



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

---

---

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

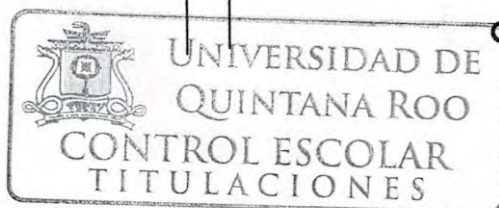
La creación de las agencias aduanales y de servicios integrales  
de comercio exterior en la frontera de Quintana Roo con Belice.

**TRABAJO: MONOGRAFICO**  
**Para obtener el grado de:**  
**LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA**  
**LILIANNE ARACELY ALVARADO RIOS**



Chetumal, Quintana Roo, México, febrero de 2020.





# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

La creación de las agencias aduanales y de servicios integrales de comercio exterior en la frontera de Quintana Roo con Belice.

Presenta:

Trabajo Monográfico elaborado bajo supervisión del comité de Asesoría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

### LICENCIADA EN DERECHO

#### COMITÉ:

ASESOR TITULAR: ~~Mtra. Diana Larissa Orlayneta Paralizábal~~

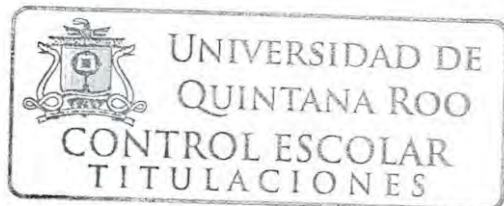
ASESOR TITULAR: ~~Mtro. Juan Valencia Uriostegui~~

ASESOR TITULAR: ~~Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaria~~

ASESOR SUPLENTE: ~~Dra. Kinuyo Concepción Esparza Yamamoto~~

ASESOR SUPLENTE: ~~Lic. Juan Rafael Rivera Martínez~~

Chetumal, Quintana Roo, México, febrero de 2020.



# Contenido

<u>INTRODUCCIÓN</u> .....	6
<u>CAPITULO I: SITUACIÓN ECONOMICA DE QUINTANA ROO</u> .....	7
<u>1.1 SECTOR ECONOMICO</u> .....	9
<u>1.2 PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE LA ZONA</u> .....	10
<u>1.3 SECTOR EXTERNO</u> .....	12
<u>CAPITULO II: FUNCION DE LA AGENCIA ADUANAL</u> .....	17
<u>2.1 DESARROLLO HISTÓRICO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL PAÍS</u> .....	19
<u>2.2 ACTORES INTERVENTORES EN EL DESPACHO ADUANERO</u> .....	22
<u>2.3 EL PROCESO DE DESPACHO DE MERCANCÍAS EN MÉXICO</u> .....	26
<u>2.4 RECINTOS</u> .....	28
<u>2.5 DEPÓSITO ANTE ADUANA</u> .....	29
<u>2.6 ABANDONO DE MERCANCÍAS</u> .....	30
<u>2.7 RECONOCIMIENTO PREVIO DE MERCANCÍAS</u> .....	31
<u>2.8 ELABORACIÓN DE PEDIMENTO Y PAGO DE DERECHOS ANTE EL BANCO</u> .....	32
<u>CAPITULO III: MARCO JURIDICO</u> .....	34
<u>3.1 NORMATIVIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO</u> .....	37
<u>3.2 LEYES FEDERALES Y SUS REGLAMENTOS</u> .....	42
<u>3.3 REGULACIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR</u> .....	43

# INTRODUCCIÓN

Ante la detección de una estrategia con el imperativo de crear un sector económico, creación de empleos, infraestructura e inversión extranjera se realiza mediante este proyecto de monografía el análisis explicativo de la función de las agencias aduanales, el marco jurídico que las rige, sus alcances así como las ventajas que produce apostarle al comercio exterior con el ánimo de que el lector encuentre aquí un instrumento para dar solución a sus dudas en lo que concierne a la creación de la agencia aduanal.

México pasó de ser una colonia española que exportaba plata, a ser un país independiente con acuerdos comerciales con más de 40 países alrededor del mundo y con una diversificada oferta exportable de 230 mil millones dólares al inicio del Siglo XXI

Organizamos el contenido de este proyecto de monografía en tres grandes apartados; en el primer capítulo abordamos la situación actual del flujo económico en el Estado de Quintana Roo para identificar cuáles son sus principales actividades económicas, identificar los insumos que producen, así como los que se producen y se exportan y la naturaleza de las tres zonas del Estado (zona sur, zona maya, y zona norte).

Después hacemos el desglose de las funciones de la agencia aduanal, así como su impacto en los sectores productores y los actores de dichos protocolos.

Para finalizar con el análisis profundo del marco jurídico que rige el comportamiento de las funciones y operaciones de las agencias aduanales, aquellos tratados de los que México forma parte y las leyes y reglamentos a los que se ampara el actor de dicha patente.

## CAPITULO I: SITUACIÓN ECONOMICA DE QUINTANA ROO

Para comprender la completa importancia de impulsar el sector comercial en Quintana Roo hay que empezar por conocer el sector económico-social y su comportamiento en la región. Es por eso que en este capítulo vamos a desarrollar cada una de las diversas actividades de las zonas que conforman el Estado, las cuales están divididas en tres: la zona sur que en su mayoría produce caña de azúcar, muebles de madera, ganadería, chile jalapeño y hortalizas, la zona maya, que abarca Felipe Carrillo Puerto y sus alrededores, produce ganadería, artesanías, silvicultura y turismo de aventura, y por último la zona norte principal potencia en el estado cuando se trata de turismo, servicios y actividades recreativas.

El Estado cuenta con una gama muy amplia de productos y servicios, pero existe la necesidad de fortalecer los canales de comercialización, establecer mecanismos de compraventa que respalden y soporten las transacciones comerciales, continuar impulsando una política que fomente la inversión privada y fortalezca con capacitación y recursos el desarrollo del mercado interno.

La economía del estado de Quintana Roo se basa en la inversión extranjera y privada nacional enfocada al sector turístico; esta situación ha incrementado exponencialmente la atracción de habitantes de otros estados para incorporarse al sector laboral como resultado de la demanda de mano de obra calificada y con especial énfasis en el sector terciario; este fenómeno ha desencadenado la necesidad de ampliar y construir infraestructura social y de servicios públicos por lo que encaminar el fruto del turismo hacia el comercio incrementaría en mayor potencia el desarrollo económico de la población así como la apertura internacional de intercambio entre naciones.

## 1.1 SECTOR ECONOMICO

El conocimiento del lugar que ocupa la economía de cada entidad federativa en el contexto nacional constituye una base fundamental para ubicar su nivel de desarrollo relativo y su perfil productivo.

Los sectores económicos son la división de la actividad económica de un estado o territorio, que se caracteriza por el tipo de proceso productivo que tenga el lugar; estas se dividen en primarias (materias primas), secundarias (manufacturas) y terciarias (servicios), y son la base de las economías subnacional y nacional, porque entre mejor funcionen, mayor crecimiento y desarrollo propician, ya que coadyuvan a la creación de fuentes formales de empleo. Su principal cometido consiste en aumentar la calidad de vida, proporcionar seguridad social y evitar el desempleo.

Un PIB per cápita bajo frena el desarrollo de la región, tal situación se suscita cuando la mayor parte de los ingresos reside en el sector primario; cuando los ingresos son medios, el PIB proviene principalmente del sector secundario, y cuando se considera de alto desarrollo y con elevados ingresos, el sector terciario domina las salidas totales de la economía. Sin embargo, cuando la región solo depende de un sector, la economía es volátil, ya que puede existir un competidor potencial que provoque una salida de los ingresos, con la consabida disminución del crecimiento y desarrollo de entidad; por lo tanto, es necesario potencializar todos los sectores y diversificar sus actividades de tal manera que haya un equilibrio entre ellos.

La economía mexicana mantuvo una tasa anual de crecimiento del 2.5% entre 2015 y 2016<sup>1</sup>; sin embargo, el Banco Mundial (BM) pronostica una desaceleración aproximada al 2%<sup>2</sup> al cierre del segundo semestre de 2016, como consecuencia de la disminución de las inversiones y la caída de las exportaciones de petróleo, por lo que el consumo privado adquiere un papel

---

<sup>1</sup> Secretaria de economía Información económica y estatal de Quintana Roo México 2016  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303305/quintana\\_roo\\_2018\\_02.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303305/quintana_roo_2018_02.pdf)

<sup>2</sup> Banco Mundial. Situación económica 2016-2017

fundamental para lograr un crecimiento económico equilibrado. No obstante, el errático comportamiento de los mercados internacionales y su lenta recuperación han provocado una incertidumbre que se refleja en la depreciación de las monedas nacionales respecto al dólar, tal es el caso del peso mexicano, por lo que el Banco de México se vio obligado a implementar un tipo de cambio flexible, lo que ha permitido amortiguar el impacto externo de los mercados. Por lo anterior, los precios domésticos no han sufrido variaciones significativas, ya que la inflación no se movió en gran escala; a pesar de ello, una de las principales preocupaciones de las autoridades es que la moneda se siga depreciando, puesto que una medida para contener la volatilidad de los mercados fue la elevación de la tasa de la política monetaria en 50 puntos, al pasar de 4.25% a 4.75%.

## 1.2 PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE LA ZONA

El Producto Interno Bruto (PIB) de Quintana Roo en 2016 representó el 1.6% y ocupó el lugar 20, con respecto al total nacional y en comparación con el año anterior tuvo una variación en valores constantes de 7.6%<sup>3</sup>.

Entre las principales actividades se encuentran: servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (23.7 %); servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (13.4%); comercio al por menor (11.6%); construcción (9.7%); y, transportes, correos y almacenamiento (7.0%). Juntas representan el 65.4% del PIB estatal.<sup>4</sup>

Los sectores estratégicos en Quintana Roo son: Apoyo a los Negocios, Servicios Turismo, Agroindustrial, Servicios Médicos, Energía Renovables.

El Indicador Trimestral De La Actividad Económica Estatal (ITAE), ofrece un panorama de la situación y evolución económica del estado en el corto plazo. Para el tercer trimestre de

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) México 2017 <https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/>

<sup>4</sup> ídem



2018, Quintana Roo registró un incremento en su índice de actividad económica de 3.66%<sup>5</sup> con respecto al mismo periodo del año anterior.

Por grupo de actividad económica, las actividades primarias y terciarias registraron una variación anual de 3.8 y 7.0%, respectivamente; mientras que las secundarias disminuyeron -28.9%<sup>6</sup>. Las actividades terciarias fueron las que tuvieron una mayor contribución a la economía del estado.

Según cifras del INEGI, al mes de enero de 2018, la ciudad de Chetumal registró una tasa de inflación anual de 5.13%, por debajo de la inflación nacional (5.55%).

De acuerdo al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, esta entidad federativa cuenta con 61,314 Unidades Económicas, lo que representa el 1.2%<sup>7</sup> del total en nuestro país. Al cuarto trimestre de 2017, la Población Económicamente Activa (PEA) ascendió a 821,059 personas, lo que representó el 66.4% de la población en edad de trabajar. Del total de la PEA, el 96.9% está ocupada y el 3.1% desocupada<sup>8</sup>.

De acuerdo con el Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2016, publicado por el INEGI, el estado de Quintana Roo contaba en 2015 con una longitud carretera de 5,798 km. Adicionalmente, cuenta con 9 puertos y 5 terminales portuarias, seis de ellos cuya actividad preponderante es la comercial, seis turísticos y dos pesqueros, de los cuales, diez se clasifican como puertos de altura, es decir, atienden embarcaciones, personas y bienes de navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales. La entidad también cuenta con un aeropuerto nacional, tres aeropuertos internacionales y 18 aeródromos. Según el informe Doing Business 2016<sup>9</sup>, publicado por el Grupo Banco Mundial, que clasifica a las

---

<sup>5</sup> Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) México 2018 <https://www.inegi.org.mx/temas/itaee/>

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Información Económica y Estatal, Quintana Roo 2018, Secretaría de Economía (SE) [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303305/quintana\\_roo\\_2018\\_02.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303305/quintana_roo_2018_02.pdf)

<sup>8</sup> Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Cifras durante el cuarto trimestre de 2017 [13 de febrero de 2018]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

<sup>9</sup> Reporte Doing Business 2016. México. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/mexico>

economías por su facilidad para hacer negocios, el estado de Quintana Roo, ocupa el 25° lugar en México, igual que en el informe anterior. Asimismo, al desagregar este indicador, se observa que Quintana Roo ocupa el 32° lugar para apertura de una empresa, el 15° respecto a la obtención de permisos de construcción, el 31o en registro de propiedades y el 2° en cumplimiento de contratos. De acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Índice de Competitividad Estatal 2016 (ICE), mide la capacidad que tiene cada estado para poder elevar su competitividad, con la finalidad de atraer inversionistas y retener su talento. Los datos son publicados en el 2016 pero se refieren a 2014. El ICE contiene diez subíndices los cuales son: Derecho, Ambiente, Sociedad, Político, Gobiernos, Factores, Economía, Precusores, Relaciones e Innovación.

### 1.3 SECTOR EXTERNO

La economía del estado de Quintana Roo se basa en la inversión extranjera y privada nacional enfocada al sector turístico; esta situación ha incrementado exponencialmente la atracción de habitantes de otros estados para incorporarse al sector laboral como resultado de la demanda de mano de obra calificada y con especial énfasis en el sector terciario; este fenómeno ha desencadenado la necesidad de ampliar y construir infraestructura social y de servicios públicos, situación que ha orillado a las administraciones estatales a recortar el gasto público que impulsa el crecimiento de los principales sectores productivos en las tres regiones, lo que en un mediano plazo ha inducido a su desarticulación ante la dificultad de crear valor agregado.

El PIB es un indicador confiable para evaluar de manera anual el comportamiento de las actividades económicas de las entidades federativas; a este respecto, cifras de INEGI en el año 2015 situaron a Quintana Roo en el lugar 21 en la contribución al PIB nacional, con el 1.66%. El estado ha mostrado una tendencia de crecimiento constante durante los últimos nueve años, con un ritmo promedio del 4%. Sin lugar a dudas, esto se ha logrado gracias al desarrollo y consolidación del sector terciario, pues éste es el que aporta el mayor peso a la economía de la entidad; no obstante, la situación financiera mundial actual no exceptúa a la

entidad de un posible estancamiento en su crecimiento en el mediano plazo, como consecuencia de la incertidumbre y la volatilidad que afecta a los mercados<sup>10</sup>

Actualmente, el 88%<sup>11</sup> de la población de Quintana Roo vive en localidades urbanas y el 12% en zonas rurales con poblaciones menores a 2 mil 500 habitantes; el estado se encuentra dividido en 11 municipios, de los cuales Benito Juárez concentra el 49.5%<sup>12</sup> de la población total, seguido de Othón P. Blanco y Solidaridad, que concentran el 14.92% y 13.96% respectivamente, mientras que en el resto de los municipios habita el 21.5%<sup>13</sup> de la población.

El sector primario se compone de todas aquellas actividades que están basadas en el aprovechamiento de los bienes y recursos procedentes de la agricultura, ganadería, pesca, explotación forestal y minería. Su principal función radica en el suministro de materias primas a las industrias, las cuales posteriormente pueden ser procesadas y detonar encadenamientos productivos entre las actividades primarias y secundarias.

La principal función del sector primario radica en la generación de productos alimenticios para la población. Es importante mencionar que a mayor cantidad de personas que se emplean en el sector mayor será la capacidad de producción, lo que en el mediano plazo contribuye a satisfacer la demanda de alimentos a nivel local, evitando de esta manera la dependencia de importación de estos productos; si una entidad puede consolidar su producción y logra satisfacer la demanda de su población, los excedentes pueden ser comercializados o exportados, si ese es el caso, se logran generar ingresos a través de divisas, agregando así valor extra a la producción.

---

<sup>10</sup> Quintana Roo 2015, desglose de la participación porcentual en valores constantes.  
<https://www.qroo.gob.mx/eje-1-desarrollo-y-diversificacion-economica-con-oportunidades-para-todos/desarrollo-innovacion-y>

<sup>11</sup> Secretaría de Economía. *Unidades de verificación 2012* [en línea], dirección General de Normas, Dirección URL: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/normalizacion/UVA/2012\\_09\\_14\\_Vigente/2012\\_09\\_14\\_UVA\\_NOM\\_050.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/normalizacion/UVA/2012_09_14_Vigente/2012_09_14_UVA_NOM_050.pdf),

<sup>12</sup> Ídem

<sup>13</sup> Ídem

La agricultura en Quintana Roo es una actividad económica poco significativa en relación con su aportación al PIB estatal; además, en los últimos años su comportamiento se ha registrado a la baja. En el año 2006 su aportación fue del 0.9%, mientras que para 2015 se redujo al 0.72%. Esta cifra resulta alarmante debido a la crisis alimentaria que poco a poco se vuelve una realidad, pese a que gran parte de los productos de consumo son importados, no toda la población tiene acceso a ellos, por lo que el abandono del campo en el mediano plazo podría poner en riesgo la seguridad alimentaria, principalmente en las zonas de mayor pobreza y vulnerabilidad.

De acuerdo con el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE), el cual ofrece un panorama sobre la evolución económica de cada entidad al corto plazo, en el primer trimestre del 2016 Quintana Roo registró un decremento en su índice del sector primario del 3.6% respecto al mismo trimestre del año anterior, posicionándolo en el lugar 28 a nivel nacional. Esto se debe en gran medida a que su población se encuentra en sectores urbanos y la pequeña población que habita en comunidades rurales recurre a la siembra sólo para consumo propio; a esto se añade que los pequeños productores, al no tener acceso al financiamiento hacen que el sector primario se mantenga estancado y no despunte ante la baja producción del sector. Tan sólo para los municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe C. Puerto, el sector primario constituye su principal fuente de ingresos, al no ser municipios turísticos.

El Banco de México (BM) señala que el sector primario juega un papel fundamental en la reducción de la pobreza, ya que se calcula que tres de cada cuatro personas pobres en los países en desarrollo viven en zonas rurales; es así como las actividades del campo juegan un papel dual: en primera instancia, como una actividad económica y en segunda por ser una actividad de subsistencia, ya que al no contar con fuentes de empleo la población opta por generar sus propios alimentos.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en 2015 contabilizó una superficie sembrada de 139 mil 454.94 hectáreas; sin embargo, solamente se logró cosechar el 73% de la siembra. Esta cifra representó un incremento del 0.79% en comparación con el año 2014; hay que subrayar que en este periodo

el valor de la producción se incrementó en un 10.4%. Los cultivos que obtuvieron mayor valor de producción fueron la caña de azúcar, piña, maíz de grano, elote, papaya y coco; estos seis productos concentraron el 71% del total del valor de producción estatal.<sup>14</sup>

El municipio que genera mayores rendimientos es Othón P. Blanco, con un millón 046 mil 676.9 pesos, cosechando el 62.74% de toda la superficie sembrada. Uno de los muchos problemas por los que pasan los agricultores quintanarroenses, es el poco apoyo que se les brinda para asegurar sus siembras: de las 139 mil 454.94 hectáreas cultivadas únicamente el 54% se benefició del Programa de Agricultura Protegida, lo que expone al resto de los agricultores a la pérdida de sus inversiones ante desastres naturales que afecten al sector agropecuario.

Históricamente, la falta de inversión en la creación y ampliación de la infraestructura de comunicación carretera en las zonas rurales ha afectado la distribución de los productos; por más de veinte años sólo se han mejorado ciertas carreteras que conectan específicamente los polos turísticos; como consecuencia de esto, los productores se ven en la necesidad de incrementar los precios de los insumos cosechados, lo que hace aún más difícil colocarlos en el mercado local.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante 2016 Quintana Roo ocupó el 32° lugar por el valor de sus exportaciones, las cuales alcanzaron un monto de 23.2 mdd. Destacó como principal actividad la industria manufacturera con un valor en sus exportaciones de 23.2 mdd<sup>15</sup>. El subsector con mayor participación fue la industria alimentaria que representó el 83.5%. La entidad también exportó Hortalizas, Materiales de Construcción, Pepino, Licores, Pulpo y Pescado<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> SAGARPA

<sup>15</sup> Op.Cit. SHCP-SAT-Aduana México, Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, México, 2007, p. 9.

<sup>16</sup> Delegación Federal de Quintana Roo, febrero de 2018.

De enero a septiembre de 2017, la entidad atrajo una Inversión Extranjera Directa (IED) de 354.5 mdd, lo que representó el 1.6% del total nacional<sup>17</sup>.

Con respecto a las remesas, alcanzó un total 140.5 mdd durante el periodo de enero/diciembre de 2017p/, lo que significó un crecimiento de 8.3% respecto al mismo periodo del año anterior. Ocupó el 28° lugar en el país, ya que concentró el 0.5% del total nacional<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Secretaría de Economía. Cifras actualizadas al 30 de septiembre de 2017.

<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

([https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303305/quintana\\_roo\\_2018\\_02.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303305/quintana_roo_2018_02.pdf))

<sup>18</sup> Banco de México (BANXICO). p/ Cifras preliminares. \* Se consideran únicamente las actividades económicas relacionadas con la extracción de petróleo, minería no petrolera e industrias manufactureras.

## CAPITULO II: FUNCION DE LA AGENCIA ADUANAL

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 todo esto gracias a la evolución histórica del comercio exterior, así como las normas y tratados que nos rigen.

México es uno de los países que ha celebrado el mayor número de tratados de libre comercio en el mundo.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

Lo anterior ha demandado nuevos recintos fiscales, 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

---

<sup>19</sup> México cuenta con una red de 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLCs), 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca 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). Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la ALADI. Secretaría de Economía.

<sup>20</sup> SHCP-SAT-Aduana México, Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, México, 2007, p. 6.



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, así como su apertura en distintos puntos estratégicos del país 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.

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, etc.

## 2.1 DESARROLLO HISTÓRICO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL PAÍS

En ese contexto, se hace referencia a la serie de modificaciones al interior y exterior del país en los últimos dos decenios del siglo XX, en donde de ser una economía cerrada y protegida, México logró posicionarse en los flujos de inversión y comercio que dieron paso a un proceso de apertura comercial.

En la historia del comercio mexicano, a partir de la nueva era, (1870-1930) se le comienza a dar notoriedad a la diversificación de las exportaciones, se manifestaba por medio del número de bienes exportados, los cuales agregaban más valor a los principales sectores productivos del país. (la minería, la agricultura y la ganadería).<sup>21</sup> Al pasar de los años, Muchos de estos nuevos bienes exportados dieron origen a las manufacturas, pues fueron materiales que se exportaban semi elaborados. Estas nuevas exportaciones dan a conocer a México las primeras

---

<sup>21</sup> Camacho, x. G. (2017, abril 5). Los puertos marítimos y el comercio exterior de México. el economista, opinión y análisis. Retrieved from <http://eleconomista.com.mx/columnas/agro-negocios/2013/07/08/puertos-maritimoscomercio-exterior-mexico>

transformaciones de la materia prima. A finales del siglo XIX México deja de ser un país mono exportador. Este avance puede ser llevado a cabo gracias a los recursos obtenidos de las exportaciones, que atraían nuevas inversiones, tanto en el ámbito nacional como en el de exportaciones de origen extranjero. Esto hizo posible que el país dejase de ser un “importador neto de bienes de consumo” (Sandra Kunz) para convertirse en un “importador de bienes intermedios y de capital” (Ficker, 2009).

A pesar de la cercanía entre México con los Estados Unidos, no se manifestó una relación de comercio estrecha y fructífera durante la mayor parte del Siglo XIX, puesto que uno de los factores importantes que ocasionaron esto, fue el enorme desierto que separaba ambos países, y en ese entonces, no se tenía la disposición de transportes para hacer más fácil su comunicación. Por este motivo “México y los EE.UU. eran vecinos geográficos, pero no económicos”, mas, sin embargo, esta separación vio su fin en la década de 1880 con la llegada del ferrocarril, que conectó el centro de México con ciudades fronterizas y además dio acceso a las líneas de ferrocarril con las de las del país vecino. Este acontecimiento marco el origen de la alianza comercial con los EE.UU. como un socio destacado con México. "Los EE.UU. se convirtieron en el mercado principal de las exportaciones mexicanas y eso no ha cambiado desde entonces<sup>22</sup>.

El inicio de la Segunda Guerra Mundial abrió una ventana de oportunidad para el comercio y la industrialización de México<sup>23</sup>.

Durante los siete años de la guerra (1939 -1945), los países europeos dejaron de exportar y los EE.UU. empezaron a concentrarse en la fabricación de productos militares<sup>24</sup>. México, mientras tanto, aprovechó la situación para exportar productos manufacturados como textiles y uniformes, alimentos y bebidas, y materias primas como el hierro.

Durante la década de 1930, con la inauguración de la carretera Panamericana, el comercio exterior tuvo la alternativa de utilizar el transporte terrestre. Con el tiempo y con el desarrollo

---

<sup>22</sup> Economía, o. d. (septiembre 2010). 200 años de comercio exterior de México. lazos comerciales. Retrieved from [http://www.economiascni.gob.mx/sic\\_php/pages/bruselas/trade\\_links/esp/sepesp2010.pdf](http://www.economiascni.gob.mx/sic_php/pages/bruselas/trade_links/esp/sepesp2010.pdf)

<sup>23</sup> Ficker, S. K. (2009). Historia de México. historia mexicana, LVIII, 1211-1215. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/600/60012798009.pdf>

<sup>24</sup> Economía, o. d. (septiembre 2010). 200 años de comercio exterior de México. lazos comerciales. Retrieved from [http://www.economiascni.gob.mx/sic\\_php/pages/bruselas/trade\\_links/esp/sepesp2010.pdf](http://www.economiascni.gob.mx/sic_php/pages/bruselas/trade_links/esp/sepesp2010.pdf)

de otras carreteras, esta alternativa de transporte ganó relevancia, hasta que sobrepasó al ferrocarril en términos del volumen de comercio a finales del siglo XX.

Veinte años después, durante la década de 1950, México entró en una fase de industrialización sobre la base del modelo de sustitución de importaciones. Aumentó los aranceles, aislando la economía mexicana del resto del mundo. El comercio exterior disminuyó en importancia en el Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Dicho modelo duró 25 años hasta mediados de la década de 1970, cuando grandes reservas petroleras fueron encontradas en el Golfo de México. "La decisión de la sustitución de importaciones fue cancelada debido a la paralización de la economía", indica Riguzzi.

Para 1982, el modelo de sustitución de importaciones seguía su curso y las exportaciones de petróleo crudo dominaban<sup>25</sup>, aportando alrededor del 80% del valor de las exportaciones mexicanas.

En ese momento, el gobierno mexicano decidió que era tiempo de diversificar sus exportaciones y se puso en marcha una política de apertura comercial y de liberalización de la inversión.

En 1986, México se unió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)<sup>26</sup>, el cual evolucionó hacia lo que hoy conocemos como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Ocho años después, en 1994, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor entre México, los EE. UU. y Canadá, lo cual detonó las exportaciones e importaciones. Durante los años siguientes, México ha firmado una serie de tratados comerciales bilaterales y regionales, llegando a un total de 49 socios comerciales\*. En los pasados 17 años (1993-2009), las exportaciones totales de México han aumentado de 52 mil millones a casi 230 mil millones dólares (un crecimiento de 343%) mientras que las

---

<sup>25</sup> Economía., a. d. (2011). evolución del comercio exterior de México. Retrieved from [https://aduanaenmexico.wordpress.com/2011/13/29/evolucion-del-comercio-exterior-en-mexico- /](https://aduanaenmexico.wordpress.com/2011/13/29/evolucion-del-comercio-exterior-en-mexico-/)

<sup>26</sup> ítem

importaciones se han incrementado de 65 mil millones a 234 mil millones dólares, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía de México.

Gracias a esta liberalización comercial y al TLCAN, las exportaciones de México han revolucionado durante los últimos 24 años<sup>27</sup>. "Hasta las décadas de 1970 y 1980 el comercio exterior mexicano fue considerado como un modelo mono-exportador debido al petróleo", comenta Ruiz Huarte del COMCE, "pero hoy la relación se ha invertido y las compañías manufactureras representan poco más del 80% de nuestras exportaciones."

México cuenta ahora con la décima industria automotriz a nivel mundial, con una producción de 1.5 millones de vehículos en 2009<sup>28</sup>. México también tiene una industria electrónica, farmacéutica y química muy importante, entre muchas otras industrias de alto valor agregado.

## 2.2 ACTORES INTERVENTORES 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.

Una vez mencionado esto a continuación señalaremos una recopilación de los agentes que intervienen en la realización del acto aduanero:

- El cliente importador y/o exportador

Y el personal al interior de las empresas vinculadas a este tipo de operaciones:

- La agencia aduanal

---

<sup>27</sup> Juan Antonio Herrera Izaguirre, I. H. (2012). el comercio internacional de México: antes y después del TLCAN. revista académica de economía, 169. Retrieved from <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/idsc.html>

<sup>28</sup> (2008). entorno del comercio exterior. Retrieved from <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/PNDP2008/htm/pndp/PRODELI/fase 1/VI Entorno comercio exterior.pdf>

- La agencia consolidadora de carga
- El transportista internacional
- La estructura de la Aduana como entidad del Estado, y
- El papel del sector público (Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Administración General de Aduanas (AGA)) que de acuerdo con el artículo 2, fracción II de la Ley Aduanera, lo conforman las autoridades aduaneras.<sup>74</sup>

Cabe aclarar que de acuerdo con 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 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.

De ahí que la regulación de estas figuras sea por medio de un contrato mercantil en donde se expone la responsabilidad de cada uno de los participantes. En este caso conviene revisar si el actor en cuestión emite documentos en donde se responsabiliza a nombre propio o si delega la responsabilidad en los servicios que subcontrató.

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”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ley Aduanera. Artículo 2.

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 suspender los servicios en las diversas aduanas; establecer o suprimir la franja o región fronteriza, y autorizar el despacho de mercancías conjunto.<sup>77</sup>

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:

En lo que concierne a los actos de aspectos administrativos la SHCP se deberá encargar de señalar la circunscripción territorial de las aduanas y de las secciones aduaneras, señalar las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías mediante reglas, Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías. Comprobar la comisión de infracciones e imponer sanciones. Determinar el destino de las mercancías que hayan causado abandono. Establecer marbetes (Ej. etiquetas para bebidas alcohólicas) y sellos especiales (Ej. de franja o región fronteriza) y otorgar, suspender y cancelar patentes y autorizaciones

Y en lo que concierne a los actos de aspectos fiscales y tributarios: Determinación de aprovechamientos (cuotas compensatorias) corrección y determinación del valor en aduana de las mercancías declaradas en pedimento, determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios. 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 dictar reglas para el despacho conjunto cancelar garantías y suspender la libre circulación de mercancías.

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)”<sup>78</sup> 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:

- Secretaria de hacienda y crédito publico
- Servicio de Administración tributaria
- Administración general de aduanas
- 49 aduanas

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.

En lo que concierne a los actos de aspectos administrativos el SAT se deberá encargar de proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, aprobar las instalaciones para el despacho aduanero de mercancías, 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 y ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte.

Y en lo que concierne a los actos de aspectos fiscales y tributarios determinar, conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana (base gravable) y el valor comercial de las mercancías, autorizar la liberación de la garantía de tránsito interno otorgada mediante cuenta aduanera de garantía y determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos, practicar el reconocimiento aduanero y establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como sugerir su clasificación arancelaria.

En México operan 49 Aduanas con sus respectivas secciones aduaneras y se encuentran distribuidas en puntos estratégicos del territorio nacional.

Estas se dividen de la siguiente manera:

- Por su ubicación: marítimas, fronterizas e interiores.
- Por su tráfico: marítimas, terrestres, áreas, Fluviales (La del subteniente López, en Quintana Roo es la única fluvial en el territorio nacional).
- Por su nivel: 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.

## 2.3 EL PROCESO DE DESPACHO DE MERCANCÍAS EN MÉXICO

De acuerdo con el 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”<sup>30</sup>

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’s 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 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.

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).<sup>31</sup>

Fases del despacho aduanero:

1. Ingreso de la mercancía a la aduana

---

<sup>30</sup> Artículo 35 de la Ley Aduanera.

<sup>31</sup> Jorge Alberto Moreno, Pedro Trejo, Hadar Moreno, op., cit., p. 47

2. Resguardo de la mercancía
3. Reconocimiento previo
  - a. Documento otorgado por la autoridad
  - b. Documento que se otorga entre particulares
    1. -Factura comercial
    2. -Conocimiento de embarque, guía aérea o carta porte
    3. -Seguro
    4. -Flete
    5. -Lista de empaque
4. Elaboración de pedimento
5. Pago de derechos ante el banco
6. Primer reconocimiento (aleatorio) y cuestión del Segundo reconocimiento.
7. Revisión de la mercancía
8. Salida de la mercancía.

## 2.4 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.”<sup>160</sup>

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”.<sup>161</sup> 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, 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.<sup>32</sup>

## 2.5 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.<sup>33</sup>

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.

---

<sup>32</sup> El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.

<sup>33</sup> Ley Aduanera. Artículo 23

## 2.6 ABANDONO DE MERCANCÍAS

Cuando una mercancía en depósito ante la aduana pasa a propiedad del Fisco Federal se considera abandono.<sup>34</sup> 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 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.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ley Aduanera

<sup>35</sup> Ley Aduanera. Artículo 32.

Una vez que éstas pasan a propiedad del Fisco Federal, el destino de las mismas es la venta, la donación o la destrucción.

## 2.7 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”.<sup>36</sup> 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 factura corroborando: país de origen o procedencia, detalles como marca, modelo número de serie, color, talla, etiquetados, NOM's, 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 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.

---

<sup>36</sup> Ley Aduanera. Artículo 32.

## 2.8 ELABORACIÓN DE PEDIMENTO Y PAGO DE DERECHOS ANTE EL BANCO

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, Cíntesis, 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”.<sup>37</sup>

Dicho pedimento se deberá acompañar:

---

<sup>37</sup> Ley Aduanera. Artículo 36.

**I. En importación:**

- 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.<sup>174</sup>
- f)** Certificado de peso o volumen e
- 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.

## CAPITULO III: MARCO JURIDICO



El Comercio es una actividad generalizada que ha trascendido el intercambio de bienes (mercancías y productos) abarcando ahora las transacciones financieras, de tecnología y servicios. Actualmente representa un pilar esencial de la relación entre países permitiendo la eliminación o reducción de barreras entre estos; una mejor distribución de la riqueza evitando las tendencias monopólicas; la obtención de beneficios de los excedentes de producción; 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. De hecho, gracias a la recaudación derivada del mismo se obtiene más de 60% del producto interno bruto del país”.<sup>38</sup>

Como resultado, tenemos una mayor competitividad de las empresas, el aumento de la producción nacional, la reducción de precios, la especialización, la creación de empleos, mayor inversión, y por ende, un aumento en el nivel de vida de la población. De ahí que se le considere un factor de desarrollo económico, social y cultural.<sup>39</sup>

Dada su importancia, el comercio exterior requiere de una regulación jurídica transparente, nacional e internacional, con el fin de evitar distorsiones en el campo. En el ámbito internacional, el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC en adelante) a partir del siglo XX, es el resultado de una serie de negociaciones internacionales dentro del marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) que ha procurado la regulación de esta actividad fungiendo como un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales y puedan resolver sus diferencias en la materia. Las rondas de negociación que dieron lugar a la OMC y los temas abordados dentro de las mismas fueron los siguientes:

“Los aranceles fueron el tópico principal en las negociaciones de Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Ronda Dillon (1960) y Ginebra (1956). El tema de aranceles y medidas antidumping se negoció en la Ronda Kennedy, Ginebra (1964-1967). Los aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico se abordaron durante la Ronda Tokio, Ginebra (1973-1979). Finalmente, la negociación más importante que dio origen a la

---

<sup>38</sup> Op. Cit. SHCP-SAT-Aduana México, Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, México, 2007, p. 6.

<sup>39</sup> Cfr. Jorge Alberto Moreno, Pedro Trejo, Hadar Moreno. *Comercio exterior sin barreras*, taxeditores Unidos S.A. de C.V., México, 2005, p. 11.

OMC se dio durante la Ronda Uruguay, Ginebra (1986-1994) donde se negoció aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, por mencionar los principales. Ya en el marco de la OMC, se llevó a cabo la Ronda Doha (2001) que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo”.<sup>40</sup>

Como se puede observar, los Acuerdos de la OMC establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional procurando que los gobiernos mantengan sus políticas comerciales dentro de ciertos parámetros. Si en un principio el tema arancelario fue uno de los tópicos principales, con el paso del tiempo se fueron agregando nuevos aspectos basados en las demandas de los países miembros, tal fue el caso de la protección a la propiedad intelectual, acuerdos de agricultura, etc.<sup>41</sup>

En el caso de México, su comercio exterior es el reflejo de una serie de modificaciones al interior y exterior del país -incluyendo los acuerdos ya descritos- principalmente en los últimos dos decenios del siglo XX. Esta etapa ha sido primordial, pues de ser una economía cerrada y protegida, el país logró posicionarse en los flujos de inversión y comercio imperantes después de la posguerra.

---

<sup>40</sup> <sup>11</sup>Cfr. Sitio oficial de la OMC, *Entender la OMC* [en línea], Dirección URL: [http://www.wto.org/spanish/the\\_wto\\_s/whatis\\_s/who\\_we\\_are\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/the_wto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm)

<sup>41</sup> Ítem

### 3.1 NORMATIVIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

En vista de los cambios provocados por la globalización, los países se han visto en la necesidad de incrementar su intercambio comercial con otras naciones para allegarse de bienes y servicios. De hecho, desde la firma del GATT en 1947 hasta la creación de la OMC en 1995, se han establecido lineamientos que sirven de base para el intercambio entre los países miembros. México no es la excepción pues por medio de una serie de disposiciones jurídicas controla los intercambios de bienes y servicios entre el país y el exterior. Para efectos de la presente, únicamente se revisará la parte de bienes.

Cabe aclarar que las siguientes Leyes, reglamentos y disposiciones no deben ser vistos como entes separados ya que la legislación se encuentra intrínsecamente vinculada de tal forma que se evite la repetición de funciones o en todo caso el doble cobro y establecimiento de permisos a la importación y exportación. Para tales efectos, es necesario ubicar primero la jerarquía de cada Ley.

De acuerdo con el artículo 133 constitucional<sup>42</sup>, la Constitución prevalece por encima de cualquier Ley y jurídicamente está por encima de los Tratados Internacionales, que en conjunto, forman la Ley Suprema de la Federación. En un segundo nivel se encuentran las Leyes del Orden Federal. En esta materia, tenemos La Ley Aduanera y su Reglamento, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, la Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento y el Código Fiscal de la Federación, por mencionar las principales.

Asimismo, y como parte explicativa y complementaria de las anteriores, están las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que si bien, no poseen la jerarquía ni el carácter estricto de ley, facilitan la comprensión de los preceptos legales vía trámites y

---

<sup>42</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 133 constitucional sobre la jerarquía de la legislación en México.

procedimientos administrativos, así como la información general sobre aduanas, horarios y procedimientos específicos de ciertas mercancías.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio de sus artículos, 25, 26 y 27, le otorga al Estado mexicano la calidad para fomentar el desarrollo integral y sustentable del país promoviendo el crecimiento económico, generando empleos y logrando una óptima distribución de la riqueza y el ingreso. En términos generales, le otorga la conducción del mismo en materia económica<sup>43</sup> de ahí que resulte fundamental para nuestro estudio, pues se delimita la participación de los sectores público y privado en las actividades estratégicas y prioritarias del país, en este caso, del comercio exterior, así como las funciones de los principales mandatarios en su proceso de planeación y promoción; el uso eficiente de los recursos productivos; el incremento de la competitividad, la integración propicia de la economía mexicana a la internacional, y en general, el mejoramiento en la calidad de vida de la población.<sup>44</sup>

Pasando propiamente a lo que nos compete, tenemos que la intervención del Estado en defensa de la producción nacional por medio de la política arancelaria encuentra su expresión formal a través de los artículos 31, fracción IV; 73, fracción XXIX, 1; y 131, segundo párrafo constitucionales<sup>45</sup>.

El primer artículo a retomar será el 131 constitucional debido a que enuncia la regulación del comercio exterior del país, así como los responsables de definirlo. Cabe destacar que anteriormente a la Reforma que se realizó en 1951, las facultades para definir las regulaciones comerciales, el establecimiento de aranceles y la celebración de acuerdos en la materia, habían estado a cargo del Congreso y no del Poder Ejecutivo<sup>46</sup> como se ve a continuación:

---

<sup>43</sup> Cfr. Dolores Beatriz ChapoyBonifaz, Planeación, programación y presupuestación. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003, p. 1.

<sup>44</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 25, 26 y 27 constitucionales.

<sup>45</sup> Cfr. Ruperto Patiño Manffer, "La Constitución Mexicana frente a la apertura comercial", en *AmicusCuriae. Revista jurídica*, año II, número I, 2011, UNAM-Facultad de Derecho, México.

<sup>46</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión correspondiente al 5 de diciembre de 1950.

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.<sup>47</sup> Referente a las prohibiciones de los Estados en materia de comercio exterior.

Con la reforma de 1951, se agregó un segundo párrafo al artículo en donde se le dio la facultad al Ejecutivo para impulsar la política de sustitución de importaciones recién iniciada<sup>36</sup> de tal manera que cuando lo estime conveniente, será él y no el Congreso el responsable de definir el tratamiento arancelario y no arancelario respecto a las operaciones de comercio exterior en el país. No obstante, el Ejecutivo quedó obligado a informar al Congreso anualmente sobre el uso de la facultad concedida para que éste califique y cerciore su actuación, quedando el texto de la siguiente manera:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 131, párrafo I

<sup>48</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 131, párrafo segundo

Con la adhesión del segundo párrafo, se da un viraje en el sistema fiscal pues el Ejecutivo queda posibilitado para adecuar los aranceles de acuerdo a las necesidades del país.

La primera vez que el Congreso hizo uso de esta facultad fue en 1955. A partir de entonces, se expidió la Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131, que fue remplazada en 1986 por la Ley Reglamentaria en Materia de Comercio Exterior y que finalmente ha sido sustituida por la actual Ley de Comercio Exterior de 1993.

Uno de los puntos que cabe señalar, es que no se menciona claramente la regulación de importaciones que el Ejecutivo puede realizar, por consiguiente, se da por entendido que regula todos los regímenes establecidos en el artículo 90 de la Ley Aduanera, referente a los regímenes aduaneros de importación (Definitivos, Temporales, Depósito Fiscal, Tránsito de mercancías, Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y Recinto fiscalizado estratégico).<sup>49</sup> En este sentido, se manifiesta la prevalencia de la Ley Aduanera como objeto regulador al respecto. Disposición relacionada directamente con el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, fracciones I y II que establece lo siguiente:

**“Artículo 4.**El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

**“I.** Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles [...] de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**“II.** Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente [...] de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política [...]”.

El siguiente artículo a retomar es el 31 constitucional, fracción IV, que establece lo siguiente en lo referente a las obligaciones de los mexicanos: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la

---

<sup>49</sup> Ley Aduanera, Artículo 90

manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.<sup>39</sup>En este contexto, la Ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo segundo establece lo siguiente:

“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, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. [...]”

En la materia que nos ocupa, la vigencia de este principio resulta especialmente relevante tratándose de impuestos a la importación, ya que en la Tarifa del Impuesto General a la Importación y a la Exportación (TIGIE) se encuentran clasificadas las diversas mercancías, así como la tasa *ad valorem* que se debe pagar por su introducción al mercado mexicano, independientemente del origen que tengan las mismas.

Por su parte, el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-1, hace referencia a las facultades del Congreso en materia de comercio exterior para que legisle en asuntos centrales de la economía nacional, como son los temas tributarios, de empleo, de crédito, de inversión, comercio, servicios financieros y sectores económicos estratégicos.<sup>50</sup>

Ahora bien, el derecho del Ejecutivo de habilitar puertos y el establecimiento de aduanas marítimas y fronteras se encuentra regulado por el artículo 89 constitucional, fracción XIII, que establece lo siguiente:

Artículo 89. “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

“XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su

---

<sup>50</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73.

ubicación”, que a su vez, se encuentra ligado al 143, I de la Ley Aduanera.

Sólo que en ésta última se agregan las aduanas interiores y de tráfico aéreo que no se mencionan en la Constitución, quedando de la siguiente manera:

Artículo 143,1 de la Ley Aduanera: “Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

“I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.”<sup>51</sup>

Finalmente, tenemos los artículos 133, 76 y 89 constitucionales, que en conjunto, establecen el marco jurídico de los tratados internacionales, su establecimiento y aplicación en el país. Tratados que han venido a modificar la aplicación de los tratamientos fiscales establecidos en la TIGIE para ser remplazados por lo acordado en los mismos.

### 3.2 LEYES FEDERALES Y SUS REGLAMENTOS

Ya que se tiene un panorama general de la regulación económica y del comercio exterior a nivel nacional, pasaremos a analizar las leyes federales en la materia, ya que en ellas se establece a detalle el procedimiento del despacho aduanero de mercancías y sus implicaciones en el territorio nacional.

En primer lugar, tenemos que los países pueden controlar la entrada o salida de mercancías de su territorio mediante dos vías. La primera es mediante el cobro de impuestos (aranceles)

---

<sup>51</sup> Ley Aduanera, Artículo 143, fracción I



que el importador o exportador deberá pagar al tesoro del país a través de un agente aduanal (Broker). La segunda la constituyen las medidas no arancelarias, que 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.

Es indispensable señalar que para poder realizar una importación se requiere estar inscrito en el Padrón de Importadores, que es un registro de control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual deberán inscribirse obligatoriamente todos aquellos que importen mercancías del extranjero. Su función es la de establecer un estricto control de cantidades, precios e impuestos pagados por los importadores de mercancías.

Previo al abordaje de cada una de las leyes, se requiere aclarar dos cuestiones. La primera es que los asuntos aduaneros son de índole del Derecho Administrativo pues únicamente supervisan y persiguen cuestiones de comercio exterior como el cobro de impuestos y el otorgamiento de permisos. Esto implica que las Leyes supletorias son meramente administrativas; en el caso de los impuestos, de índole fiscal. Si alguna omisión, violación, o evasión llega a constituir un delito en materia del orden federal, fiscal, de salud, ambiental, etc., la autoridad aduanera debe dar vista al Ministerio Público Federal, entrando el asunto en materia de Derecho Penal.

Respecto al transporte, es necesario precisar que si bien forma parte del Derecho Mercantil-regido en México por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)-, la responsabilidad se delega según la modalidad de que se trate en diversas dependencias como la Dirección General de Marina Mercante, Dirección General de Puertos, Dirección General de Aeronáutica Civil, Dirección General del Servicio de Autotransporte Federal, entre otras, que se encargan de regular la cuestión meramente de transporte y logística, la cual, pese a estar íntimamente vinculada a las operaciones aduanales dada la participación de transportistas locales e internacionales, está separada de los aspectos netamente aduaneros.

### 3.3 REGULACIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Desde el punto de vista histórico, el arancel ha sido el tipo más importante de restricción comercial. “Un arancel es un impuesto o derecho de aduana que grava bienes comercializados cuando cruzan una frontera nacional. Los aranceles pueden ser *ad valorem*, específicos o compuestos [mixtos]”.<sup>52</sup>

Además de las restricciones arancelarias, existe una serie de regulaciones técnicas y administrativas mejor conocidas como Regulaciones y Restricciones No Arancelarias. Estas formas de control obedecen a las necesidades y a la economía de cada país, ya sea como medio de protección a los productores nacionales o bien, a los consumidores. En caso de importación, se pretende evitar la saturación del mercado interno para evitar un daño a las industrias nacionales. En cuanto a la exportación, se busca evitar un desabasto en el mercado de bienes considerados prioritarios para la población nacional.

Estas medidas se establecen a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía (SE) o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente (Salud, SAGARPA, SEP, SEMARNAT, SEDENA, etc.) dentro de los cuales se incluyen normas de seguridad, normas sanitarias y normas de etiquetado.<sup>53</sup>

En este marco, la Secretaría de Economía, dentro de la esfera de su competencia, funge como órgano mediador, regulador y emisor de todas las publicaciones de nuevas regulaciones y restricciones al comercio internacional de mercancías, protegiendo e incentivando la economía nacional y coadyuvando a la generación de riqueza y nuevos empleos para la población.

Cabe destacarse el papel de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX), que al ser uno de sus órganos autónomos directos, tiene a cargo diversas áreas encargadas de la gestión de trámites a la importación y a la exportación de mercancías. Entre ellas se encuentran la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior y la Dirección General de Normas, encargada de regular las normas oficiales mexicanas vigentes.

---

<sup>52</sup> Cfr. Salvatore Dominique, *Economía Internacional*, Sexta Edición, México, 1999, pp. 235-236

<sup>53</sup> Op. cit., Salvatore Dominique, pp. 273-274

Asimismo, es importante recalcar que el binomio formado por la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permiten que el Gobierno Federal tenga a su cargo un control total del comercio exterior. Mientras que la Secretaría de Economía se hace cargo de la generación, revisión y publicación oficial de todos los trámites y permisos relacionados a las operaciones de Comercio Exterior, siendo la Ley de Comercio Exterior la normatividad que le corresponde operativamente hablando; la Secretaría de Hacienda asume el control y vigilancia del cumplimiento de tales regulaciones vía las 49 Aduanas del país, siendo la Ley Aduanera la normatividad que le corresponde dentro del estricto sentido aduanal.

Debido a que cada permiso o restricción afecta a un grupo económico de interés en específico, estos se agrupan en Cámaras y Asociaciones Industriales para la defensa común de sus intereses, ya que de lo contrario, poco o nada podría hacer un empresario-él solo-, contra alguna nueva imposición por parte del gobierno en materia de comercio exterior.

Al otro lado de la balanza se encuentran todas las dependencias de gobierno que directa o indirectamente intervienen en el control y regulación de las operaciones de importación y exportación de mercancías. Aquí entra un juego de intereses entre gobierno y particulares que muchas veces se encuentra en choque frontal directo.

La manera de resolver tales diferencias se da en la COCEX, que es precisamente la mesa de trabajo para dirimir los problemas y llegar a acuerdos. Dos Secretarías de Estado que intervienen directamente en el arreglo de estos asuntos son la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De esta manera, tenemos que en el mecanismo de implantación de las medidas de regulación y restricción no arancelarias interviene tanto el gobierno como el o los grupos económicos agraviados -generalmente agrupados en Cámaras o asociaciones que trabajan conjuntamente dentro de las instancias de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) para llegar a acuerdos al respecto. El formato final de los acuerdos es generalmente el siguiente:

“ACUERDO que identifica las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación en las que se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las normas

oficiales mexicanas en el punto de su entrada al país, y en el de su salida”.<sup>57</sup>

El cumplimiento de tales acuerdos es obligatorio, y debido a la regularidad con que pueden ser cambiados, es necesario consultar periódicamente las disposiciones y modificaciones publicadas en el DOF.

El fundamento legal de tales regulaciones y restricciones se encuentra en los artículos 4, 16, 17, 19 y 20 de la Ley de Comercio Exterior (LCE). Así como en el 194, 195 y 212 de la Ley General de Salud; 1 y 2 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal; 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; 40, 50 y 52 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y finalmente en el 144 y 158 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior establece propiamente en qué consisten dichas restricciones:

“Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o., deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley [...]”<sup>58</sup>

En primer lugar, la disposición anterior hace referencia a los permisos previos, que son regulaciones no arancelarias para importar determinadas mercancías (controladas) entre las cuales se encuentran: productos petroquímicos, maquinaria usada, vehículos, prendas de vestir, computadoras, armas y llantas usadas. Fungen como un medio de control estadístico sobre la cantidad de mercancía que ingresa o sale del país; el país de origen y procedencia,

el agente aduanal responsable de la operación, la aduana por la que pasó la mercancía y el responsable de la importación o exportación<sup>54</sup>

El cupo consiste en una restricción en la cantidad de mercancía importada o exportada para mantener el equilibrio en el mercado interno. Los cupos a la importación se refieren a la cantidad determinada de mercancías que entrarán bajo un arancel preferencial a la importación (arancel cupo) durante un tiempo determinado. Por el contrario, los cupos a la exportación tienen por objeto evitar la excesiva exportación de un producto con la intención de evitar el desabasto interno.<sup>55</sup>

El mercado de país de origen encuentra su fundamento legal en el artículo 25 de la LCE y consiste, como su nombre lo indica, en que la mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado del país de donde es originaria la mercancía.

Respecto a las Cuotas Compensatorias, tenemos que su función principal consiste en hacer frente a los efectos de una práctica desleal de comercio internacional. Su forma de cálculo se determina a partir de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación.<sup>56</sup>

Respecto a las Cuotas Compensatorias, tenemos que su función principal consiste en hacer frente a los efectos de una práctica desleal de comercio internacional. Su forma de cálculo se determina a partir de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación.<sup>57</sup>

Finalmente, las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) tienen su fundamento en la Ley Federal de Metrología y Normalización<sup>58</sup> en la cual se establece:

“la terminología, clasificación, características, cualidades, medidas, especificaciones técnicas, muestreo y métodos de prueba que deben cumplir los productos y servicios o procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la

---

<sup>54</sup> Cfr. Ley de Comercio Exterior, Artículos 21 y 22; Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Artículos 17 al 25.

<sup>55</sup> Cfr. Ley de Comercio Exterior, Artículos 23 y 24; Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Artículos 16, 26 al 36.

<sup>56</sup> Cfr. Ley Federal de Metrología y Normalización

<sup>57</sup> Ítem

<sup>58</sup> Ítem

salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente en general o el laboral, o bien causar daños en la preservación de los recursos naturales”.<sup>59</sup>

Es decir, son parámetros mínimos de calidad y de información exigibles a cualquier producto o servicio que se pretenda comercializar en el país. La emisión de tales normas está a cargo de la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía, en colaboración con las dependencias del Gobierno respectivas.

Existen dos clasificaciones al respecto:

- NOM de información al público usuario. Contienen la información mínima de uso de un producto: país de origen, país de procedencia, cualidades, contenido, cantidad etc. Este tipo de NOM es verificable durante la inspección que se le hace al etiquetado, a los instructivos de uso y a las garantías impresas -si es que son requeridas por la Norma- durante el reconocimiento previo de las mercancías.
- NOM de control de calidad. Son de carácter técnico y científico. Su verificación es a través de laboratorios de certificación debidamente acreditados a su vez por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), regulada por la Secretaría de Economía. La verificación y comprobación de esta clase de normas sólo podrá ser validada en condiciones controladas de laboratorio por las respectivas entidades autorizadas para tal fin.

Una vez definidas las Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias, conviene retomar el resto del articulado de cada una de las Leyes. Continuando con la LCE, tenemos el artículo 4, fracciones III, IV, VI y VII; y los artículos 16, 19 y 20 que en conjunto se refieren al establecimiento de medidas para regular o restringir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías en el territorio nacional. Lo anterior en concordancia con la Secretaría de Economía, que, a su vez, debe coordinarse con las dependencias correspondientes que administren o controlen una regulación de este tipo. Cabe señalar que se debe tomar en cuenta los tratados internacionales de los que México sea parte pues las medidas de control varían de un acuerdo a otro.

---

<sup>59</sup> Aduana México, Regulaciones y restricciones No arancelarias, México, 2006, pp. 1-4

En este sentido, se instituyen los casos en que se podrán establecer dichas regulaciones. Situaciones por lo general de interés nacional para proteger el mercado interno o cuando se enfrente a problemas que pongan en riesgo la seguridad nacional, la salud pública, fitopecuaria, ecológica o cualquier situación de emergencia susceptible de producir un daño difícilmente reparable.<sup>60</sup> Refiriéndonos a situaciones particulares, se encuentra la Secretaría de Salud que posee la tarea de supervisar la seguridad de la población nacional en aspectos como los alimentos, medicamentos, complementos alimenticios, cosméticos y demás artículos similares, que por su uso o función tienen contacto directo con el cuerpo humano o son ingeridos por humanos con el fin de evitar la introducción al mercado nacional de productos o sustancias que puedan representar un riesgo para la salud humana.

Así, la Ley General de Salud por medio de sus artículos 194, 195 y 212 establece las disposiciones referentes al control sanitario que deberán cumplir cierto tipo de mercancías como alimentos, bebidas, medicamentos<sup>61</sup>, equipos quirúrgicos, médicos u odontológicos; productos de aseo, higiénicos o cosméticos; sustancias peligrosas o tóxicas para la salud; nutrientes vegetales, etc., que entren o salgan del territorio nacional. Para esto, la Secretaría de Salud será la encargada de emitir las normas oficiales mexicanas correspondientes, las etiquetas y contra etiquetas.<sup>62</sup>

Por su parte, la Ley Federal de Sanidad Vegetal en sus artículos 1 y 2 hace referencia al control en materia de sanidad vegetal de los productos por medio de la expedición de medidas fitosanitarias, así como de la verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos, de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales.

Otro de los lineamientos que cabe destacar es el artículo 96 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que se refiere propiamente a la vigilancia y verificación de mercancías en los casos en que no haya dependencia alguna responsable de tal acto, incluso cuando se trate de verificación en transporte como se ve a continuación:

---

<sup>60</sup> Cfr. Ley de Comercio Exterior, Artículos 4, 16, 19 y 20.

<sup>61</sup> Cfr. Ley General de Salud, Artículos 194, 195 y 212.

<sup>62</sup> Ítem

“La Procuraduría Federal del Consumidor, con objeto de aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuando no corresponda a otra dependencia, practicará la vigilancia y verificación necesarias en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquéllos en tránsito.”<sup>63</sup>

En este contexto, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en sus artículos 40, 52 y 53 establece lo referente a las normas oficiales mexicanas que como ya se mencionó, son parámetros mínimos de calidad y de información exigibles a cualquier producto o servicio que se pretenda comercializar en el país, sobre todo cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente, o para la preservación de los recursos naturales.

Asimismo, hacen referencia a los patrones de medida, la nomenclatura, y la determinación de cualquier información que deban cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios. De ahí que resulte fundamental, pues prácticamente todos los productos objeto de comercialización en el país al menos los importados-, deberían cumplir con dichas normas básicas. Ya para finalizar, se encuentra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que en sus artículos 144 y 158 determina las restricciones de materiales peligrosos en coordinación con las siguientes dependencias “las Secretaría de Salud, la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Economía”, con la finalidad de preservar el equilibrio ecológico.<sup>64</sup>

Uno de los problemas respecto a las leyes anteriormente expuestas, es que varios conceptos se encuentran expresados de una manera tal, que en ocasiones se dificulta el entendimiento

---

<sup>63</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor, Artículo 96

<sup>64</sup> Cfr. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Artículos 144 y 158.



o interpretación de los mismos. Es decir, no aclaran cuestiones como: cuáles son las oficinas encargadas de tal o cual regulación, qué tipo de mercancías se pueden cruzar o no por una aduana en específico, a quién se debe dirigir un escrito o solicitud, las cuotas que hay que pagar dentro de los tarifarios por el derecho de algún trámite, etc.

Para resolver estas cuestiones, se crearon las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, que, al estar relacionadas directamente con los artículos de todas las Leyes vinculadas a la operación aduanera, explican los procedimientos, requisitos administrativos, de procedimiento, y los tiempos y lugares de los contribuyentes implicados en las operaciones de comercio exterior (el cómo y el porqué de un procedimiento). Cabe reiterar que estas reglas no son en absoluto Ley, pues carecen de peso legal quedando sólo como manuales de procedimientos administrativos.<sup>65</sup>

Sin embargo, se han vuelto referentes obligados en el proceso, pues son normativas que a diferencia de las leyes se modifican periódicamente respondiendo a necesidades de seguridad, impuestos, etc. por ello se debe estar constantemente actualizado en la modificación de las mismas.

---

<sup>65</sup> Cfr. Apéndice 9 del anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011. Publicado en el DOF el 04 de agosto de 2011, actualizado el 31 de enero de 2012

## CONCLUSIONES

Para cerrar el presente trabajo demostrativo y explicativo del proceso aduanal en la zona sur del Estado de Quintana Roo vamos a hacer un breve análisis retroalimentativo de lo plasmado en este proyecto de investigación.

Principalmente nos propusimos conocer el desarrollo económico del Estado, así como sus actividades económicas y el sector turístico que posiciona a la región como potencia nacional.

Una vez que identificamos la función de la agencia aduanal en su ámbito de competencia para las funciones del comercio exterior nos pudimos percatar que a fin de profundizar en la estrategia de cambio estructural es preciso continuar integrando las cadenas productivas hacia adentro, y haciéndolas más competitivas en el exterior, es decir apoyar la creación de agencias en puntos estratégicos. Hay que aprovechar todas las ventajas comparativas, reconociendo la tendencia a la globalización de los procesos productivos y a la especialización por mercados.

Para concluir con el marco jurídico que rige los lineamientos que se deben seguir para la apertura y funcionamiento de estos agentes que trabajan en conjunto con el Estado para facilitar el intercambio de mercancías y ser un mediador con responsabilidad para responder ante incompetencias.

La finalidad de este trabajo se ve lograda ya que se buscaba que el lector encontrara aquí todo lo necesario para conocer, estudiar, analizar y comprender todo lo que engloba apostarle al sector comercial enfocado al exterior mediante las leyes y tratados que lo rigen.