.mx>>.

Una vez concluido el llenado y la revisión minuciosa del pedimento, se deberá transmitir a la aduana para su registro electrónico o validación. El SAT proporcionará acuse de recibo electrónico, número de operación y código de barras para finalmente proceder al pago de los impuestos plasmados.

El pago puede realizarse directamente en una institución bancaria autorizada para tal efecto, o bien, por medio de la banca electrónica.³⁷ Con el pedimento pagado, procede el ingreso del vehículo a la garita de entrada a la aduana para el despacho de la mercancía.

Reconocimiento (aleatorio), cuestión del segundo reconocimiento, revisión y salida de la mercancía

Esta última etapa inicia con la verificación del vehículo mediante el cual va a ingresar la mercancía a la aduana. Para llevar a cabo el proceso, un inspector verifica datos básicos del vehículo como año, modelo, color etc., para que una vez en orden pueda ingresar a los módulos de selección a hacer la modulación de pedimento. La modulación consiste en que un verificador fiscal del SAT pase una pistola láser lectora sobre el código de barras del pedimento para que el sistema determine de manera automatizada si le corresponde o no revisión.

En caso afirmativo, en el ángulo superior derecho del pedimento -que es el área para certificaciones e impresiones-, se imprime la leyenda “Reconocimiento aduanero”, en caso negativo se imprimirá la leyenda “Desaduanamiento libre” que indica que el embarque no será revisado.

Aunque la revisión es aleatoria, algunos aspectos a considerar en la misma son: el país de origen o procedencia de la mercancía, el tipo de mercancía de que se trate, los antecedentes que tenga la patente del agente aduanal y los antecedentes que tenga el Padrón de Importadores del cliente.

Si la mercancía fue marcada con “Reconocimiento aduanero”, debe pasarse al módulo del mismo nombre para que un verificador fiscal del SAT revise físicamente el embarque y la documentación. Este se realiza de la misma forma

³⁷ El pago debe realizarlo el agente aduanal.

en que se llevó a cabo el reconocimiento previo, la diferencia es que ahora la autoridad aduanera es quien lo realiza. Cabe mencionar que la revisión es al 30% máximo de todas las mercancías.

En México se ha discutido lo referente a un segundo reconocimiento pues como bien expresa la Ley Aduanera en su artículo 44: “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 [...]”.³⁸

No obstante, desde el 3 de diciembre de 2010 y con la reforma al Anexo 14 de las RCGMCE se suprimió el segundo reconocimiento en 33 aduanas del país, quedando 16 con la libertad de seguir practicándolo.³⁹ Posteriormente con la publicación de su segunda resolución del 24 de diciembre de 2010, el Anexo en mención fue modificado señalando que en todas las aduanas y secciones aduaneras sólo se practicaría el primer reconocimiento.⁴⁰

De ahí que se haya convertido en letra muerta obligada, pues a pesar de seguir plasmado en la ley, ya no puede llevarse a cabo. Si no se encuentran irregularidades, el vehículo se cierra al terminar la revisión y se le colocan nuevos candados fiscales proporcionados por el agente aduanal para que finalmente salga la mercancía de la aduana con destino al domicilio del cliente (en el caso de importación), o bien, es entregada al medio de transporte internacional en caso de exportación).

Ahora bien, en caso de la mercancía haya sido marcada con la leyenda “Desaduanamiento libre” y por consecuencia no se proceda a la detención de la misma, ésta se retira del módulo y se traslada por la ruta fiscal hasta la garita de salida donde un Oficial de Comercio Exterior (OCE) hace una última inspección ocular. Si el OCE nota algo sospechoso, de manera directa y sin fundamento puede remitir el vehículo a una nueva revisión (verificación en medios de

³⁸ Ley Aduanera. Artículo 44.

³⁹ Anexo 14 de las RCGMCE. Aduanas y sus secciones aduaneras en las que se activará una sola vez el mecanismo de selección automatizado conforme la regla 3.1.17.

⁴⁰ Consorcio Jurídico Aduanero, *Segundo Reconocimiento, letra muerta en la Ley Aduanera*, [en línea].

transporte), si no, la mercancía sale de la aduana a su destino final.

4.3 Venta Única (VUCEM). Modalidad para llevar a cabo el despacho aduanero

A lo largo de la presente se ha explicado detalladamente el proceso de despacho aduanero, su regulación y los agentes responsables en los diferentes procesos del mismo. Como ya se vio, éste –sobre todo en importación- requiere diversos permisos de las instituciones gubernamentales como son las RRNA's, trámites previos como la obtención de servicios, o algún certificado sanitario.

De acuerdo a la encuesta *Doing Business* del Banco Mundial,⁴¹ las mayores demoras en el proceso de importación y exportación se encuentran en el proceso de preparación de documentos. De ahí que el gobierno mexicano haya decidido instaurar un mecanismo mediante el cual toda la serie de trámites se realicen ante una única entidad para evitar el uso de “papeleo”. Es decir, se busca la manera de eliminar el papel para que las empresas puedan emplear en su lugar documentos digitalizados.⁴²

Todos estos proyectos informáticos concurren en uno sólo de largo plazo que viene siendo el diseño actual más importante en aduanas: el de VUCEM, que mediante un comprobante de valor electrónico (COVE) y un E-document, se guardan los documentos generados ante los diversos organismos.

Naciones Unidas define a VUCEM como:

“Una herramienta que permite la entrega de información estandarizada a una única entidad para el cumplimiento de todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, entonces los datos deben ser enviados una única vez”.⁴³

En este contexto, lo que se pretende es reducir las demoras y costos al facilitar y

⁴¹ Banco Mundial, *Encuesta Doing Business*.

⁴² Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Plan de Modernización de Aduanas 2013-2018.

⁴³ UN/CEFACT, *Definición de ventanilla única*, United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), Recommendation No.33, UN/CEFACT, 2004.

acelerar la preparación de documentos gubernamentales, así como para facilitar el desarrollo de interconexión de las ventanillas privadas como es el caso de las transacciones financieras o comerciales de transporte.

De acuerdo al Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior publicado en el DOF el 14 de enero de 2011:

“[...] en el ámbito del comercio exterior, se demandan medidas de facilitación y simplificación comercial que otorguen certidumbre jurídica y propicien la reducción de los costos de transacción a cargo de las empresas mexicanas [...]; “[El] Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008, prevé el establecimiento de una ventanilla digital para trámites electrónicos, a fin de que las dependencias de la Administración Pública Federal [...] se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría de Economía y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.⁴⁴

Es decir, más allá de la facilitación y agilización en los trámites, el proyecto dará mayor seguridad a las operaciones al permitir que el importador y su agente aduanal tengan acceso únicamente a sus operaciones. Asimismo, permitirá combatir inexactitudes como documentación falsa y la triangulación por medio del intercambio de información con las dependencias gubernamentales y con otros países.

Su operación implica los siguientes pasos:

1. El interesado ingresa al siguiente portal electrónico <www.ventanillaunica.gob.mx> y con su Firma Electrónica Avanzada (Fiel) registra en línea la información relacionada con la importación, exportación o tránsito de mercancías por medio del COVE y el E-document. Si bien, este proceso puede realizarlo directamente el importador, las agencias

⁴⁴ DOF. *Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior*. Primera Sección. Viernes 14 de enero de 2011, pp. 17-20.

aduanales también ofrecen el servicio.⁴⁵

2. La información se envía electrónicamente a las oficinas de gobierno correspondientes para su aprobación y autorización.
3. Se elabora el pedimento proforma para la validación por el agente aduanal y pago de los aranceles. Los impuestos se calculan y se descuentan de manera automática de una cuenta bancaria del interesado.
 - Al presentar el transportista un formato simplificado, el verificador de aduana consulta la información mediante un dispositivo digital portátil y libera la mercancía. Es decir, se presenta el pedimento y las mercancías ante la aduana para realizar el despacho aduanero.

Como se puede ver, una vez que el importador obtiene los permisos correspondientes ante las diversas dependencias gubernamentales de manera electrónica, procede a la elaboración, validación y pago por concepto de pedimento—por medio de su agente aduanal— para finalmente realizar su operación de exportación o importación.⁴⁶

⁴⁵ El COVE es un comprobante de Valor Electrónico; es lo que sustituirá a la Declaración de valor, Factura, nota de remisión, ticket, es decir al documento que ampara el valor de la mercancía; además de que sustituye documentos de cruce como puede ser factura pro-forma, relación de facturas, lista de empaque, lista de embarque; y el E- document es el acuse de la información que se transmitió o capturo (COVE).

⁴⁶ El uso de la firma electrónica avanzada resulta indispensable para el uso de este sistema.

Con el uso de VUCEM, el pedimento simplificado queda de la siguiente manera:

Figura 9
Pedimento VUCEM

IMPRESIÓN SIMPLIFICADA DEL PEDIMENTO				PAGINA 1 DE 1
Referencia: VE1130729	NUM. PEDIMENTO: 13 43 3073 3001090	T.OPER: IMP	CVE PEDIMENTO: A1	CERTIFICACIONES
DESTINO: 9	PESO BRUTO: 59.000	ADUANA E/S: 430	***PAGO ELECTRONICO***	
DATOS DEL IMPORTADOR / EXPORTADOR			BBVA Bancomer	
RFC: PMA070910RE2	CURP:		3073 3001090	
2			OP: 0310901562	
			19/04/2013	
			ACUSE: AD9A6CCDB8	
			IMPORTE TOTAL: \$4,017.00	
ACUSE ELECTRONICO DE VALIDACION: FZEX7VY7	CODIGO DE BARRAS		CLAVE DE LA SECCION ADUANERA DE DESPACHO: 430	
MARCAS, NUMEROS Y TOTAL DE BULTOS: CHARBEL PEREZ/ 1 PALLETS				
FECHAS				
ENTRADA	05/03/2013			
PAGO	19/04/2013			
NUMERO (GUIA/ORDEN EMBARQUE)/ID:	SUDU730015620023	M		
NUMERO DEL COVE	COVE1304C6NH2	COVE1304C6NK3		
NUMERO DE E-DOCUMENT	0428130068QZ4	01921300J8776	01921300J8782	04381300D1MK4
TRANSPORTE	IDENTIFICACION: ROME EXPRESS 0323/2013		PAIS: BMU	
TRANSPORTISTA	RFC:		DOMICILIO/CIUDAD/ESTADO	
CURP				
OBSERVACIONES				
CONFORME AL ART. 86, FRACC. I DE LA LEY ADUANERA, SE ANEXA: FACTURA COMERCIAL CARTA ACLARATORIA DE FACTURA CARTA VALOR CARTA SESION DE DERECHOS CONOCIMIENTO MARITIMO REVALIDADO				
***** FIN DE PEDIMENTO ***** NUM. TOTAL DE PARTIDAS: 2 ***** CLAVE DEL PREVALIDADOR: 010 *****				

AGENTE ADUANAL, APODERADO ADUANAL O DE ALMACEN NOMBRE O RAZ. SOC.: JOSE OTHON BORREGO SECO BOS0551214SY4 RFC: MSA020627T41 CURP: BOS0551214HCLRCT09	DECLARO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, EN LOS TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 81 DE LA LEY ADUANERA: PATENTE O AUTORIZACION: 3073
NUMERO DE SERIE DEL CERTIFICADO: 00001000000101960145	
FIRMA ELECTRONICA AVANZADA: jEntHuOnDpzwQMBe4iQu43mYEstms1O5dPlJdPxMPTB4Jy2HPURISyUJuwAPngEdzul9p+1m0fNe0n8hzw/QSUX9lrxOxXbvvyAkLgCFSRDU2qyrYfjGudGjm8VizHtCTJ1J4iaO/OMKQzS3FLN78uMmNXIX/0Ji2L3oZKtrgE=	

El pago de las contribuciones puede realizarse mediante el servicio de "Pago Electrónico Centralizado Aduanero" (PECA), conforme a lo establecido en la regla 1.6.2., con la posibilidad de que la cuenta bancaria de la persona que contrate los servicios sea afectada directamente por el Banco. El agente o apoderado aduanal que utilice el servicio de PECA, deberá imprimir la certificación bancaria en el campo correspondiente del pedimento o en el documento oficial, conforme al Apéndice 20 "Certificación de Pago electrónico Centralizado" del Anexo 22. El importador-Exportador podrá solicitar la certificación de la información transmitida al SAAI en el momento de la elaboración del pedimento en: Administración General de Aduanas, Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera, Av. Hidalgo Núm. 77, Módulo IV, 1er piso, Col. Guerrero C.P. 06300. México, D.F.

DESTINO/ORIGEN: INTERIOR DEL PAÍS

Fuente: <<http://logisticayaduanas.com.mx>>.

Actualmente, el catálogo de servicios de VUCEM abarca: Consultoría, digitalización, red inalámbrica en las 49 aduanas del país, implementación de procesos (automatización de los procesos del sector privado, trámites de comercio exterior de la Administración Pública Federal y del módulo de digitalización de Ventanilla Única), información, operación y mantenimiento de los servicios del portal.⁴⁷

En términos generales, involucra la simplificación de un alto número de trámites, papeleo y personas entre sector gobierno, exportadores, importadores, transportistas y auxiliares de la función aduanera, varios de los cuales solicitaban los mismos requerimientos en repetidas ocasiones.

Es decir, que para incrementar el intercambio comercial entre países no bastaba con reducir o eliminar aranceles; sino que era necesario habilitar sistemas de modernización aduanera que permitieran reducir costos e incrementar la competitividad internacional.

De ahí la implementación de VUCEM, ahora presente en todas las aduanas del país, agilizando y simplificando los flujos de información entre el comercio y el gobierno, y aportando beneficios significativos para todas las partes por medio de la homologación de la información en un solo punto de contacto⁴⁸; brindando atención permanente desde cualquier lugar, reduciendo tiempo y costo en la liberación de mercancías y por ende, facilitando la cadena logística.

⁴⁷Cfr., Mexicoport, ¿Qué es Ventanilla Única? [29 de octubre de 2011], Dirección URL: <<http://www.mexicoport.com/noticias/2940/que-es-ventanilla-unica>>.

⁴⁸ Ventanilla Única enlaza nueve Secretarías de Estado: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Energía. Sitio oficial de la Secretaría de Economía.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El conocimiento histórico del sistema mexicano permite implícitamente saber cuáles son los principios sobre los que se ha construido el marco jurídico y regulatorio actual, cuyas bases tienen el primer precedente directo en la época independiente y su principal cambio en la época porfiriana: es importante hacer notar la influencia que ha ejercido el mercado exterior sobre los cambios acontecidos en el sistema, podemos observar esta influencia a partir de la década de los noventa con la firma del TLCAN.

El Manual de Operación Aduanera, contiene y detalla los procedimientos operativos en los que se basa la aduana mexicana; de las fuentes nacionales es importante rescatar la necesidad de conocer y manejar las reglas de carácter general en materia de comercio exterior, ya que estas tienen una incidencia directa y práctica sobre disposiciones y procedimientos aduaneros; por supuesto, no restar importancia a la ley aduanera y su reglamento conlleva a complementar el marco referencial que deben conocer los usuarios, tanto para evitar imperfecciones en sus operaciones así como malos manejos por parte de la autoridad.

Gran parte de los productos que usamos a diario son de procedencia extranjera: ropa, alimentos, medicinas, aparatos electrónicos, juguetes, entre otros. Si estos ingresaran o salieran del país sin control y sin cumplir parámetros mínimos de calidad, nos enfrentaríamos a mercancía con elementos nocivos para la salud; el libre tránsito de armas, dinero y drogas; sustancias tóxicas o no aptas para el consumo humano; o incluso, podrían llegar a presentarse violaciones contra los derechos de propiedad intelectual.

De ahí la importancia del despacho aduanero pues por medio de éste se controla el ingreso, traslado, permanencia y salida de personas, mercancías y medios de transporte, así como para hacer cumplir las disposiciones legales vigentes, es decir, sin el acto de despacho, simplemente no se podría ingresar o extraer

mercancía del territorio nacional de forma legal.⁴⁹

En el ámbito de la fiscalización, la recaudación por medio de las aduanas y el establecimiento de acuerdos comerciales son tópicos fundamentales. Respecto a lo investigado, tenemos que el comercio exterior representa más del 60% del PIB nacional gracias a la recaudación derivada de sus operaciones, se tiene que al aplicarse tratamientos fiscales diferentes al establecido en la TIGIE (tasas arancelarias preferenciales para ciertas mercancías), la función recaudadora de las aduanas se traduce en una menor captación de impuestos, sin embargo, también implica un menor pago de ellos al exportar nuestros productos.

Dicho lo anterior, conviene resaltar que la actividad importadora y exportadora es realmente delicada pues gran parte de los tratos se cierran de manera virtual o telefónica mediante transferencias bancarias y facturas electrónicas.

No está de más mencionar que los participantes de una operación de compra-venta internacional se ubican en países distintos, con idioma, cultura, leyes y costumbres comerciales completamente diferentes, y cualquier descuido, dolo o mala fe puede acarrear inconsistencias.

Para protegerse de tales situaciones, conviene buscar algún contacto o socio en esos lugares ya sea acudiendo directamente con el proveedor en caso de grandes volúmenes de intercambio, o por medio de los *forwarders*⁵⁰ en caso de volúmenes más pequeños. Todo para asegurarse que el contacto del sitio de ventas de *Alibabá* –por mencionar una de las páginas *WEB* de mayor demanda de productos de todo tipo- realmente existe.

Ahora bien, a nivel nacional se ha establecido una serie de requisitos, regulaciones, seguros, restricciones y aspectos burocráticos para proteger el mercado interno y a los productores nacionales y a su vez, protegerse de la competencia desleal, de lo contrario, en lugar de producirse resultados positivos

⁴⁹ No se considera en este aspecto la entrada o salida de mercancías de tipo hormiga por parte de los pasajeros internacionales, pues aunque sí se revisan, no reciben el mismo tratamiento que un pallet o un contenedor.

⁵⁰ Agente de Carga.

e incrementar el intercambio y la recaudación en las aduanas, los actores involucrados se enfrentarían a situaciones ilícitas y de impunidad en perjuicio de la planta productiva.⁵¹

Dentro de las disposiciones se encuentran dos tipos de regulaciones para la introducción o salida de mercancías: Regulaciones y Restricciones Arancelarias y Regulaciones y Restricciones No Arancelarias.⁵² Con estas se pretende evitar la saturación del mercado interno, evitar un desabasto en el mercado de bienes considerados prioritarios para la población (canasta básica) y el daño a las industrias nacionales.

En términos generales, el marco jurídico funge como base normativa para llevar el control de las 49 aduanas establecidas en el territorio nacional en diversos sentidos: en sentido fiscal y tributario por medio de la recaudación de impuestos a la importación y a la exportación; económicamente protegiendo y estimulando las industrias nacionales; en sentido social al impedir la acumulación o el acopio de determinados productos, o impidiendo la exportación total de ellos sin asegurar antes lo necesario para el país; en sentido de seguridad al impedir la entrada y/o salida de sustancias y productos prohibidos, y finalmente; de higiene pública al impedir la admisión de productos en mal estado o infectados.

Por ende, se requiere el óptimo funcionamiento de cualquier aduana, así como de la apropiada delegación de funciones para agilizar las diversas operaciones derivadas de los regímenes aduaneros a los que se destinen las mercancías. Para ello se requiere que estas entidades actúen de acuerdo a las nuevas

⁵¹ Por orden de jerarquía la Constitución ocupa el primer lugar ya que le otorga al Estado mexicano la conducción del mismo en materia económica. En un segundo nivel se encuentran las Leyes del Orden Federal que proporcionan los requerimientos teórico-prácticos en materia de comercio exterior, gestión aduanera y trámites para la identificación, aprovechamiento y promoción de las ventajas comparativas y competitivas del mercado a través de la exportación e importación por medio del despacho aduanero.

⁵² Las primeras se refieren al cobro de impuestos (aranceles) que el importador o exportador debe pagar al tesoro del país a través de un agente aduanal por concepto de sus operaciones. Las segundas son una serie de limitantes y requisitos basados en permisos y trámites a cumplir ante las diversas dependencias gubernamentales para poder importar o exportar una mercancía.

exigencias del comercio exterior por medio de la actualización del sistema aduanero tal como establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan de Modernización de Aduanas 2013-2018, como es el caso de la eliminación del papel, de la modernización aduanera y de la simplificación en los trámites. Proyecto consolidado con la implementación de la Ventanilla Única (VUCEM), ahora presente en todas las aduanas del país.

Esto, aunado a la eliminación de trámites de revisión y control, y a la creación de manuales de operación en todas las aduanas, ha contribuido a la agilización y simplificación de los flujos de información -para todas las partes- por medio de la homologación de la información en un solo punto de contacto; brindando atención permanente desde cualquier lugar, reduciendo tiempo y costo en la liberación de mercancías, por ende, facilitando la cadena logística y el desarrollo del comercio.

Cabe mencionar que, si bien los beneficios son innumerables, no hay que perder de vista que nuestro mayor volumen de intercambio se da con nuestro vecino del norte, por lo cual, gran parte de nuestra legislación se apega a sus requerimientos y a su vez, dependemos de los requerimientos que ellos nos fijan. Tal es el caso de las barreras para introducir algunos de nuestros productos al mercado estadounidense, ejemplos hay de sobra: el atún, aguacate, carne, animales, transportes que no cumplan con sus especificaciones y una mayor vulnerabilidad respecto a sus ciclos económicos al depender de éste en un 80% para nuestros intercambios.

Lo cual refleja que, aunque somos uno de los países con mayores vínculos comerciales en el mundo y aunque continuamos en el proceso de adaptación y modernización aduanera exitosamente, hasta la fecha ningún acuerdo representa una opción real de diversificación, pues las cifras muestran que seguimos dependiendo de Estados Unidos. Basta con saber que, de las 49 aduanas en México, 19 se encuentran desplegadas a lo largo de esta frontera.

Así mismo queremos asentar que se cumplieron las hipótesis de trabajo planteadas en la introducción; la capacidad operativa, sí es un elemento central para la determinación de la eficiencia y efectivamente, aduanas más eficientes,

representan menores costos y mayor competencia para el sector privado, a su vez, la eficiencia operativa está dada por las variables evaluadas; por lo tanto, se cumplieron con los objetivos en la parte introductora de la investigación.

En cuanto al futuro de esta investigación no dudamos que el índice como herramienta, con la información debidamente suministrada, funcione como estructura básica para establecer un ranking mundial de aduanas que nos permita tener una idea del entorno global y que a su vez brinde la posibilidad de evaluar anualmente la posición de los sistemas aduaneros.

Esperamos haber cumplido con los objetivos planteados en un inicio y que este proyecto proporcione una herramienta de estudios y análisis útiles para especialistas y actores involucrados en el comercio exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Borgues, A. G. (1991). *La integración de América Latina y el Caribe*. IIIE-UNAM.
- ❖ González, E. J. (2013). *La responsabilidad social empresarial en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Universidad Católica de Pereira.
- ❖ Michel Parkin, G. E. (2000). *Microeconomía*. Pearson.
- ❖ Requeijo, J. (2003). *Economía Mundial*. McGraw Hill.
- ❖ Revista Transporte y Seguro, "El Freight Forwarder: Caracterización, obligaciones, responsabilidad por daños o faltantes de mercaderías", N°3, pág.131. (s.f.). El Freight Forwarder: Caracterización, obligaciones, responsabilidad por daños o faltantes de mercaderías. *Revista Transporte y Seguro*, 131.
- ❖ Uribe, J. C. (s.f.). (G. M. Esparza, Entrevistador).
- ❖ Aldo Fratalocchi. *Incoterms, contratos y comercio exterior: La compraventa internacional de mercaderías*, 1999.
- ❖ Andic Suphan. *Integración económica*, 1977.
- ❖ Ángel Caso. *Documentación mercantil y aduanal*, 1950.
- ❖ Elvia Arcelia Quintana Adriano. *El comercio exterior de México: marco jurídico, estructura y política*, 2003.
- ❖ Fernando Ossa Scaglia. *Economía Internacional: aspectos reales*, 2002.
- ❖ Gerard Curzan. *La diplomacia del comercio multilateral*, 1969.
- ❖ Guillermo Ortiz Martínez. *México: transición económica y comercio exterior*, 1999.
- ❖ Ian McAuley. *Políticas públicas de consumo: tendencias internacionales*, 2008.
- ❖ Joseph Stiglitz. *Comercio justo para todo: cómo el comercio puede promover el desarrollo*, 2007.
- ❖ Joseph Stiglitz. *El malestar en la globalización*, 2002.
- ❖ Lorenza Martínez Trigueros. *La Política del comercio exterior: regulación e impacto*, 2012.

- ❖ Lourdes Rocio Villalobos Torres. Fundamentos de comercio internacional, 2006.
- ❖ Marcelo Antonio Gottifredi. Código aduanero comentado, 1996.
- ❖ Margarita Menegus Bornemann. Historia general de las aduanas de México, 2004.
- ❖ Máximo Carvajal Contreras. Derecho aduanero, 2004.
- ❖ Miguel Ángel Bustamante Morales. Los créditos documentarios en el comercio internacional, 2000.
- ❖ Pedro Arjón López. La inflación y el comercio exterior en México, 1927-2008, 2012.
- ❖ Pedro Trejo Vargas. El sistema aduanero de México, 2003.
- ❖ Phillipe Ferreira Portela. La Liberalización del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, 2001.
- ❖ Rafael Sosa Carpentier. Documentos, logística de transporte, seguros y embalaje internacional de mercancías, 2009.
- ❖ Rafael Sosa Carpenter. Uso y utilidad de los incoterms 2010 en el comercio, aduanas y contratos de compraventa internacional, 2015.
- ❖ Robert Gilpin. El reto del capitalismo global: La economía mundial en el siglo XXI, 2003.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- ❖ aduanaenmexico.wordpress.com. (s.f.). Obtenido de <https://aduanaenmexico.wordpress.com/2012/09/10/puntos-de-revision-garitas-en-mexico/>
- ❖ Aduanas, I. N. (s.f.). *INCEA*.
- ❖ Arratia. (2012). *jorgemachicado*.
- ❖ Código Fiscal de la Federación. (16 de Mayo de 2019). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_160519.pdf
- ❖ Eco-finanzas. (2015).
- ❖ <https://aaachihuahua.mx/legislacion/manuales/moa>. (s.f.).
- ❖ Instituto Nacional de Comercio Exterior y Aduanas. (2018). *INCEA*.
- ❖ Ley Aduanera. (25 de Junio de 2018). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_241218.pdf
- ❖ Ley de Comercio Exterior. (21 de Diciembre de 2006). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>
- ❖ Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. (18 de Junio de 2007). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIGIE.pdf>
- ❖ Ley del Impuesto al Valor Agregado. (30 de Noviembre de 2016). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf
- ❖ Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. (15 de Noviembre de 2016).
- ❖ Ley del Servicio de Administración Tributaria. (04 de Diciembre de 2018). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93_041218.pdf
- ❖ Ley Federal de Derechos. (28 de Diciembre de 2018). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd.htm>
- ❖ Manual de Operación Aduanera. (2018). Obtenido de http://omawww.sat.gob.mx/moa/Paginas/actos_procedimientos_legales.html
- ❖ pak2go. (2018). *12 Tratados de Libre Comercio*.
- ❖ Reglas Generales de Comercio Exterior para 2018. (s.f.). Obtenido de http://omawww.sat.gob.mx/moa/Paginas/reglas_comercio_exterior.html
- ❖ Requeijo, J. (2003). *Economía Mundial*. McGraw Hill.

- ❖ Sevilla, A. (s.f.). *economipedia*.
- ❖ Unión, C. d. (04 de 12 de 2018). *diputados.gob.mx*.

ANEXO

MOA	
MANUAL DE OPERACION ADUANERA	
PRIMERA UNIDAD	
TRAMITES, REGISTRO Y CONTROL DE USUARIOS QUE ACTUAN ANTE LA ADUANA	
A.	<u>Buzón de trámites ante la aduana</u>
B.	<u>Usuarios legitimados para actuar en las aduanas.</u>
	<u>1.Expedición de gafetes, control de usuarios legitimados y actividades relacionadas a ellos</u>
	<u>1.1 Expedición de gafetes</u>
	<u>1.2 Agentes aduanales</u>
	<u>1.3 Apoderados aduanales</u>
	<u>1.4. Dependientes autorizados</u>
	<u>1.5. Mandatarios</u>
	<u>1.6. Apoderados de almacén general de depósito</u>
C.	<u>Control y registro de prestadores de servicios</u>
	<u>1. Concesionarios autorizados</u>
	<u>1.1 Recintos fiscalizados</u>
	<u>1.2. Recintos fiscalizados estratégicos</u>
	<u>1.3. Tiendas libres de impuestos (duty free)</u>
	<u>1.4. Entrada y salida de mercancía por lugar distinto al autorizado dentro de la circunscripción de aduanas de tráfico marítimo</u>
	<u>1.5. Maniobristas</u>
	<u>1.6. Procesamiento electrónico de datos</u>
	<u>1.7. Prevalidación de pedimentos</u>
	<u>1.8. Procesamiento electrónico de datos para la importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores.</u>
	<u>2. Agencias navieras</u>
	<u>3. Empresas transportistas autorizadas para tránsito de mercancía</u>
	<u>4.Control de visitantes</u>
	<u>5. Empresas que prestan el servicio del segundo reconocimiento</u>
SEGUNDA UNIDAD	
ACTUACIONES PREVIAS AL DESPACHO DE MERCANCIA	
A.	<u>Transmisión electrónica de la información</u>
	<u>1. Empresas navieras</u>
	<u>2. Recintos fiscalizados</u>
	<u>3. Empresas de transportación aérea</u>
	<u>4. Empresas de ferrocarril</u>

	<u>4.1. Procedimiento de contingencia para el Sistema de Control Ferroviario (SICOFE)</u>
	5. Empresas de autotransporte terrestre, propietarios de vehículos de carga que ingresen mercancía del territorio por la frontera norte del país; empresas de transportación marítima, agentes navieros, consignatarios de buques y los agentes de carga internacional.
	6. Procedimiento de Contingencia en el intercambio electrónico de Información entre el SENASICA y la AGA para la validación de Certificados de Importación Fitosanitarios, Zoonosanitarios y Acuícolas a través del SAAI.
B.	<u>Depósito ante la aduana</u>
	1. Normas generales
	2. Reconocimientos previos
	3. Procedimiento para la toma de muestras de mercancía
	4. Transbordo de mercancía
C.	<u>Abandono de mercancía</u>
D.	<u>Prevalidación y validación de pedimentos</u>
E.	<u>Justificación de pedimentos</u>
	1. Normas Generales
	2. Justificación de Pedimentos con Amparo
F.	<u>Causación, determinación y pago de contribuciones y aprovechamientos</u>
	1. Normas generales
	2. Pago en ventanilla bancaria
	3. Pago de contribuciones mediante máquinas registradoras
	4. Pago mediante cuentas aduaneras y cuentas aduaneras de garantía
	4.1. Cuentas aduaneras
	<u>4.2. Cuentas aduaneras de garantía</u>
	4.2.1. Cuentas aduaneras de garantía por precios estimados
	5. Formas de garantizar el pago de contribuciones y aprovechamientos para el despacho aduanero de mercancía
	5.1. Garantía del pago de cuotas compensatorias provisionales
	5.2. Garantía del pago del impuesto general de importación mediante fianza otorgada en términos del artículo 141, fracción III del Código Fiscal de la Federación
G.	<u>Rectificación de pedimentos previa al despacho</u>
H.	<u>Desistimientos</u>
I.	<u>Junta técnica consultiva de clasificación arancelaria previa al despacho de mercancía</u>
J.	<u>Registro para la toma de muestras de mercancía que requiera instalaciones o equipos especiales</u>
K.	<u>Consultas sobre clasificación arancelaria</u>
L.	<u>Compensaciones</u>
TERCERA UNIDAD	

DESPACHO ADUANERO	
A.	<u>Despacho aduanero a la importación</u>
	<u>1. Normas generales</u>
	<u>2. Aduanas fronteras</u>
	3. Aduanas interiores
	<u>4. Aduanas de tráfico marítimo</u>
	<u>5. Aduanas de tráfico aéreo</u>
	<u>6. Importación por ferrocarril</u>
	<u>7. Operaciones virtuales</u>
B.	<u>Despacho aduanero a la exportación</u>
	<u>1. Normas generales</u>
	<u>2. Aduanas fronteras</u>
	<u>3. Aduanas interiores</u>
	<u>4. Aduanas de tráfico marítimo</u>
	5. Aduanas de tráfico aéreo
	6. Exportación por ferrocarril
	7. Retornos efectuados por empresas autorizadas por la Secretaría de Economía
	8. Procedimiento para el retorno de textiles, confecciones o calzado importados temporalmente.
C.	<u>Despacho aduanero para pasajeros</u>
	<u>1. Normas generales</u>
	2. Registro de aparatos electrónicos o herramientas de trabajo
	<u>3. Pasajeros en aeropuerto</u>
	<u>4. Pasajeros por autobús</u>
	4.1. Ingreso a territorio nacional por autobús en cruce fronterizo
	4.2. Ingreso a territorio nacional por terminales de autobús localizadas en la franja o región fronteriza
	4.3. Ingreso a territorio nacional por terminales de autobús que no cuentan con servicios aduanales
	5. Pasajeros por automóvil
	6. Pasajeros por vía marítima
	6.1. Atención a pasajeros que pasen por territorio nacional para embarcar y desembarcar el crucero turístico en la Terminal de Ensenada, Baja California
	7. Pasajeros en cruce peatonal
	8. Normas generales de aplicación para los periodos denominados "Semana Santa", "Verano" y "Programa Paisano"
	<u>8.1. Pasajeros que ingresen a territorio nacional bajo el "Programa de Repatriación Voluntaria México-EUA"</u>
D.	<u>Despacho aduanero en importación temporal</u>
	1. Normas generales
	<u>2. Para retornar al extranjero en el mismo estado</u>

	<u>2.1. Remolques, semirremolques y portacontenedores</u>
	2.2. Importaciones temporales realizadas por residentes en el extranjero
	2.3. Muestras y muestrarios
	2.4. Vehículos
	2.4.1. Efectuadas por mexicanos con residencia en el extranjero; por extranjeros que se internen al país con calidad de inmigrantes rentistas o de no inmigrantes; turistas y visitantes locales.
	2.4.2. Vehículos de prueba
	2.4.3. Vehículos importados en franquicia diplomática
	<u>2.5. Convenciones y congresos internacionales</u>
	2.6. Eventos culturales o deportivos
	2.7. Aparejos náuticos y equipo necesario para competencias y eventos deportivos denominados "regatas"
	2.8. Enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación
	2.9. Misiones diplomáticas
	2.10. Contenedores
	2.11. Aviones y helicópteros
	<u>2.12. Embarcaciones</u>
	2.13. Casas rodantes
	2.14. Equipo ferroviario de arrastre
	2.15. Transporte aéreo privado no comercial
	2.16. Envases
	<u>2.17. Importación o exportación temporal de mercancías al amparo del convenio aduanero sobre Cuadernos ATA</u>
	3. Las efectuadas por empresas autorizadas por la Secretaría de Economía
E.	<u>Empresas certificadas</u>
	<u>1. Normas generales</u>
	2. Empresas certificadas con Programa IMMEX
	3. Despacho aduanero de mercancía para su importación y exportación sin ingresar al recinto fiscalizado en aduanas de tráfico aéreo
F.	<u>Despacho aduanero de mercancía transportada por empresas de mensajería y paquetería internacional</u>
G.	<u>Procedimiento para efectuar la introducción de mercancía al resto del territorio nacional, a través de empresas de mensajería y paquetería ubicadas en la franja o región fronteriza</u>
H.	<u>Despacho aduanero de pequeñas importaciones y exportaciones</u>
I.	<u>Despacho aduanero por vía postal</u>
J.	<u>Donaciones</u>
K.	<u>Menajes de casa</u>
	1. Diplomáticos

	2. No diplomáticos
L.	<u>Importación definitiva de muestras y muestrarios</u>
M.	<u>Procedimiento para la internación de tejido humano (córneas)</u>
CUARTA UNIDAD	
TRANSITO Y DEPOSITO FISCAL DE MERCANCIA	
A.	<u>Tránsito interno</u>
	1. Normas generales
	2. Tránsito interno a la importación
	2.1. Normas generales
	<u>2.2. Por ferrocarril</u>
	2.3. Por ferrocarril de doble estiba
	<u>2.4. Por carretera</u>
	<u>3. Tránsito interno a la exportación</u>
	3.1. Normas generales
	3.2. Por carretera
	3.3. Por ferrocarril
B.	<u>Tránsito internacional</u>
	1. Por territorio nacional
	2. Por territorio extranjero
	3. Transmigrantes
C.	<u>Depósito fiscal</u>
	<u>1. Normas generales</u>
	<u>2. Depósito fiscal en establecimientos autorizados para exposiciones internacionales de mercancía</u>
D.	<u>Depósito fiscal para tiendas libres de impuestos (duty free)</u>
E.	<u>Depósito fiscal para la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte</u>
	1. Despacho aduanero de mercancías por empresas de la industria automotriz o manufacturera de vehículos de autotransporte en aduanas marítimas
F.	<u>Recinto Fiscalizado Estratégico</u>
QUINTA UNIDAD	
RECONOCIMIENTO ADUANERO	
A.	<u>Normas generales</u>
B.	<u>Revisión documental y registros en SAAI</u>
C.	<u>Revisión física</u>
D.	<u>Toma de muestras</u>
E.	<u>Calificación y solventación de incidencias</u>
SEXTA UNIDAD	
SEGUNDO RECONOCIMIENTO	
A.	<u>Segundo reconocimiento</u>
B.	<u>Toma de muestras</u>
C.	<u>Elaboración del dictamen</u>

D.	<u>Dictamen en apoyo a la verificación de mercancía de procedencia extranjera en transporte</u>
SEPTIMA UNIDAD INSPECCION Y VIGILANCIA PERMANENTE	
A.	<u>Inspección y vigilancia permanente</u>
	<u>1. Control, vigilancia y custodia permanente de accesos y salidas de recintos fiscales, fiscalizados y puntos de revisión (garitas)</u>
	<u>1.1. Accesos y salidas de los recintos fiscales</u>
	<u>1.2. Accesos y salidas de los recintos fiscalizados</u>
	<u>1.3. Puntos de revisión (garitas)</u>
	<u>1.3.1. Módulos de selección automatizada</u>
	<u>1.3.2. Carril de vacíos</u>
	<u>1.3.3. Tránsito de pasajeros en garitas de internación</u>
	<u>2. Vigilancia y custodia de mercancía de comercio exterior objeto de embargo precautorio y retención</u>
	<u>3. Procedimiento para llevar a cabo la salida de los desechos generados por los buques en puertos marítimos</u>
B.	<u>Detección de incidencias en Recinto Fiscal</u>
C.	<u>Detección de irregularidades durante la inspección y vigilancia en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados</u>
OCTAVA UNIDAD PROCEDIMIENTOS LEGALES	
A.	<u>Procedimiento administrativo sin causal de embargo precautorio</u>
	<u>1.Inicio del procedimiento</u>
	<u>2.Notificación de procedimiento</u>
	<u>3.Recepción, valoración y desahogo de pruebas</u>
	<u>4.Resolución del procedimiento</u>
	<u>5. Notificación de las resoluciones</u>
B.	<u>Procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA)</u>
	<u>1.Inicio del procedimiento</u>
	<u>2.Notificación del PAMA</u>
	<u>3.Recepción, valoración y desahogo de pruebas</u>
	<u>4.Sustitución del embargo precautorio</u>
	<u>5. Resolución del PAMA</u>
	<u>6. Infracciones</u>
	<u>7. Notificación de la resolución del PAMA</u>
C.	<u>Retención de mercancía y medios de transporte</u>
D.	<u>Envío de resoluciones para su notificación, control y cobro</u>
E.	<u>Junta técnica consultiva de clasificación arancelaria (correctiva)</u>

F.	<u>Detención de personas para ponerlas a disposición de la autoridad competente</u>
G.	<u>Atención de Recursos de Revocación, Demandas de Nulidad y Amparos</u>
H.	<u>Cumplimentación de Resoluciones y Sentencias</u>
	1. Resoluciones y sentencias emitidas en recurso de revocación y juicio de nulidad
	2. Sentencias en materia de amparo
	2.1. Amparo Directo
	2.2. Amparo Indirecto
	2.3. De los Identificadores "AI"
I.	<u>Notificaciones</u>
	1. Personales
	2. Por estrados
J.	<u>Detección de irregularidades durante la inspección y vigilancia en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados</u>

Fuente: <(https://aaachihuahua.mx/legislacion/manuales/moa)>.