
ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y PREVENCIÓN QUE SE APLICAN EN EL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO.

Luis Enrique NAVARRO CHAVARRÍA
Hadar MORENO VALDEZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis de algunos mecanismos de control de las Aduanas en México. III. Prevención en materia de ilícitos aduaneros y fiscales. IV. Regulaciones y restricciones no arancelarias. V. Conclusiones. VI. Fuentes de consulta. VII. Anexos

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se desarrolla con el objetivo de analizar y desglosar tres aspectos relevantes de la materia aduanera en México, por un lado se procede al estudio de algunos de los mecanismos de control que existen en nuestro país respecto de las Aduanas, dichos mecanismos se estiman son de vital importancia para conocer el sistema de trabajo y de organización del sistema aduanero mexicano, para conocer dichos mecanismos en el presente artículo se procede al estudio de aspectos relacionados con: la planificación; la tecnología; la capacitación de los recursos humanos; la inversión en infraestructura; la simplificación administrativa y legal que existe en las Aduanas y la participación de los particulares en funciones aduaneras; en otra parte del presente artículo se procede al análisis de la prevención en materia de ilícitos aduaneros y fiscales para ello se analizarán nociones relativas a generalidades en materia de prevención; se estudiará la planificación en la prevención; se analizarán los diversos tipos de formas de prevención en materia aduanera y fiscal como la represiva, la

* Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM

mecánica y la colectiva; asimismo y por último se estudiarán aspectos relativos a las regulaciones y restricciones no arancelarias ello en cuanto a su alcance y la regulación de las mismas en la actualidad.

II. ANÁLISIS DE ALGUNOS MECANISMOS DE CONTROL DE LAS ADUANAS EN MÉXICO

2.1. *Significado de la Aduana*

La Aduana de cada país según sus respectivas competencias y capacidades intenta implementar diversas herramientas, acciones y procedimientos a fin de agilizar la regulación del comercio exterior con otros Estados e inclusive a nivel interno se realizan mejoras tendientes a generar mayor dinamismo en el fomento del comercio interno de cada país. En este sentido hablar de la Aduana es hablar de un órgano de gobierno generalmente encargado de vigilar que se cumplan por una parte con las disposiciones normativas inherentes a la recaudación a la cual tiene derecho a percibir el Estado desde el punto de vista fiscal, y por otro lado se trata de vigilar que se cumplan las disposiciones inherentes a las regulaciones y restricciones no arancelarias de los respectivos bienes que se importan o exportan del o al territorio nacional de un Estado.

En opinión de Andrés Rohde Ponce una Aduana como concepto abarca tres elementos que deben ser tomados en cuenta para entender tal noción y en este sentido puede afirmarse que el concepto de una Aduana implica lo siguiente: a) Se trata de un lugar autorizado para permitir que por el mismo se introduzcan o extraigan mercancías del o al territorio nacional de un país; b) Puede consistir en un recinto fiscal o bien en las instalaciones en donde la autoridad aduanera realiza el registro en el tráfico internacional, de géneros y mercaderías que se importan o exportan, así como a las acciones tendientes para el cobro de los gravámenes fiscales a que tiene derecho el Estado; c) La Aduana como autoridad implica que en la mayoría de los casos, la misma se entiende como un órgano de gobierno facultado para verificar y cerciorarse respecto del cumplimiento de la legislación aplicable a las mercancías objeto del comercio internacional.¹ No obstante los señalamientos anteriores en la actualidad se estima que el concepto de Aduana, también puede abarcar en su definición acciones

¹ Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000, P. 94.

relacionadas con funciones de protección interna de los Estados, como en el caso de productos peligrosos; terrorismo y narcotráfico, etc., así como en la realización de acciones de fomento al comercio exterior.

2. 2. Mecanismos de control de las Aduanas en México

La política aduanera de cada país se implementa con el fin de organizar y planificar las acciones que tomarán los gobiernos en esta materia, ello con el fin de garantizar que las diversas operaciones de comercio exterior se realicen con apego a los principios de transparencia, trato nacional, legalidad, debido proceso legal y en su caso de audiencia, asegurando de esta manera que en las funciones del Estado en materia aduanera se implementen herramientas que otorguen mayor certeza y seguridad jurídica a todas las personas participantes en dichas operaciones de comercio exterior.

En términos generales puede señalarse que entre las funciones a realizar por parte de las Aduanas y de las autoridades que conocen respecto de las operaciones de comercio internacional, se encuentran las siguientes:

- a) Una función que tiene que ver con el aspecto recaudatorio en materia fiscal que realiza el Estado, es decir, que cuando se introducen o extraen del o al territorio nacional de un Estado, mercancías objeto de comercio exterior, deben pagarse los gravámenes fiscales a que tiene derecho el Estado, y en esos casos deberá atenderse asimismo a los acuerdos y tratados internacionales que hubiere celebrado cada país con otros Estados;
- b) Otra función tiene que ver con las facultades de verificación que llevan a cabo las autoridades estatales competentes, tratándose del cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias que deben realizarse cuando se introducen o extraen bienes objeto de comercio exterior del o al territorio nacional de un Estado;
- c) Otra función que forma parte de la política aduanera tiene que ver con funciones de verificación y cerciorarse de la veracidad de datos e información suministrada a las autoridades tratándose de operaciones de comercio exterior;
- d) En una política aduanera se deben implementar acciones que garanticen mayor celeridad, seguridad y transparencia en las operaciones de comercio exterior, lo cual significa establecer herramientas informáticas, candados de seguridad, y procedimientos administrativos ágiles y flexibles, etcétera, que garanticen un adecuado cumplimiento a la Ley apegado a la realidad

sin pretender crear obstáculos innecesarios al comercio exterior; e) Una política aduanera coherente debe implementar acciones eficaces en la lucha contra el contrabando; el lavado de dinero, el narcotráfico y la lucha antiterrorismo, a fin de generar protección a los nacionales de cada Estado y f) No menos importante es considerar que una política aduanera adecuada implica tomar acciones de fomento en las operaciones de comercio exterior.

Del correcto funcionamiento de los lineamientos anteriores se estima que dependerá en mayor o menor grado el que una política aduanera de un país logre su desarrollo y optimización, a fin de que la misma sirva como un instrumento que contribuya entre otros al desarrollo económico de un país.

En consideración de Jorge Alberto Moreno Castellanos cuando alude a las funciones de la Aduana México señala que "...dentro de las funciones básicas sustantivas de la aduana en su carácter de entidad gubernamental pública, hoy en día encontramos las siguientes: 1. De facilitación. De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la Aduana moderna, ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero y por el costo del almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de "justo a tiempo" con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país actualmente contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la Aduana Mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación así como del *just on time*. Actualmente las Aduanas del país influyen de manera determinante en el proceso de integración económica de México y en la competitividad del país, así como en la seguridad de la logística comercial, sobre todo en el concierto regional, y desde luego también en buena medida con los bloques comerciales de otros continentes..."²

² Moreno Castellanos, Jorge Alberto et al., *Comercio exterior sin barreras*, Tax Editores, México, 2005, P. 41.

Respecto de lo antes precisado debe tenerse en cuenta que en las funciones que se llevan a cabo respecto de la política aduanera y que implementa un Estado, de las funciones respectivas, la necesidad de ahorrar dinero, recursos productivos y trabajo, ello es así ya que resultan ser prioridades de la más alta envergadura en el desarrollo de la política aduanera y comercial de un país, máxime que hoy en día un Estado no puede darse el lujo de despilfarrar recursos que en no pocos casos resultan escasos y costosos, y para ello utilizar instrumentos tales como la tecnología en *internet*, los sistemas informáticos y el ahorro de papel pueden generar respuestas clave a la agilización del comercio internacional en un país, e inclusive cambiar la fisonomía y el modo de ver el comercio desde una óptica dirigida a elevar la calidad y prestación de los servicios en las Aduanas.

En este sentido se estima que entre otros elementos, las herramientas que pueden permitir resolver la antinomia de la agilización y simplificación burocrática de los trámites aduaneros con respecto a la necesidad del control tributario y para-tributario se estima que pueden ser entre otras, las siguientes:

- a) La planificación.- resulta de especial relevancia e interés para efectos del presente análisis tener en cuenta que no existen herramientas, ni métodos, ni procedimientos que por sí solos resuelvan los problemas de la agilización del comercio exterior, ya que un requisito indispensable para saber a donde se quiere ir debe responder a los cuestionamientos de que se va a hacer, como se va a hacer, cuando se va a hacer y donde se va a hacer, es decir, cualquier cambio enfocado a la modernización de los sistemas aduaneros de un país debe ir acompañado previamente de un programa que establezca etapas o metas a alcanzar a fin de lograr la modernización del sistema aduanero, en este contexto se considera que la planificación deberá implementarse de manera gradual, atendiendo a las necesidades y circunstancias de cada país y desde luego considerando los recursos con que se cuenta.
- b) La tecnología.- entendida como un conjunto de los instrumentos, procedimientos y métodos creados por el hombre a fin de simplificar y mejorar el conocimiento y la calidad de los bienes y servicios producidos, la tecnología en este contexto puede ser empleada para dar flexibilidad y agilización a la rama del comercio exterior de un país, y por ello el empleo de herramientas tecnológicas tales como las computadoras, los programas informáticos, el internet, los rayos x, los rayos gamma, etc., se estima que se tratan de elemento indispensables que deben ser usados en las adua-

nas a fin de competir con países o regiones comerciales cada vez más fuertes en su desarrollo comercial y económico. En este sentido se estima que la tecnología que puede emplearse dependerá de los recursos económicos y los programas que se tengan, ello se dice, ya que en cada caso en particular podrán obtenerse mejores resultados si la tecnología va acompañada de un adecuado uso de los recursos humanos.

- c) La capacitación de los recursos humanos.- La mejor tecnología e instrumentos electrónicos, no pueden dar mejor resultado para agilizar el comercio exterior, sino se cuenta con el personal capacitado y especializado en las áreas correspondientes del aludido comercio internacional, en este contexto un plan de profesionalización y capacitación de los funcionarios de gobierno que intervengan en esta materia resulta de enorme relevancia e interés para hacer más eficiente y agilizar el trabajo realizado en operaciones de comercio exterior.
- d) Inversión en infraestructura.- Para estar a la altura de un servicio de comercio exterior competitivo con otras regiones del mundo resulta indispensable contar con lugares adecuados para tal fin, esto es, resulta necesario crear o en su caso modernizar la infraestructura que se tenga en las Aduanas de un país, a fin de establecer condiciones para dar celeridad al desarrollo del comercio internacional, en este contexto, los aeropuertos, los puertos, las carreteras, los almacenes estatales o bien los concesionados a particulares, y los edificios de las Aduanas deben estar a la altura de las exigencias de mercados mundiales cada vez más competitivos.
- e) Simplificación administrativa y legal.- Se trata de un punto básico para modernizar el sistema de comercio exterior de un país, un plan dirigido a generar mayor dinamismo al comercio internacional no podrá dar mayores resultados si la legislación no se actualiza y se adecua al entorno socioeconómico actual, en este tenor la eliminación de trabas burocráticas, la implementación de reformas que simplifiquen las operaciones de comercio exterior, se tratan de pilares de enorme relevancia y trascendencia sobre los cuales, podrá cimentarse un comercio internacional ágil y flexible.

En este contexto deberá advertirse que la simplificación administrativa o legal de ninguna manera puede traducirse en un relajamiento de la normatividad nacional de un país, por ejemplo, deben cumplirse las obligaciones adquiridas en materia de control sanitario o fitosanitario de un Estado con independencia

del comercio exterior y tampoco puede disminuirse el cumplimiento de las normas legales tratándose de la protección de los derechos intelectuales so pretexto de buscar mayor inversión extranjera, ni tampoco podrá rebajarse el cumplimiento de las normas legales inherentes al medio ambiente, ni el comercio exterior podrá traducirse en una justificación para incumplir los acuerdos internacionales suscritos por cada país.

2.3. La planificación

Una estrategia para poder modernizar la infraestructura aduanera y al mismo tiempo fortalecer la seguridad de un Estado debe empezar por jerarquizar prioridades, atendiendo a las necesidades y recursos con que se cuente, en este sentido la planificación se estima deberá realizarse respondiendo a los cuestionamientos de que, cómo, donde, cuando y para qué se requieren realizar los cambios en el entorno de un sistema aduanero de un país en concreto. En opinión de Juan Carlos Barahona y Grettel López entre las lecciones que se deben aprender a fin de llevar a cabo las reformas aduaneras, se requiere entre otros aspectos: la necesidad de estandarización de los procedimientos mediante reglas claras para todos los participantes del sistema aduanero, la existencia de mecanismos adecuados para penalizar actitudes indebidas, la reforma aduanera debe ser vista como una inversión estratégica para un país; *para tener éxito con una reforma aduanera es requisito indispensable tener una visión clara de hacia donde se quiere llegar y encargar a una institución, adecuadamente supervisada, la administración de los recursos y la gerencia del proyecto*, se requiere voluntad política y participación directa de funcionarios del más alto nivel y la concertación con los actores involucrados, se necesita el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales, la implantación paulatina de herramientas informáticas y conjuntar la capacidad técnica y personal adecuada, etc.³ En este contexto resulta indispensable tener en cuenta que las administraciones fiscales de los diversos países deben dirigir sus esfuerzos y objetivos a fin de asignar mejor los recursos y lograr de esta manera una óptima estrategia que permita lograr los objetivos planteados. En este contexto se advierte que a fin de lograr una correcta planificación de estrategias en el contexto de la

³ Bahona Juan Carlos y Grettel López, *El proceso de reforma Aduanera en Costa Rica*. Septiembre de 1998. Página de internet web.media.mit.edu/barahona/main/publications. Consultado en 2006.

materia aduanera, resulta necesario por una parte tener en cuenta que una correcta planificación bien programada deberá considerar entre otros aspectos lo siguiente:

- a) Identificación de los problemas que existen en el desarrollo del comercio exterior y particularmente de las Aduanas.
- b) Recopilación de información para contar con elementos que puedan sustentar o apoyar un cambio o modernización del sistema aduanero de un país.
- c) Organización de la información que se hubiere reunido.
- d) Análisis de la información con que se cuente para la toma de decisiones.
- e) Considerando los elementos anteriores deberá proponerse la opción de considerar varias alternativas de probables soluciones a fin de modernizar el sistema aduanero de un país, resulta ser una opción adecuada. En general se estima que existen cuatro elementos importantes a ser tomados en cuenta para determinar la mejor solución aplicable a un determinado problema en la modernización del sistema aduanero, que son: el aspecto económico del proyecto; la situación técnica aplicable; la realidad del país; y en su caso valorar que la solución sea acorde con los fines establecidos en la política comercial y fiscal implementada por el país en cuestión.
- g) Una vez analizadas las alternativas de solución y analizadas las ventajas y desventajas de cada proyecto de solución, resulta necesario seleccionar la que se considere más adecuada e idónea a fin de instrumentar y modernizar el referido sistema aduanero de un país.

2.4. La tecnología

En el presente trabajo se plantea la hipótesis de procurar resolver la antinomia de la agilización y simplificación burocrática de los trámites aduaneros y la necesidad del control tributario y para-tributario en las Aduanas, hipótesis que por su propia naturaleza y como se ha visto anteriormente se encuentra relacionada con la implementación y uso de la tecnología adecuada que puede ser empleada en el desarrollo de la modernización del sistema aduanero.

De tal importancia resulta considerar la implementación de tecnología dentro del marco legal de un país, que por ejemplo en el sistema aduanero mexicano, en el artículo 4º de su Ley Aduanera, el precepto legal de referencia señala lo siguiente:

“Artículo 4o. Las personas que operen o administren puertos de altura, aeropuertos internacionales o presten los servicios auxiliares de terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, deberán cumplir con los lineamientos que determinen las autoridades aduaneras para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscal y de las mercancías de comercio exterior, para lo cual estarán obligadas a:

- I. Poner a disposición de las autoridades aduaneras en los recintos fiscales las instalaciones adecuadas para las funciones propias del despacho de mercancías y las demás que deriven de esta Ley, así como cubrir los gastos que implique el mantenimiento de dichas instalaciones.
Las instalaciones deberán ser aprobadas previamente por las autoridades aduaneras y estar señaladas en el respectivo programa maestro de desarrollo portuario de la Administración Portuaria Integral o, en su caso, en los documentos donde se especifiquen las construcciones de las terminales ferroviarias de pasajeros o de carga, así como de aeropuertos internacionales.
- II. Adquirir, instalar, dar mantenimiento y poner a disposición de las autoridades aduaneras, el siguiente equipo:
 - a) De rayos “X”, “gamma” o de cualquier otro medio tecnológico, que permita la revisión de las mercancías que se encuentren en los contenedores, bultos o furgones, sin causarles daño, de conformidad con los requisitos que establezca el Reglamento.
 - b) De pesaje de las mercancías que se encuentren en camiones, remolques, furgones, contenedores y cualquier otro medio que las contenga, así como proporcionar a las autoridades aduaneras en los términos que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas de carácter general, la información que se obtenga del pesaje de las mercancías y de la tara.
 - c) De cámaras de circuito cerrado de video y audio para el control, seguridad y vigilancia.
 - d) De generación de energía eléctrica, de seguridad y de telecomunicaciones que permitan la operación continua e ininterrumpida del sistema informático de las aduanas, de conformidad con los lineamientos que el Servicio de Administración Tributaria señale mediante reglas de carácter general.
 - e) De sistemas automatizados para el control de las entradas y salidas del recinto fiscal de personas, mercancías y medios de transporte, así como los demás medios de control, autorizados previamente por las autoridades aduaneras.

Cabe destacar a modo de guisa que en el caso de Perú, desde el año de 1991 se han implementado acciones relacionadas con la tecnificación y entre ellas se destaca lo siguiente: La automatización de los procedimientos y la tecnificación de las comunicaciones, se dice que constituyen elementos claves en el proceso de modernización de las Aduanas, lo cual se refleja en: el desarrollo de un Sistema Integral de Gestión Aduanera (SIGAD) que automatiza las principales operaciones aduaneras, el despacho de Importaciones, el despacho de exportaciones; regímenes temporales y de perfeccionamiento, se han implementado acciones relacionadas con el registro y control de manifiestos y de almacén. El conjunto de estos módulos o subsistemas se encuentran en funcionamiento en las 18 Aduanas Operativas de Perú. Asimismo se dice que la implementación de los programas informáticos básicos se realizó en un año; tiempo similar al referido por instituciones como la UNCTAD, etc.⁴

En el presente apartado se proceden a señalar algunos elementos o herramientas que se estima podrán auxiliar en el desarrollo y agilización del comercio exterior de un país, para ello entre otros aspectos se estima adecuado tener en cuenta que en la modernización de las Aduanas se pueden implementar diversas herramientas, en este sentido resulta importante destacar que en México en el proyecto denominado “Aduana Modelo”, se ha hecho hincapié en la implementación de los siguientes sistemas:

- a) Computadoras.- Aunque en términos generales se considera que la mayoría de las Aduanas cuentan con equipos de cómputo, lo cierto es que resulta conveniente modernizar los equipos correspondientes con tecnología de punta.
- b) Rayos Gamma.- Se trata de un sistema que en el caso de México se emplea fundamentalmente para la revisión de contenedores vacíos, a la revisión de contenedores con carga y a la revisión de ferrocarriles y a través de este sistema se agiliza y se hace eficiente la revisión a contenedores y ferrocarriles, de manera que se permite un ágil tránsito a los vehículos de referencia evitando con ello demoras en el traslado de las mercancías y permitiendo cierto grado de seguridad de que se podrán detectar mercancías diversas de las declaradas, asimismo este sistema puede ayudar a detectar personas trasladadas de manera ilegal lo cual se vincularía con aspectos de migración de los respectivos países.

⁴ La modernización de las Aduanas en Perú, 2006. Página de internet www.monografias.com/trabajos/4/acciones/acciones.shtml.

- c) Rayos X.- El objeto de este sistema en el marco de la legislación mexicana se ha dirigido a efectuar revisiones tratándose de equipaje en Aeropuertos, asimismo a través de este sistema se identifican mercancías sensibles no declaradas en los pedimentos, tales como aparatos electrónicos, bebidas, mercancías prohibidas o restringidas, etc.
- d) Sistema de supervisión y control vehicular.- Se trata de un sistema fundamentalmente dirigido a realizar la revisión de vehículos ligeros, para su aplicación, el cual cuenta con un enlace informático entre las áreas aduanales centrales con respecto a las aduanas locales, entre otros aspectos por medio de este sistema se puede constatar si se han cumplido con los requisitos legales relativos al correspondiente pago de los gravámenes fiscales del vehículo, así como de los permisos a la importación, Normas Oficiales del país, etc.
- e) Circuito cerrado de televisión y cámaras instaladas en distintos puntos de las Aduanas, equipos dirigidos a verificar la actuación y control de las actividades en las aduanas.
- f) Básculas.- El objeto de las básculas que actualmente se han implementado es establecer instrumentos de carácter electrónico con la finalidad de que pueda realizarse el pesaje por ejemplo de mercancías a granel, así como de controlar el peso de los vehículos de carga y de esta manera que las autoridades aduaneras estén en posibilidad de comprobar las manifestaciones de carga declaradas en los pedimentos, en el caso de México es importante hacer notar que en la actualidad las autoridades aduaneras emplean internamente el “Manual de Operación de Básculas”.
- g) Sistemas de intercambio de información entre autoridades del gobierno, para ello actualmente se han implementado diversos programas informáticos de enlace entre las autoridades, sería aconsejable en este punto una mayor participación y colaboración de todas las autoridades en el presente campo, como lo son: la Secretaría de Salud, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Economía; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con la Procuraduría General de la República, etc. Como ejemplo de las facultades de coordinación que debe existir entre las distintas autoridades de gobierno puede observarse que en el artículo 3º de la Ley Aduanera vigente en México se dice lo siguiente: *“Artículo 3º.- Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras. Los funcionarios y empleados públicos fe-*

derales y locales en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas...". Como ejemplos de las acciones realizadas de manera conjunta se tiene que en el sistema aduanero de México a partir de 2004, y con objeto de llevar un control automatizado de las regulaciones y restricciones no arancelarias en la validación de pedimentos, se implementó en el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) un sistema que implica un control en línea de los permisos previos que se han expedido y con esta medida se ha intentado evitar la falsificación de los permisos y asimismo se lleva mediante este sistema un control electrónico de los saldos de los mismos. Asimismo se implementó el denominado Sistema de Operación Integral Aduanero (SOIA), el cual constituye un sistema informático por medio del cual las Aduanas pueden realizar consultas electrónicas relativas a la importación de vehículos nuevos; la consulta de permisos previos; la consulta de importación de autos nuevos, usados y pick-ups; la consulta de pedimentos por vencer así como la consulta de programas de fomento a las exportaciones tales como las Maquiladoras y las empresas de importación temporal de mercancías para exportación.

- h) La necesidad de informatizar los respectivos trámites y procedimientos en esta materia. A mayor abundamiento y como ejemplo puede citarse el denominado proyecto de la "Aduana Modelo" de México en la actualidad, programa que entre otros aspectos busca instrumentar y perfeccionar el control de la información entregada por los bancos en las Aduanas, con ello se lograrían detectar diferencias en la información referida por los bancos, respecto a la registrada en el Sistema Automatizado Aduanero e Integral, que lleva la autoridad.
- i) En la actualidad se está buscando implementar de manera general la llamada declaración electrónica que pudiera sustituir los documentos en papel.
- j) Actualmente se utilizan sistemas de vigilancia por parte de empresas contratadas por el gobierno con el fin de verificar el valor en aduana de mercancías en el extranjero, respecto de mercancías que pretendan ser

introducidas en México. Para ello en la legislación mexicana se ha instrumentado un sistema denominado VALUNET y dicho sistema tiene entre otros objetivos: el verificar valores de transacciones en el país que vende las mercancías, o bien en el país de origen de las mismas; se ha implementado una base de datos de referencia de valores de mercancías; se le permite a las Aduanas manejar información relacionada con el valor en el extranjero de mercancías importadas y asimismo estar en posibilidad de analizar el cumplimiento o no de las regulaciones a la importación, ello con el fin de asegurar un adecuado cumplimiento de las normas legales nacionales relacionadas con las regulaciones y restricciones no arancelarias y asimismo que la autoridad esté en posibilidad de reducir pérdidas en las recaudaciones tributarias.

2.5. Inversión en infraestructura

Un punto de medular importancia e interés para lograr un óptimo desarrollo y agilización de las Aduanas en nuestro país estriba en realizar una serie de acciones tendientes a mejorar la infraestructura que existe en las diversas aduanas. En este sentido se hace notar que en el denominado proyecto de “Aduana Modelo”⁵ de México, en cuanto a este punto se están poniendo en marcha proyectos de modernización en infraestructura tales como: la ampliación de garitas en las Aduanas, o sea se trata de construir instalaciones más grandes para las áreas periféricas de verificación de las propias aduanas; ampliación de los lugares de reconocimiento a la importación o exportación de mercancías; reubicación de almacenes generales de depósito en los casos que así convenga a la autoridad a fin de trasladar las mercancías a esos lugares; ampliación de secciones a las Aduanas de los Aeropuertos, situación que implica agrandar y extender las zonas de reconocimiento en esos lugares, habida cuenta que día con día crece la afluencia de pasajeros y de transporte de carga en esos lugares; ampliación de los patios de maniobras donde se trasladan las mercancías en las Aduanas; construcción de módulos adicionales para la primera y segunda selección automatizada, a fin de que la autoridad aduanera pueda ejercer sus facultades de verificación y reconocimiento a las mercancías; implementación de lectores de perfil de vehículos, para determinar características de los mismos; implementación

⁵ Página de internet del Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 2006. www.sat.gob.mx

se sensores de presencia de vehículos, y lectores de matrículas, a fin de identificar datos de los vehículos presentados.

Con independencia de los anteriores señalamientos en consideración de los que exponen el presente trabajo también se pueden sugerir entre otras alternativas las siguientes: mejorar elementos de iluminación y señalización en las Aduanas; establecer centros de información en las Aduanas; ampliación de carriles para tránsito de vehículos en las distintas Aduanas, en este contexto se estimaría apropiado ampliar los accesos y las salidas de las mismas; mejorar las instalaciones de los puertos; crear o establecer en las Aduanas marítimas una mayor cantidad de almacenes estatales o concesionados a los particulares a fin de poder almacenar la mercancía de origen extranjera, etc.

2.6. Capacitación de recursos humanos.

Se trata de un elemento de vital importancia que sirve de sustento para generar una mayor profesionalización de todos los actores que participan en el desarrollo comercial de un país, en este contexto se estima que algunas sugerencias importantes a ser tomadas en cuenta en la presente materia son a saber: contar con un adecuado perfil de la materia aduanera en ello la especialización resulta de enorme relevancia e importancia; mantener cursos de capacitación constantes para el personal vinculado con áreas de comercio exterior y materia aduanera; fomento de la importancia de valores institucionales; mayor vinculación entre la administración pública federal y la iniciativa privada para conocer necesidades de ambas partes y establecer parámetros de coordinación; implementación de sistemas de vigilancia y fiscalización de las autoridades aduaneras.

Como ejemplo de lo anterior se tiene que en México tratándose del proyecto de la llamada Aduana Modelo se observa que dentro del mismo se ha implementado la revisión de la organización local de las Aduanas, revisión que entre otros propósitos busca: analizar y distribuir adecuadamente las cargas de trabajo, los tiempos de trabajo, así como los movimientos que se dan internamente en las aduanas; revisión de la estructura organizacional en las Aduanas; revisión de los puestos de trabajo en esas áreas de gobierno; mejora continua de procesos laborales a fin de generar mayor eficiencia en la labor de las autoridades; implementación de sistemas para el reclutamiento, selección y contratación del personal en las Aduanas; dotar de personal a las autoridades aduaneras

con un perfil adecuado y suficiente; buscar una remuneración justa; establecimiento de incentivos y reglas de reubicación entre el personal laboral y capacitación continua.⁶

2.7. Simplificación administrativa y legal

En el presente punto se estima conveniente señalar que la legislación de un país vinculada al comercio exterior, resulta ser un punto de medular importancia para determinar el grado de desarrollo en muchos sentidos de un país, es decir, una legislación de comercio exterior adecuada y lista para poder impulsar el comercio internacional de un país debe basarse fundamentalmente en conceptos de seguridad y certeza jurídicas, pero asimismo debe considerar el aspecto de la competencia económica en un mundo globalizado, esto es, el día de hoy no resulta posible entender un progreso económico en cualquier área de la economía de un país, si tal progreso no se acompaña con las adecuaciones legales y/o administrativas necesarias a fin de generar mayor dinamismo y fluidez al tráfico comercial de un país con respecto a otros Estados con los cuales mantenga relaciones comerciales.

Es importante tener en cuenta que la idea de considerar a la simplificación como una expresión que se refiere a eliminar o reducir normas que se considera están de más, resulta ser una expresión simplista de la propia simplificación administrativa o legal y ello se dice ya que en ocasiones una norma legal puede ser de difícil interpretación, aplicación o bien que resulte un tanto cuanto ambigua, y para efectos de aclarar en ocasiones el alcance de una norma pudiera resultar necesario elaborar una regla que facilite la aplicación de dicha norma en comento.

En este contexto se estima que los principios rectores del comercio internacional como son el principio de trato nacional; el de nación más favorecida; el principio de transparencia; el de reciprocidad, etc., se tratan de bases generales que los gobiernos de los distintos países deben considerar cada vez que promuevan alguna iniciativa legislativa relacionada con el desarrollo del comercio exterior.

Para poder considerar las propuestas señaladas en el presente trabajo, deberá tenerse en cuenta que la simplificación administrativa o legal deberá considerar entre otros aspectos lo siguiente:

⁶ Página de internet del Servicio de Administración Tributaria de México. Administración General de Aduanas. México. 2006. www.sat.gob.mx

a) Substitución de papel por mecanismos electrónicos

Respecto a este punto deberá considerarse que la eliminación de papel por información o autorizaciones vía electrónicas resulta ser un punto importante a ser tomado en cuenta a fin de agilizar el comercio internacional, lo anterior se dice ya que tal acción de ninguna manera puede significar un menoscabo del ejercicio de las facultades legales con que cuenta la autoridad aduanera para ejercer sus facultades de vigilancia y fiscalización. Entre las ventajas que se considera que se generaría con la implementación de la sustitución de papel por mecanismos electrónicos se estiman las siguientes:

Se iría disminuyendo la posibilidad de alterar o falsificar documentos; se facilitaría el intercambio de información entre las autoridades correspondientes en relación con las autoridades aduaneras, ello tomando en cuenta que un mecanismo informático permitiría revisar la información contenida en los pedimentos o declaraciones aduaneras de una forma más rápida y ágil; se evitaría generar mayor papeleo entre los diversos actores que participan en las operaciones de comercio exterior; se le podría dar mayor celeridad y fluidez al tráfico y despacho de las operaciones realizadas ante las Aduanas; se generaría mayor seguridad jurídica en la información proporcionada en los pedimentos o declaraciones aduaneras; se daría un impulso enorme al desarrollo del comercio internacional de un país; se estima que se eliminarían muchas trabas administrativas y burocráticas mediante la adopción de un esquema de este tipo; independientemente de la implementación de mecanismos de tipo electrónico, la legislación de cada país debe posibilitar a las autoridades correspondientes para que las mismas puedan ejercer sus facultades de vigilancia y control de las mercancías extranjeras que se internen al territorio de un país.

b) Reducción de trámites o normas y la simplificación de procedimientos administrativos.

Si se busca agilizar el flujo del comercio internacional entre los países, uno de los elementos a ser considerados consiste en analizar y en su caso reducir o eliminar normas legales que constituyan obstáculos a las operaciones de comercio exterior, asimismo resulta importante establecer una mayor simplificación de los procedimientos administrativos en esta materia, con tales medidas se permitiría a las autoridades detectar errores a fin de perfeccionar su legisla-

ción interna en materia de comercio exterior y eliminar trabas al desarrollo del mismo, el desarrollo de este punto puede llegar a generar resultados positivos tanto para las autoridades aduaneras, así como para los particulares que tienen injerencia en el comercio exterior, ello se dice ya que eliminando, reduciendo y simplificando obstáculos innecesarios al comercio se fomentan mejores servicios gubernamentales y se agiliza el flujo económico-comercial, sin que por ello deban menoscabarse las facultades de fiscalización y vigilancia de las autoridades, es decir, eliminando y simplificando normas innecesarias se generan mayores oportunidades de acelerar el tráfico comercial con un mayor dinamismo y flexibilidad, adecuándose a las necesidades de un mundo cada vez más competitivo.

Resulta importante considerar que en la reducción y simplificación de trámites y procedimientos administrativos se pueden considerar las siguientes sugerencias: la eliminación de trámites y obstáculos al comercio debe realizarse bajo un esquema en donde se respeten los principios básicos de la legislación de México, es decir, se deben respetar principios y garantías tales como: la garantía de audiencia; el debido proceso legal; seguridad jurídica; la certeza jurídica, etc.

La reducción de trámites administrativos debiera enfocarse en conductas o actos que se encuentran sobre regulados, a manera de ejemplo pueden citarse operaciones de comercio exterior que se encuentren reguladas al mismo tiempo por diversos órganos de una misma autoridad administrativa ello de conformidad con los Reglamentos Interiores de las dependencias o entidades de gobierno, y tales situaciones no generan fluidez en el tráfico comercial internacional. Deberá buscarse asimismo la simplificación de los procedimientos administrativos en materia aduanera tratando sobre todo de eliminar formalidades y de reducir tiempos para su resolución respetando la garantía de audiencia y de legalidad de los particulares en tales procedimientos. Deberá analizarse si la finalidad buscada con las normas establecidas se cumple efectivamente o bien si con los preceptos legales establecidos para cada caso, lo único que se está generando deviene en un sistema complejo, difícil y tortuoso para el desenvolvimiento de las operaciones de comercio exterior.

Un caso especial se estima que resultan ser las llamadas reglas generales que en materia aduanera y de comercio exterior suelen ser emitidas por las respectivas autoridades administrativas de cada país, en este contexto deberá tenerse en cuenta que dichas reglas como finalidad principal normalmente buscan aclarar el sentido de la Ley, sin embargo, resulta importante hacer notar que en diversas ocasiones las reformas, adiciones y modificaciones a las referidas

reglas generan confusión en cuanto a la forma o términos en que deben cumplirse las obligaciones normativas, en este sentido se sugiere considerar los siguientes puntos: a) Las reglas deben facilitar el cumplimiento de una norma, no complicar más su interpretación o aplicación; b) De ser posible la redacción de las reglas que se emitan para aclarar el sentido de la Ley deben ser redactadas en términos sencillos y claros; c) Las reglas en la materia deben ser emitidas dando pauta a que se verifique el cumplimiento de las mismas por los particulares, y sólo hasta que se detecten errores graves resulta aconsejable modificar o crear otras reglas que complementen el sentido de la Ley, ya que lo contrario podría dar lugar a la emisión de reglas que constantemente tuvieran que ser modificadas, generando con ello un estado de incertidumbre jurídica; d) La emisión de reglas debe darse en función de las necesidades de las personas que participan en las operaciones de comercio exterior, así como de las autoridades, a fin de generar un cumplimiento oportuno de la legislación de la materia; e) Tener en cuenta el principio de reserva de la Ley, a fin de no crear reglas que contravengan disposiciones legales de la materia. La reducción o eliminación de normas y la simplificación de procedimientos administrativos relacionados con el sistema aduanero y de comercio exterior de un país resulta aconsejable que se tenga un consenso cuando así se estime conveniente con los demás actores que participan en las actividades del comercio internacional, sea que se trate de otras autoridades gubernamentales; personas físicas; confederaciones y asociaciones, empresas participantes del tema, etc.

La eliminación, reducción de normas de comercio exterior, así como la simplificación de los procedimientos administrativos correspondientes debe respetar lo regulado en el marco de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por cada país, a fin de no generar contravenciones entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales suscritos por cada país. Cualquier eliminación o reducción de una norma o regla determinada, así como la simplificación de los procedimientos administrativos de la materia, deberá considerarse en función de los beneficios o desventajas que con los mismos se generen tanto para las autoridades, así como para los demás participantes en el marco del comercio internacional.

Resulta importante destacar que en la reducción o eliminación de normas, así como en la simplificación de procedimientos administrativos deberá actuarse con el mayor apego a derecho y para ello se considera que las reglas jurídicas de interpretación de la Ley son básicas para determinar la importancia de las normas, en este tenor se tiene que tal y como lo ha señalado el Lic. Jaime Cárdenas Gracia *"...en ocasiones, el conflicto entre reglas no puede ser resuel-*

to acudiendo a los criterios mencionados. En la teoría tradicional del Derecho se nos dirá que la solución se confía a la libertad del intérprete, el que valiéndose de todas las técnicas de la interpretación resuelve, y que para ello tiene tres posibilidades: 1) Eliminar una de las dos normas; 2) Eliminar las dos; 3) Conservar las dos. La tercera vía es la que los intérpretes constitucionales siguen con más frecuencia porque no tiene un poder abrogativo frente al legislador. Se trata de un tipo de argumentación sistemática que relaciona el sentido de una norma con el resto del ordenamiento jurídico, y que además tiene una doble dimensión: tanto negativa que sirve para rechazar posibles significados de una norma incompatible con otras normas del sistema; como positiva, que responde a la necesidad de atribuir el significado conforme o más adecuado de la Constitución con el resto de normas del ordenamiento jurídico, cuando entran en conflicto o colisión valores, principios y derechos fundamentales. También se pueden presentar el conflicto entre criterios. El criterio más fuerte es el jerárquico. En caso de conflicto entre el criterio jerárquico y el cronológico, o entre el jerárquico y el de especialidad, prevalece el primero por el principio de jerarquía normativa. El segundo criterio en fortaleza es el de especialidad. El criterio más débil es el cronológico...”⁷

c) Implementación de normas y/o reglas que instituyen nuevas figuras jurídicas

A fin de poder facilitar el desarrollo y fluidez del comercio internacional entre los diversos actores que participan en las operaciones de comercio exterior un aspecto de enorme relevancia se constituye a través de la implementación de normas y/o reglas de la materia. Este rubro se considera de enorme trascendencia e interés ya que de la implementación de nuevas figuras o procedimientos en las legislaciones que agilicen el desarrollo del comercio exterior en mayor o menor grado dependerá la evolución de un sistema económico, máxime que actualmente se vive la denominada era de la globalización, inclusive resulta importante destacar que un buen funcionamiento de figuras jurídicas que apoyen el desarrollo de un sistema aduanero serán herramientas base que servirán a un gobierno para que el mismo logre agilizar el desarrollo de su comercio exterior. La implementación de nuevas figuras en el marco de una legislación

⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, PP. 128-129.

determinada puede obedecer en algunos casos a las necesidades que de hecho se van presentando en la vida cotidiana en una determinada comunidad y que obligan a la autoridad a adecuar su legislación a tales necesidades; también existen casos en donde se busca legislar a futuro tratando de que los programas marquen las pautas y las etapas a las que se desea llegar, caso en el cual los programas y metas establecidos se constituyen en finalidades buscadas supuestamente por los pueblos de cada país; asimismo existen casos en donde se tratan de aplicar programas o planes externos en un determinado lugar, los cuales pueden o no ajustarse a las necesidades de cada Estado y por último también puede hablarse de la aplicación híbrida de figuras extranjeras, las cuales tratan de ser adaptadas a la realidad de un país, en este contexto se estima que para la implementación de nuevas figuras jurídicas entre otros aspectos deberá considerarse lo siguiente:

La implementación de nuevas figuras o conceptos jurídicos deberá adecuarse a los principios legales existentes en la legislación del país; los recursos económicos con que cuenten las autoridades estatales deberán ser considerados a fin de echar a andar nuevos programas o proyectos; la realidad social existente en una determinada comunidad resulta importante a fin de poder implementar planes en la materia; la participación de todos los sectores y agentes involucrados en los proyectos de reforma puede ayudar a consolidar más rápidamente los planes y proyectos presentados, en este caso, se estima que pueden participar tanto los sectores público como privado; la implementación de nuevas figuras jurídicas debe buscar la sencillez y agilización de los trámites en las operaciones de comercio exterior; los proyectos de reformas o adiciones deberán buscar consensar los intereses de un país con una óptica de mejorar el servicio y la calidad de la actividad gubernamental; se deberán respetar los tratados y acuerdos internacionales celebrados por el país en cuestión; buscar la celebración de acuerdos o tratados con otros países que permitan optimizar el desarrollo del comercio internacional; las normas que se propongan deberán ser redactadas en términos claros y sencillos, con un lenguaje asequible.

Como ejemplos de propuestas que se han implementado a fin de generar un comercio internacional más fluido, se tiene que en la legislación mexicana se ha implementado un sistema denominado de empresas certificadas, las cuales deben cumplir con ciertos requisitos que la Ley y demás disposiciones establecen, como son entre otras que las empresas se constituyan conforme a la legislación mexicana; que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; que hubieren dictaminado sus estados financieros para efectos fiscales durante los últimos cinco años; que demuestren un nivel de

cumplimiento de sus obligaciones aduaneras en los términos que determine el propio Servicio de Administración Tributaria, asimismo se dice que la inscripción a dicha certificación deberá renovarse anualmente, y entre los derechos que obtienen las empresas al certificarse se observan los siguientes: Pueden optar por promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana, ello no obstante que la Ley regule en forma general ciertas aduanas específicas para llevar a cabo el despacho de determinado tipo de mercancías; la agilización en el despacho de mercancías conforme a las Reglas que otorguen tales beneficios en la legislación aplicable; el despacho a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que establezca la legislación de la materia mediante reglas; facilidades en la inscripción y ampliación en los padrones de sectores específicos para poder importar ciertas mercancías reguladas; considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideren obsoletos por los avances tecnológicos; facilidades en la rectificación de los datos contenidos en la documentación aduanera; reducción de multas, etc.

d) Acuerdos, tratados y convenios internacionales.

Un aspecto legal de suma importancia e interés que debe ser tomado en cuenta para facilitar las operaciones de comercio exterior, se constituye a través de los acuerdos y tratados que pueden celebrar dos o más países, con la finalidad de facilitar el despacho aduanero en las operaciones de comercio exterior, y a manera de guisa y en el caso de México pueden señalarse a los Tratados de Libre Comercio los cuáles contienen capítulos específicos en materia de reglas de origen, procedimientos aduaneros y certificados de origen, que sirven entre otros aspectos como herramientas que facilitan el comercio entre Estados y generan beneficios a las personas que participan de los mismos. Resulta importante destacar que México con la finalidad de promover y flexibilizar sus operaciones de comercio internacional ha celebrado diversos acuerdos y convenios destinados a lograr por una parte la facilitación de las operaciones aduaneras con otros países, asimismo México ha celebrado convenios destinados a implementar intercambio de información con diversos países los cuales permiten a la Aduana de México, allegarse de datos e información relativa a sus actividades que permite mejorar y hacer más eficientes sus funciones y objetivos, entre esos instrumentos se tienen entre otros a los siguientes: Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el

Gobierno de la República de Nicaragua, firmado en México el 27 de mayo de 1997; Acuerdo de facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en México el 16 de julio de 1990; Acuerdo de facilitación aduanera entre la Dirección General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana de la República de Cuba, firmado en México el 15 de diciembre de 1986; Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1983; Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa, firmado en México el 11 de febrero de 1983; Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el Fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras, suscrito en México el 8 de febrero de 1982; etc.

2.8. Participación de los particulares en funciones aduaneras

En el presente caso se hace notar que hoy en día un factor que puede ayudar al desarrollo de algunas de las actividades aduaneras y con ello agilizar el comercio exterior, tomando en cuenta que el Estado no siempre cuenta con recursos económicos y humanos para implementar ciertos proyectos o programas nuevos, y para tales efectos de poder desarrollar esos proyectos una opción viable consiste en que tales actividades las puedan desarrollar algunas empresas privadas o bien que exista colaboración o co-inversión entre particulares y Estados, desde luego se admite que tales supuestos requieren que se traten de actividades en donde se permita la participación de particulares en términos de Ley. En efecto en consideración de los que elaboran el presente trabajo, la participación de los particulares en proyectos aduaneros, podría atender a las siguientes consideraciones: Que se quiera implementar algún proyecto determinado y el país no cuente con recursos financieros o humanos para realizar tal propuesta; que exista la necesidad de implementar algún programa específico y no se cuenten con los elementos técnicos para ello; por la experiencia y solvencia comprobada de algunas empresas en el manejo de ciertas áreas, el Estado podría aprovechar dichas circunstancias para dar agilidad a esos procesos o trámites aduaneros; para evitar la burocracia en procesos administrativos que requieran flexibilidad y agilidad en su aplicación; en todo caso siempre existe la posibilidad de que el Estado vigile el cumplimiento de las funciones de las

empresas a las cuales se les otorguen concesiones y autorizaciones, y al momento en que se detecten irregularidades graves en el manejo de las concesiones, se podrían cancelar las autorizaciones o concesiones. Por otra parte se estima que la participación de los particulares en actividades o funciones de las Aduanas no debe implicar el concepto de privatizar las Aduanas, ya que desde el punto de vista de seguridad nacional se considera que no resultaría conveniente privatizar o dejar totalmente en manos de particulares funciones tan sensibles de un Estado, como lo son las Aduanas en su totalidad. No obstante lo anterior en el caso si se estima apropiado y viable, que algunas funciones de las Aduanas respecto de las cuales un país no cuente con recursos económicos o técnicos suficientes para echar a andar ciertos proyectos en cuestiones periféricas de las Aduanas, los mismos podrían ser sujetos de participación de la iniciativa privada.

En este sentido y como ejemplo de tal participación de particulares se tiene que atendiendo a lo señalado en la Ley Aduanera de México a manera de guía se pueden encontrar ejemplos de participación privada en las siguientes actividades aduaneras: Conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Aduanera de México el Servicio de Administración Tributaria puede otorgar la concesión a los particulares a fin de que presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías en los denominados recintos fiscalizados; en el artículo 14-C de la Ley en comento se dice que el Servicio de Administración Tributaria puede autorizar a los particulares a fin de que presten los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en las Aduanas; en el artículo 16 de la Ley Aduanera se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizar a los particulares a fin de que presten los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para realizar el despacho aduanero y como otro ejemplo se tiene que en el artículo 16-A de la Ley Aduanera se observa que la autoridad podrá autorizar a particulares a fin de que se presten los servicios de pre-validación electrónica de datos.

III. PREVENCIÓN EN MATERIA DE ILÍCITOS ADUANEROS Y FISCALES

3.1. Generalidades

Un elemento importante para modernizar al sistema aduanero de un país que ayude a agilizar el marco del comercio internacional, se basa en establecer

parámetros que logren la prevención en materia de ilícitos aduaneros y fiscales y en este sentido, se estima que el concepto de prevención de ilícitos guarda enorme interés e importancia para el presente trabajo. Por prevenir debe entenderse el hecho de conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin, en este sentido en materia de ilícitos, prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta delictiva o que constituya infracción, disponiendo los medios necesarios para evitarla. La idea de la prevención en materia delictiva ha estado presente desde tiempos antiguos. La pregunta qué hacer para que el hombre no delinca, ha tenido diversas respuestas, la criminología tradicional y liberal han hablado de la represión a través de diversos sistemas, mientras que la nueva criminología ha pensado en la prevención y aunque a dicho poco, sin embargo en el presente trabajo y para efectos de lograr una disminución de conductas ilícitas en materia aduanera se sugiere como opción la aplicación de una política criminal alternativa, que se dirija precisamente a evitar conductas ilícitas relacionadas con la materia fiscal y aduanera. La prevención de las conductas ilícitas tiene por objeto minimizar la ocurrencia de las conductas delictivas e infractoras, atacando sus causas, en las que juegan un papel importante el ambiente social en que ha nacido, crecido y vivido el individuo, el cual influye en el proceso evolutivo de la personalidad del sujeto; así como las condiciones físicas, económicas, culturales, morales y sociales en general, factores todos ellos que en la mayoría de los casos son determinantes para que el individuo sea o no infractor de las leyes; sin embargo, en materia de ilícitos aduaneros y fiscales, se observa de manera muy puntual que un factor de trascendencia es el deseo del ser humano de acumular riquezas en este caso en detrimento del interés del Fisco Federal. Las formas y modalidades de las conductas delictivas se han ido transformando a la par del desarrollo social, no así la mayoría de los sistemas de prevención, que en el momento actual se encuentran desvinculados de los cambios técnicos y científicos, lo que acarrea su ineficacia.

José María Rico en su obra "Crimen y Justicia en América Latina" señala que para que tenga éxito cualquier tipo de política preventiva – especialmente la que se ejerce en materia de delincuencia, es necesario ante todo que las personas encargadas de elaborar los planes de la misma posean un profundo conocimiento del problema en toda su complejidad y en sus relaciones con los demás elementos de la situación.⁸

⁸ Citado por Reyes Calderón José, *Criminología*, Tercera edición, Editorial Cárdenas, México, 2001, p. 503.

Lo anterior, resulta de suma importancia, ya que en diversos países el problema a que se han enfrentado las Administraciones Públicas por ejemplo, es que los servidores públicos encargados de elaborar los programas de prevención, en la mayoría de los casos no cuentan con experiencia y conocimientos suficientes para elaborar y llevar a cabo dichos programas de prevención, lo que ocasiona gastos innecesarios, ineficacia de dichos programas, y un desajuste a la realidad en que pretende aplicarse. Tomando en cuenta los señalamientos anteriores, se estima que para efectos de tratar de prevenir ilícitos fiscales y aduaneros se debe considerar la materia de planeación de la prevención de ilícitos, resultando importante observar la cultura de cada país a fin de detectar los males que afectan al mismo, puesto que las conductas ilícitas sólo podrán ser analizadas, estudiando la estructura que las ha producido, es decir el fenómeno delictivo o infractor no podrá explicarse si no es dentro de un contexto social que se da en un tiempo y en un espacio específicos. En este contexto es importante observar que en México y Estados Unidos, en opinión de los que suscriben el presente trabajo, no se debe regular una misma conducta como constitutiva de delito y como constitutiva de infracción, como sucede en diversos ilícitos fiscales, dentro de los que se encuentra el contrabando, lo anterior es así, toda vez que a pesar de que la referida doble regulación en diversos países, entre ellos México, se haya resuelto por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como legal, no se debe abusar de una política represora, máxime que no existen diferencias esenciales entre la infracción y el delito, sino sólo de grado, y de que dicha doble regulación no ha servido como prevención en materia de ilícitos aduaneros y fiscales, pues, con dicha medida no se han reducido las conductas ilícitas en dicha materia.

3.2. Planificación

En este sentido y relacionado con ilícitos aduaneros un tema de enorme relevancia, tratándose de la prevención del delito, lo implica la planificación, la cual debe entenderse como una operación política y técnica que tiene por finalidad la transformación dirigida de un lado a las condiciones generales de vida, de las que forma parte la justicia, y por otro a las instituciones, servicios y medios directamente relacionados con esas condiciones de vida. En este sentido se advierte que es necesario la creación de un órgano rector (por ejemplo a través de una Comisión Intergubernamental) donde se coordine la planificación en materia de prevención de ilícitos, en este caso, aduaneros y fiscales, con rela-

ción al comercio exterior, pues la multiplicidad de planes no es benéfica, e impide dirigir y evaluar correctamente la política que se trate de implementar.

3.3. Formas de prevención

Las formas de prevención que un país puede adoptar para tratar de prevenir conductas ilícitas en materia aduanera y/o fiscal son las siguientes: a) Prevención represiva. Este tipo de prevención se funda en la intimidación, se trata de que el sujeto se desista de su idea infractora o delictiva a través de la punibilidad (amenaza de pena o sanción), se da en el ámbito legislativo. Aunque sabemos que la solución no sólo es la creación de normas, sino la aplicación correcta de éstas; b) Prevención mecánica. Trata de crear mecanismos que obstaculicen al infractor la comisión de las conductas ilícitas, en este contexto, por ejemplo puede auxiliar la implementación de tecnología en las Aduanas y de instrumentos de detección de mercancías prohibidas o restringidas y c) Prevención colectiva. Se trata de detectar y reducir, los factores delictivos; se trata de una forma no penal, y es previa a la conducta ilícita, como ejemplo de ello, se tienen las campañas publicitarias y de información en medios de comunicación masivos, mediante las cuales se hace del conocimiento de los particulares las consecuencias de incurrir en conductas ilícitas en materia aduanera y/o fiscal.

- Por lo que hace a la prevención represiva, en México al igual que en diversos países, entre ellos Estados Unidos de Norte América, como ya se señaló, las conductas ilícitas relativas a la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional, omitiendo el pago de impuestos, cuotas compensatorias, y permisos, o tratándose de mercancías prohibidas, se encuentran reguladas y sancionadas en dos ordenamientos distintos teniendo la calidad de delito e infracción, así en México dichas conductas se encuentran reguladas y sancionadas tanto en el Código Fiscal de la Federación en su aspecto delictual, así como en la Ley Aduanera cuando se habla de infracciones administrativas.

Al respecto los que suscriben el presente trabajo consideran que una buena técnica legislativa, en materia represiva de los ilícitos aduaneros y fiscales deber ser instrumentada tomando como ejemplo a España, país en el cual el ilícito de contrabando es sancionado por una sola vía, ya sea la penal o la administrativa, pero no por ambas, tomando en primer lugar un

criterio cuantitativo, en razón del monto omitido de impuestos, y un criterio cualitativo, dependiendo de la clase mercancías, es decir si son restringidas o prohibidas, lo anterior a efecto de determinar qué conductas serán delito y cuáles infracción, evitando que una misma conducta ilícita en materia aduanera y fiscal, sea reprimida en el ámbito penal y administrativo. Con ello, se lograría evitar iniciar una multiplicidad de procedimientos que en ocasiones la autoridad aduanera desconoce si corresponden al ámbito administrativo o penal o a ambos, ello ya que con este criterio se generaría mayor certeza jurídica en la actuación de la autoridad aduanera, y en muchos casos, se dejaría de utilizar al derecho penal como “cobrador del fisco”.

- En cuanto a la prevención mecánica, las acciones más significativas en materia de prevención de infracciones aduaneras y de delitos fiscales referente al comercio exterior, que el Gobierno de México ha instrumentado y que se consideran medios eficaces para evitar que los particulares incurran en actos ilícitos, se encuentran las siguientes: la modernización y equipamiento de las Aduanas con tecnología de punta; el intercambio de información con otras dependencias de gobierno; el monitoreo de las operaciones e investigaciones con base en factores de riesgo; la instrumentación del programa VALUNET, a través del cual se trata de comprobar la veracidad de la información declarada en las transacciones de exportación hacia México; la revisión documental de las operaciones a posteriori al despacho aduanero; la realización de visitas domiciliarias y verificación de mercancías en transporte por medio de operativos realizados por las autoridades aduaneras; realizar el despacho de mercancías en Aduanas exclusivas tratándose de mercancías sensibles (esto es áreas industriales objeto frecuentemente de la importación de mercancías por medio de contrabando); participación de observadores del sector privado en las Aduanas; creación de una Comisión Mixta para el fortalecimiento del control aduanero y el combate a la economía ilegal; convenios entre la Federación y las diversas entidades de un país para que los Estados pueden llevar a cabo la vigilancia de toda clase de mercancías de procedencia extranjera.

Actualmente, existe un “Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal”, en el que se propone la intervención de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, como son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, y la Secretaría de

Seguridad Pública. Como funciones de dicha Comisión se tienen: el proponer las políticas, lineamientos, procedimientos, estrategias y acciones que permitan una mayor eficacia en la prevención y combate a los diversos ilícitos que afectan la legal importación, distribución o comercialización de mercancías de procedencia extranjera, así como a la economía informal en el país”.

- En un tercer tipo de prevención, o sea la colectiva, se pueden sugerir como alternativas de propuestas las acciones consistentes en:
 1. Las investigaciones encaminadas para la obtención de un diagnóstico sobre las actitudes personales y los hechos sociales concurrentes a la génesis del delito o infracción, así como otros tipos de comportamiento o componentes de situación pre – delictiva o pre-infractora.
 2. La evaluación de las investigaciones sobre las causas que originan el delito o la infracción para establecer un plano de profilaxis social con el fin de disminuir la incidencia delictiva o infractora.
 3. La formación de personal adecuado en materia fiscal, aduanera y penal, para aplicar las medidas inherentes a la prevención, y para la aplicación de medidas de profilaxis delictiva o infractora.
 4. El estudio y la coordinación de todo lo que se refiera asistencia oficial a eventos nacionales e internacionales relacionados con la etiología y la prevención del delito.⁹

Asimismo, dentro de las acciones de este tipo de prevención de los delitos, tenemos la presencia de diversos países, en los Congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente. En efecto, en dichos congresos, se reúnen representantes de gobiernos, especialistas en prevención del delito y justicia penal, académicos de renombre internacional y miembros de las organizaciones no gubernamentales interesadas que examinan problemas comunes, comparten experiencias y buscan soluciones viables a la delincuencia, sus recomendaciones tienen la finalidad de influir en los órganos legislativos de las Naciones Unidas – la Asamblea General y el Consejo Económico y Social – y en los gobiernos nacionales y locales. Así tenemos que los congresos que han tratado de forma primordial el tema de la prevención del delito.

⁹ Ibidem. pp. 128 y 129.

Otras acciones que en materia de prevención de los ilícitos aduaneros y fiscales con motivo del comercio exterior, que se pueden implementar para evitar incurrir en ilícitos aduaneros y/o fiscales se tratan de las siguientes propuestas:

Se puede considerar la implementación de radares, como ocurre actualmente en Centro América, con el cual se pretende hacer imposible el tránsito de aeronaves o buques en cierto espacio internacional, sin que sea detectado o se tenga la alerta de esta incursión o intento de incursión; la existencia permanente de un órgano ajeno a la institución de las aduanas, con atribuciones para observar los procesos y trámites aduanales, debiendo sobre todo cuidar que dicho órgano ajeno a las aduanas no entorpezca las labores del personal de dichas aduanas; es importante considerar que debido a que el ilícito de contrabando ya no se realiza de manera violenta, sino ahora en su gran mayoría se lleva a cabo mediante formas técnicas, tales como, el empleo de la sub-valoración de mercancías, en este contexto y a manera de guisa pueden implementarse acciones tendientes a evitar dicha sub-valoración, y en este sentido resulta interesante y eficaz la instrumentación de un programa, como el ya mencionado (*ValueNet*), con el objeto de verificar los valores en el país de origen de la mercancía exportada hacia los diversos países para determinar si los datos contenidos en la documentación e información proporcionada por los importadores corresponden con la operación real, sin retrasar el despacho aduanero. Paralelamente a las sanciones que se impongan a quienes comenten el ilícito de contrabando, y a efecto de reducir el mismo, siempre será importante, amén de las acciones ya comentadas, tomar acciones de naturaleza psicológica de concientización, que lleven principalmente a la prevención del ilícito. Convencer a los gobernados de que el ilícito de contrabando, provoca graves perjuicios en diversos aspectos que influyen de manera directa en la sociedad. Esas medidas de concientización, deben aplicarse con mayor vigor a los servidores públicos adscritos a las aduanas, que se encargan de revisar a las personas que introducen o extraen mercancías del país.

IV. REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

En las diversas legislaciones de los países del mundo, a la par de las regulaciones arancelarias, en las mismas, se imponen también restricciones y regulaciones no arancelarias al flujo del comercio internacional, las cuales pueden ser a la introducción o bien a la extracción de mercancías de sus territorios nacionales. Las restricciones y regulaciones al comercio se justifican en términos del

bienestar nacional y se establecen para proteger sobre todo a aquellas industrias y fuentes de empleo que se verían perjudicados por la entrada al país de mercancías extranjeras.

En este sentido, se señala que las regulaciones y restricciones no arancelarias son aquellas que se encargan de regular o restringir la entrada o salida del territorio aduanero, de las mercancías que pudiesen incidir en aspectos primordiales de un país, tales como la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud humana, animal y vegetal, entre otros, así como también la de guardar el equilibrio de su economía nacional. Por lo que hace a las medidas no arancelarias, éstas tienen como objetivo en la mayoría de los casos fines legítimos como la protección al consumidor, la defensa sanitaria o la seguridad pública, es decir se trata de un instrumento de política comercial destinado a regular las características que deben cumplir ciertos productos de procedencia extranjera para ingresar a un determinado país, es decir, se establecen como medidas de carácter preventivo. Mientras que las restricciones no arancelarias fueron definidas en los Acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 como «cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de otra naturaleza que impida o dificulte la libre importación o colocación de productos en el mercado local», dichas medidas tienen como objetivo proteger a las industrias locales y las economías nacionales obstaculizando o restringiendo la entrada o salida de mercancías. Según su naturaleza, las Restricciones no Arancelarias se pueden clasificar en: “Restricciones de carácter cuantitativo: son aquellas destinadas a controlar el volumen de las importaciones, como los cupos de importación, el régimen de licencia previa, vistos buenos a cargo de un organismo estatal, prohibición de las importaciones (incluidas la prohibición temporal y la prohibición de temporada), obligación de incorporar insumos nacionales en la fabricación de un producto. Medidas que surten efecto a través de los costos y los precios: destinadas a impedir que las mercancías importadas no se vendan por debajo de un cierto precio, como los derechos variables y gravámenes suplementarios a la importación, regímenes de precios mínimos u oficiales, medidas antidumping y compensatorias, depósitos previos etcétera..”

En México, las mercancías que se encuentran sujetas al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la entrada a nuestro territorio nacional, o bien a la salida del mismo, se identifican en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclaturas, que les correspondan conforme a la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación, contenida en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Debido a que el intercambio comercial es cada vez más abundante y diversificado, la planta productiva nacional se vuelve más vulnerable a las prácticas desleales de comercio, razón por la cual se hace necesario crear más y

mejores instrumentos jurídicos, entre ellos, la creación de reglas de carácter general que expliquen, desarrollen y disminuyan la discrecionalidad de las autoridades sobre la aplicación correcta de la legislación y la normatividad aplicable, lo cual redundará sobre todo en mayor transparencia y certeza jurídica para el particular. No obstante lo anterior, habrá que tener cuidado en no reglamentar “por reglamentar”, pues la creación de normas en forma desmedida, también conduce a la incertidumbre jurídica.

En consideración de los que suscriben el presente trabajo, se estima que una sugerencia para ser aplicada en esta materia es con el paso del tiempo, lograr la informatización y control electrónico de las diversas regulaciones y restricciones no arancelarias, ello con el fin de poder conocer sobre la validez y vigencia de las mismas vía la validación y pre-validación del pedimento. Así de esta manera, el importador y exportador y el agente aduanal, podrá demostrar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a través de medios electrónicos. Como ejemplo de avance de lo anterior se tiene que dentro de las Acciones Concretas de Mejora Regulatoria 2005-2006, ha implementado la actualización de las barreras no arancelarias.

Ahora bien, a efecto de que el establecimiento de las medidas y regulaciones no arancelarias sean las necesarias, eficaces y justas, se considera como tema prioritario que los gobiernos de los países den mayor participación a los organismos privados y públicos en el establecimiento de regulaciones no arancelarias, así como en las negociaciones comerciales internacionales. Asimismo, es importante implementar la participación de las organizaciones empresariales, a fin de que éstas emitan su opinión en relación a los anteproyectos de disposiciones derivadas de las diversas legislaturas en Comercio Exterior, anteproyectos que, por otra parte, deberán ser dados a conocer al público, para lo cual se sugiere que dicho derecho se establezca en ley. De igual forma se deberá establecer que dichos organismos empresariales puedan solicitar la revisión de las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentran vigentes, a fin de recomendar las modificaciones que estimen convenientes.

A manera de ejemplo en México existe la asociación civil “Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente”, la cual dentro de sus objetivos primordiales se encuentra el lograr que las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, sean mecanismos ágiles para preservar la seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecológica; y no se conviertan en una barrera no arancelaria al comercio exterior.

V. CONCLUSIONES

Las Aduanas en la actualidad constituyen lugares autorizados conforme a la legislación de cada país por donde se realizan las importaciones, exportaciones y tránsitos de mercancías y debido a ello en la actualidad se observa que unas Aduanas preparadas y capacitadas para desarrollar sus actividades adecuadamente pueden apoyar en mucho al desarrollo del comercio internacional de un país.

Las herramientas que actualmente se consideran necesarias en las Aduanas para que las mismas puedan llevar a cabo un correcto control de sus funciones al mismo tiempo que fomenten la agilización del comercio internacional se estima que se constituyen por: una adecuada planificación de las actividades y programas de las autoridades aduaneras; la implementación de tecnología adecuada para realizar sus actividades; la capacitación de sus recursos humanos; la inversión en infraestructura a fin de que las autoridades puedan realizar sus funciones y la simplificación administrativa y legal de las funciones de la legislación de la materia con la finalidad de agilizar y dar flexibilidad al comercio internacional.

La planificación de las actividades y programas de las autoridades aduaneras se debe constituir a través de un plan estructurado y de una estrategia programada para llevar a cabo la modernización de la infraestructura aduanera, así como para generar mayor celeridad y agilidad a los trámites del comercio exterior, en este sentido una correcta planificación ayuda a establecer prioridades, atendiendo a las necesidades y recursos con que se cuente. Para realizar una adecuada planificación de las actividades relacionadas con el control aduanero se deben tomar en cuenta entre otras medidas las siguientes: identificar el problema que se desea solucionar, recopilar la información necesaria; organizar la información que se hubiere reunido; analizar la información con que se cuente; proponer varias alternativas de probables soluciones y en su caso seleccionar la propuesta de solución que se considere más viable.

Un elemento de vital trascendencia para llevar a cabo un adecuado control de las Aduanas respecto de la agilización del comercio internacional, se trata del concepto de simplificación administrativa y legal, ello es así ya que una legislación moderna y adaptada a los cambios del mundo actual puede ayudar a impulsar el desarrollo del comercio internacional en un país, simplificando en muchos casos las trabas burocráticas que se presentan en el acontecer cotidiano, para ello se estima que en este contexto pueden adoptarse una serie de medidas que son a saber entre otras: la substitución de papel por

mecanismos electrónicos; la reducción de trámites o de normas administrativas de la materia, la simplificación de procedimientos administrativos; la implementación de normas y/o reglas que instituyen nuevas figuras jurídicas; la celebración de acuerdos, tratados y convenios que faciliten la aplicación de normas entre diversos países y la participación de particulares en actividades aduaneras, etc.

La prevención hoy por hoy resulta ser la solución para reducir de forma considerable el fenómeno delictivo, así como la comisión de infracciones, en este caso, en materia fiscal-aduanero, en virtud de lo cual por una parte habrá que enfocarse en contrarrestar en la medida de lo posible el hecho de que el infractor vea en el ilícito de contrabando una forma de acumular riquezas, y algunas de las formas para lograrlo es sin duda que dicho infractor encuentre verdaderos obstáculos, ya sea para introducir o extraer mercancía de los diversos territorios aduanales en forma ilegal, aunado a lo anterior, es de suma importancia que en la mente del sujeto esté presente la sanción a que se hará acreedor si realiza determinada conducta ilícita, lo cual sólo se logra si la autoridad es capaz de detectar a la mayoría de los contrabandistas, instaurarles un procedimiento y sancionarlos, porque de lo contrario la amenaza de pena o sanción no intimida al sujeto, y no se cumple con la prevención general.

En materia de planeación de la prevención es necesario ante todo que las personas encargadas de elaborar los planes de la misma, posean un profundo conocimiento del problema en toda su complejidad, pues en la mayoría de los casos, los funcionarios encargados de hacer dichos planes son improvisados, ello ya que en no pocas ocasiones, se han desempeñado en áreas totalmente ajenas a la materia fiscal-aduanal. Asimismo, sabemos que en diversas ramas del derecho y de la economía, en donde se ubican los ilícitos aduaneros, no basta que los servidores públicos tengan conocimiento de la materia, para poder implementar diversas acciones tendientes a disminuir el índice delictivo, pues existe multiplicidad de factores que hacen imposible poner en marcha dichas acciones, sin embargo, en el tema que nos ocupa, se considera como una acción de primer plano, y que es factible de implementar, la observación por parte de un organismo independiente al de las autoridades aduanales, de las operaciones del despacho aduanero.

Para que las restricciones no arancelarias determinadas por cada país sean las necesarias, eficaces y justas, es necesario que los gobiernos de los países den mayor participación a los organismos privados y públicos en el establecimiento de dichas restricciones no arancelarias, en particular es importante la participación de las organizaciones empresariales, pues son las empresas que-

nes recientes directamente el establecimiento de dichas restricciones no arancelarias. En efecto, una normatividad consensuada con los distintos actores del comercio exterior, resulta ser más eficaz, pues se ha demostrado que quien participa en su elaboración en este caso desde un punto de vista material, se siente con mayor disposición a su cumplimiento, quizás por considerarla en términos generales más justa.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- MORENO CASTELLANOS, Jorge Alberto *et al.* *Comercio Exterior sin Barreras*, Tax Editores, México, 2005.
- REYES CALDERÓN, José. *Criminología*, Tercera edición, Editorial Cárdenas, México, 2001.
- ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, Ediciones Fiscales ISEF. México. 2000.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa México, 2005.
- Ley Aduanera de México. Trigésima séptima edición, Editorial ISEF, México, 2005.
- Reglamento de la Ley Aduanera de México, Trigésima séptima edición, Editorial ISEF, México, 2005.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior de México, Editorial ISEF, México, 2005.
- Ley de Comercio Exterior de México, Trigésima séptima edición, Editorial ISEF, México, 2005.

Otras fuentes

Página de internet de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de México, CAAAREM. México. 2006. www.caaarem.mx

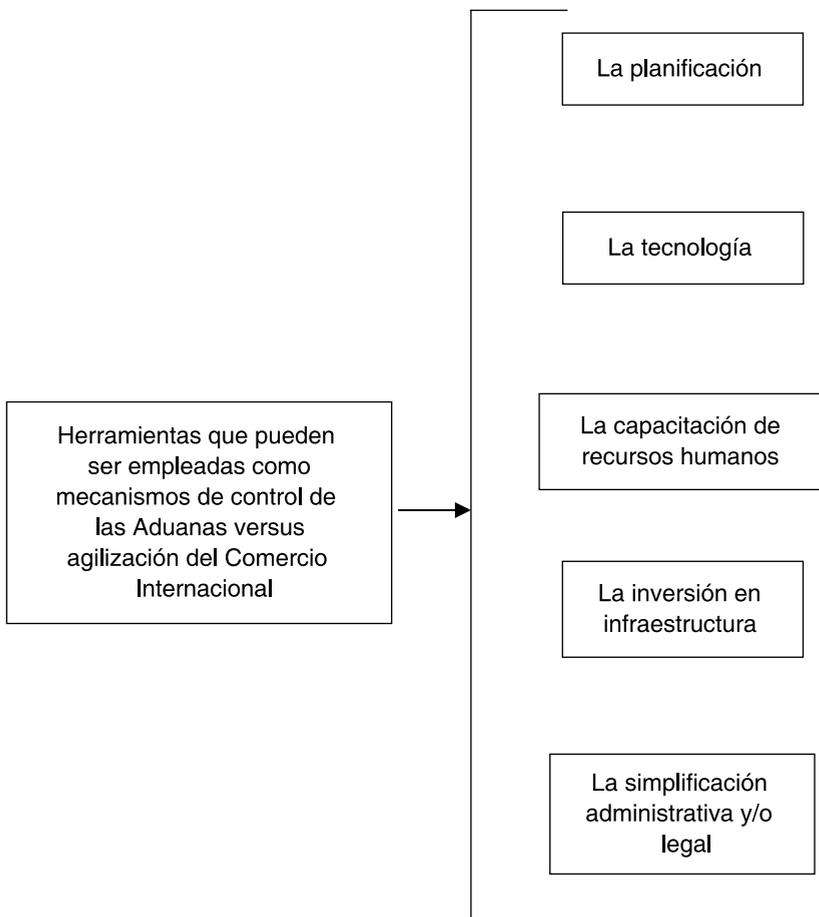
Página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 2006. www.sat.gob.mx

BARAHONA Juan Carlos y Grettel López. El proceso de reforma Aduanera en Costa Rica. Septiembre de 1998. Página de Internet web.media.mit.edu/barahona/main/publications. Costa Rica 2006.

VII. ANEXOS

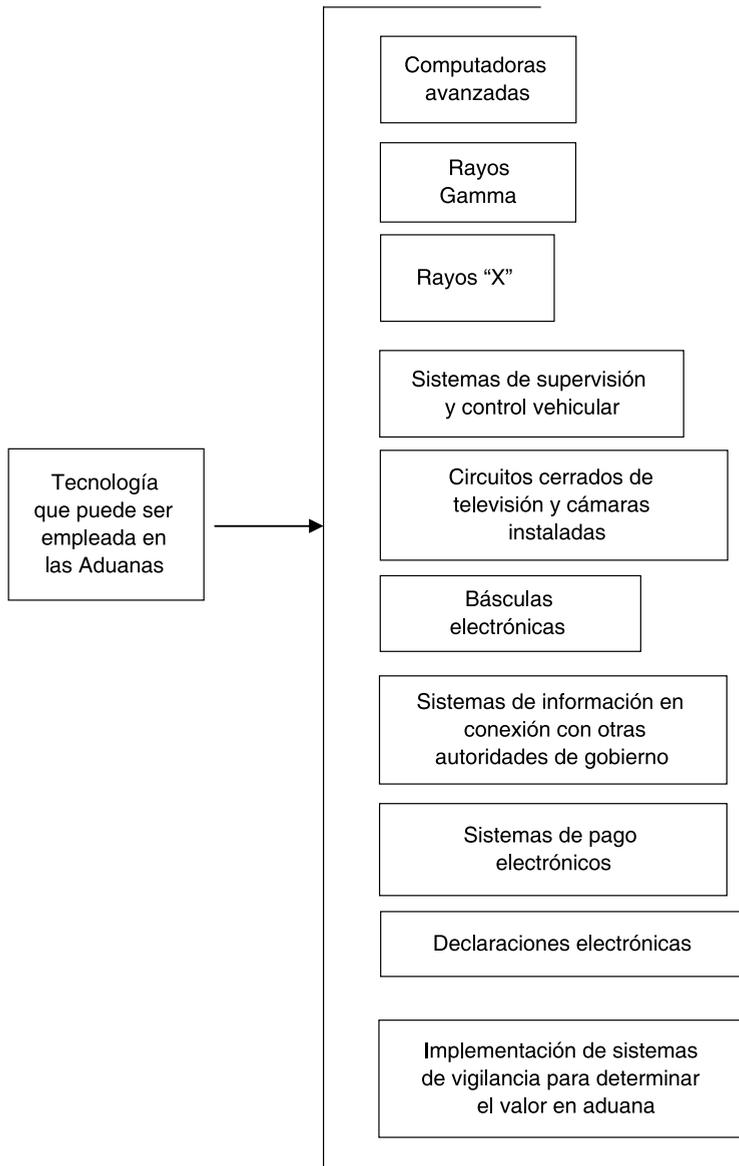
Anexo I

Herramientas empleadas para mejorar los mecanismos de control de las Aduanas versus agilización del comercio internacional



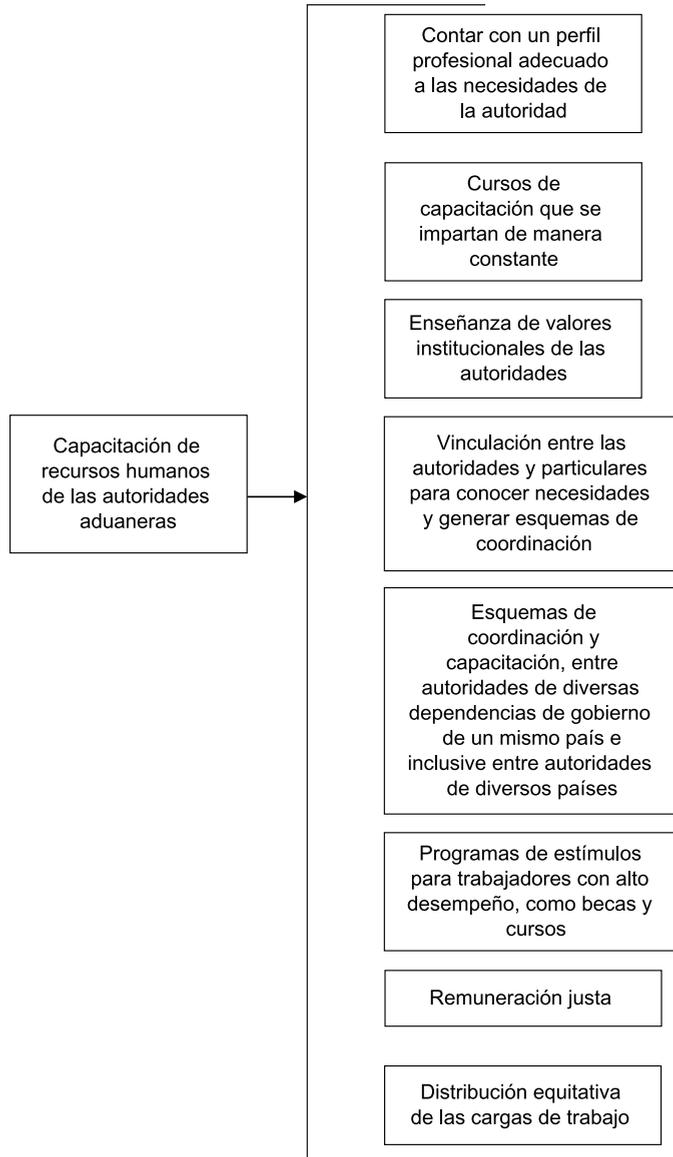
Anexo II

Instrumentos tecnológicos que pueden ser empleados por las autoridades aduaneras a fin de mejorar sus mecanismos de control con relación a la agilización del comercio internacional



Anexo III

Elementos que deben ser valorados para la capacitación de recursos humanos a fin de mejorar los mecanismos de control de las Aduanas, con relación a la agilización del comercio internacional.



Anexo IV

Cuadro comparativo de algunas propuestas de reformas al sistema aduanero que fueron implementadas por algunos países de Latinoamérica a finales de los ochentas y que continúan a la fecha.

Reformas aduaneras realizadas en México	Reformas aduaneras realizadas en Perú	Reformas Aduaneras realizadas en Costa Rica	Reformas aduaneras realizadas en Venezuela
Después del año 2000, se implementó el proyecto denominado Aduana Modelo, elaborado por la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria de México, en el cual se involucran áreas como son modernización de: infraestructura física; equipamiento; automatización de procesos; entorno de las Aduanas; estructura organizacional y personal y mecanismo de evaluación; se han implementado proyectos entre otros como la ampliación de la infraestructura; instalaciones para la guarda de mercancías; mejorar seguridad y control de las instalaciones, proyectos de reordenamiento de funciones y de labores en las Aduanas, implementación de proyectos involucrados con la tecnología, como Rayos X, Rayos Gamma, Básculas, etc.	Entre 1991 y 1995 en la Aduana de Perú se planteó la modernización de la Aduana, proyecto que a la fecha ha continuado, en dicha reforma se implementó el programa de Proyecto de Reforma y Modernización de la Aduana que entre otros aspectos planteó la actualización y mejora del marco legal; la optimización de la Organización y Administración de Aduanas; la Mejora significativa de la calificación y remuneraciones del personal profesional; la racionalización de los procedimientos operativos aduaneros, el desarrollo e implementación de un sistema informático integral de la Aduana y la reducción sustantiva en los tiempos de atención al público.	A partir de 1989, inicia la Reforma Aduanera Costarricense de los años noventa, que hoy en día continúa y que se dirigió fundamentalmente y entre otros aspectos a: implementar una estrategia de modernización identificando los actores de la reforma; se modernizó el aparato aduanero; se realizaron reformas legales; se estandarizaron los procedimientos, se implementaron reglas claras para los participantes; se consideró una inversión estratégica la reforma para el país; trataron de cuidarse tareas de fiscalización y control; participación de transportistas, almacenes fiscales, agentes aduaneros y demás auxiliares, implantación paulatina de herramientas informáticas, reforma simultánea de otras dependencias.	En el año de 1989 el gobierno de Venezuela inició un proceso de apertura de la economía, el cual en esos momentos incluyó un Reglamento de la Ley sobre Regímenes Aduaneros Especiales y se creó asimismo una Oficina para la Modernización Aduanera, entre otros objetivos se plantearon como finalidades: la reestructuración administrativa de las organizaciones aduaneras; la revisión de la legislación; motivación y perfeccionamiento de su personal; la informatización de sus procedimientos y de los instrumentos de apoyo; buscar mejorar la recaudación; dotar de estadísticas al gobierno; extender el control a actividades aduaneras; simplificación informática de procedimientos; y facilitar a usuarios el acceso al sistema de información.

Datos obtenidos de:

México. Página de Internet de la Aduana México. Servicio de Administración Tributaria. México. 2006.

Perú. Página de internet www.monografias.com/trabajos/4/acciones/acciones.shtml. La modernización de las Aduanas en Perú. 2006.

Costa Rica.- Página de internet web.media.mit.edu/barahona/main/publications. Costa Rica 2006. Barahona Juan Carlos y Grettel López. El proceso de reforma Aduanera en Costa Rica. Septiembre de 1998.

Venezuela.- Página de internet www.alv.logistica.org/doc6angelrodriguez automatización Aduanera. "Dentro del Proceso de modernización aduanera que lleva a delante el Gobierno Venezolano, a través de su órgano rector el Servicio Nacional Integrado".