

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

Pedro Trejo Vargas*

pedro_trejov@yahoo.com.mx

Sumario: 1. Marco Económico. 2. La OMA y el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global. 3.- La teoría y la práctica: Estados Unidos y Nueva Zelanda. 4.- El Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. 4.1. Antecedentes. 4.2.- El Convenio de Kyoto de 1974. 4.3.- Versión Revisada del Convenio de Kyoto. 5.- ¿Un Nuevo Código Aduanero? 6.- Conclusiones. 7.- Fuentes Consultadas.

Resumen: Si bien las aduanas operan diariamente, lo cierto es la legislación en materia aduanera presenta problemas de obsolescencia, toda vez que ha quedado superada por los requerimientos de la dinámica del comercio internacional y de la actividad aduanera, efectuándose sólo modificaciones a la misma en forma parcial, según se van presentando necesidades imperantes de reforma a la legislación aplicable. De igual forma, la investigación científica aduanera y de comercio exterior es muy escasa, especialmente la relacionada con el Derecho Aduanero. Por tal motivo, y en virtud de que México no se ha adherido al Convenio Revisado de Kyoto de la OMA y pese a que éste representa un área de oportunidad para consolidar los avances de modernización en la operación aduanera de México, no se debe temer en adherirse a dicho Convenio y modernizar la legislación aduanera y de comercio exterior mediante un código aduanero único.

* Pedro Trejo Vargas, nació en Altamira, Tamaulipas. Es Doctor en Derecho con mención Honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestro en Derecho con Especialidad en Comercio Exterior por la UNAM; Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), con reconocimiento especial. Ha sido Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, Tecnológico de Monterrey, Universidad Panamericana, Universidad Iberoamericana, Universidad Cristóbal Colón de Veracruz, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa y diversas universidades del país.

1.- MARCO ECONÓMICO.

A finales de la década de los ochenta el mundo fue testigo de una transición y surgimiento de la ideología neoliberal que afirmaba que sólo el mercado tenía la virtud de restablecer la estabilidad y crecimiento económicos. De acuerdo con esta tesis, se sostiene que en la medida que existe una mayor libertad económica se genera mayor prosperidad. Así, el libre comercio “se convertía en la religión de nuestro tiempo y quien no la compartiera se convertía en renegado infiel”.

La base filosófica del libre comercio actual privilegia valores de la cultura y capitalismo norteamericanos, donde se tiene que un valor sustancial es la libre competencia que promueve la innovación, la que a su vez, potencia la productividad y el desarrollo. Sin embargo, este pensamiento parte de doctrinas económicas del siglo XVI, manifestándose de manera diferente en cada uno de los países de Europa, consolidándose dichas ideas hasta mediados del siglo XVII y de manera definitiva en el siglo XIX. Bajo estas ideas se decía que la división internacional del trabajo permitiría la especialización, que también contribuía a incrementar la productividad con la consecuencia lógica de reducción de precios.

Recordemos que el liberalismo en su momento surge como una reacción

opuesta al mercantilismo¹. En 1776, Adam Smith promulgó el libre comercio como la mejor política para los países del mundo en su libro “La investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones” (conocido simplemente como “La riqueza de las naciones”). Smith sostenía que con el libre comercio cada país podría especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tuviera una ventaja absoluta (o que pudiera producir de manera más eficiente que otros países) e importar aquellos otros en los que tuviera una desventaja absoluta (o que produjera de manera menos eficiente). Esto es que cada país y empresa de ese país, produjera, fabricara o exportara aquello para lo cual era más competitivo.

Esta especialización internacional de los factores productivos conduciría a un incremento de la producción mundial, el cual sería compartido por los países involucrados en el comercio. De esta forma, un país no necesariamente se beneficia a expensas de otros, puesto que todos podrían beneficiarse simultáneamente.

¹ El mercantilismo establecía que la diferencia entre las exportaciones y las importaciones sería compensada por un flujo de metales preciosos, principalmente el oro. Cuanto más oro tuviera un país, más rico y poderoso sería. Así, los mercantilistas sostenían que el gobierno debía estimular las exportaciones y restringir las importaciones. Como todos los países no podían tener simultáneamente un superávit en las exportaciones y la cantidad de oro en existencia era fija en un momento determinado, un país podía beneficiarse solamente a expensas de los otros.

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

Por otro lado, en pleno siglo XXI, bajo las corrientes filosóficas contemporáneas como por ejemplo: la *Teoría de la Localización* (Ohlin, 1971) que sostiene que los recursos naturales son limitados y están distribuidos en forma desigual en el mundo y por lo tanto supone la existencia de diversos mercados, así como el estudio de la dificultad del movimiento local de los factores productivos y las mercancías, lo cual determina en las primeras etapas del desarrollo económico diversas condiciones entre las regiones para la producción de bienes y conlleva a su vez a la especialización de actividades. Y la *Teoría de la Ventaja Competitiva de las Naciones* (Michel Porter, 1990) en donde crea el modelo del éxito de la competitividad nacional, cuya competitividad de una nación depende de la capacidad de la industria para innovar y crecer en ciertas condiciones o atributos que rodean el ambiente de las empresas que compiten entre sí: la dotación de los factores; las condiciones de la demanda; las industrias de apoyo; y la estrategia de la firma, estructura y rivalidad, mismos elementos que constituyen la ventaja competitiva nacional.

Asimismo, es evidente que bajo estas corrientes, las aduanas juegan un papel importante, pues si la política económica de un país implica un modelo económico cerrado, las aduanas serán un instrumento ejecutor de esa política cuya misión será cerrar las fronteras y dificultar el flujo de mercancías; y por el contrario, si la política comercial del país se basa en el libre comercio, las aduanas serán un instru-

mento de facilitación del mismo, pues, en la medida que existe una mayor globalización y apertura económica, en esa medida las aduanas se convierten en ente de facilitación comercial que cobra importancia en los procesos de integración económica, pues se convierte en un instrumento más competitividad de la política comercial de un país.

Aunado a la función de facilitación aduanera también encontramos un nuevo rol en las funciones de aduana derivado de la política comercial de apertura y globalización. Las aduanas del país influyen de manera determinante en el proceso de integración económica de México, sobre todo en el concierto regional, y con los bloques comerciales de otros continentes, pero particularmente con América del Norte. En ese sentido, en la actualidad las aduanas mexicanas tiene un rol preponderante para el control y fiscalización de las mercaderías y en consecuencia para el desarrollo de la economía, pero también resultan relevantes sus funciones para la seguridad nacional e incluso para prevenir actos terroristas.

Por tanto, la aduana moderna no se limita únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo. Lo más notable es que la aduana mexicana se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, lo que permite afirmar que la aduana evoluciona al igual que lo hacen las tecnologías, la informática, las comunicaciones, los transportes, los sistemas de produc-

ción y comercialización, eficientado y mejorando sus formas y métodos de operación, que continua como una unidad administrativa del gobierno, que sin embargo, tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas distintas a sus funciones sustantivas. No obstante, para consolidar dichas funciones se requiere de igual forma de una Legislación Aduanera de igual forma moderna, sencilla, eficiente y que estimule el cumplimiento espontáneo de las obligaciones fiscales y aduaneras, así de regulaciones y restricciones no arancelarias, mediante sistemas electrónicos y la explotación eficaz de la gestión de riesgos.

Al respecto, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha establecido un marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global.

2.- LA OMA Y EL MARCO NORMATIVO PARA ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO GLOBAL.

Hemos dicho que el comercio internacional es motor para la prosperidad económica de las naciones. Sin embargo, ante los beneficios que puede traer el comercio global tampoco podemos descartar que el comercio de bienes y de servicios se pueda utilizar con fines terroristas, lo que podría trastornar el entorno económico mundial.

Recordemos que con motivo de los actos terroristas realizados el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Pennsylvania en Estados Unidos;

los cometidos el 11 de marzo de 2004 en Madrid, España; el perpetrado el 7 de julio en el Reino Unido; los de la isla de Bali, en Indonesia, el 1º de octubre de 2005; la serie de atentados ocurridos en los trenes y estaciones de Bombay el 11 de julio de 2006; los que cotidianamente ocurren en Medio Oriente, por citar algunos ejemplos, han motivado el cambio de los sistemas de seguridad internacionales en el flujo y control de mercancías en los diferentes territorios aduaneros, y por lo tanto los sistema aduaneros. En este sentido, la Administración General de Aduanas no ha quedado fuera de esta metamorfosis de la logística del comercio mundial de bienes, e incluso de servicios.

“Por citar un solo ejemplo, pensemos en la transferencia de sustancias químicas tóxicas en grandes cantidades como aceites, centeno, papel y telas; es posible que algunas de éstas puedan utilizarse con fines ilícitos. Por citar un caso, el atentado cometido el 19 de abril de 1995 contra Alfred P. Murrah Federal Building, en Oklahoma, City, Estados Unidos de América, se llevó a cabo utilizando un fertilizante de uso común empleado en la agricultura”.

En efecto, la Administración General de Aduanas ya juega un papel importante en la prevención contra el terrorismo y bioterrorismo, estableciéndose dentro de la Administración General de Aduanas una unidad administrativa encargada de coordinar todos los programas de seguridad y emergencia en el ámbito de su competencia, así como para servir como enla-

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

ce con las Aduanas de los gobiernos extranjeros y agencias de seguridad y emergencia bajo esquemas de inteligencia y respuesta inmediata, sobre traslado, tráfico y detección de personas, mercancías o medios de transporte que representen alto riesgo para la seguridad nacional e internacional, dentro del ámbito de su competencia.

De esta manera, la garantía en la seguridad en la cadena logística internacional es solamente un paso en el proceso para fortalecer y preparar a las Administraciones de Aduanas para los retos del siglo XXI. Es por esto que el 23 de junio de 2005 en las sesiones anuales del Consejo en Bruselas, la OMA crea el “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global” en aras de incrementar la seguridad y facilitación del comercio internacional. Dentro de los preceptos más importantes que contiene el Marco, están:

- Establecer normas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio a escala mundial con el objeto de aumentar la certidumbre y la predictibilidad.
- Permitir una gestión integral de la cadena logística en todos los medios de transporte.
- Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las aduanas de modo que puedan hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI.
- Reforzar la cooperación entre las administraciones de aduanas a fin de mejorar sus capacidades para

la detección de los envíos de alto riesgo.

- Reforzar la cooperación entre las aduanas y las empresas.
- Fomentar la circulación fluida de mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.²

El Marco Normativo de la OMA, esta cimentado en dos pilares de colaboración Aduanas-Aduanas y Aduanas Empresas:

- a) Aduanas-Aduanas: El principio elemental de este pilar es la transmisión previa de información por medios electrónicos a fin de identificar la carga de alto riesgo, ya que anteriormente las aduanas inspeccionaban la carga una vez que llegaba al punto de entrada, lo que no permitía realizar una valoración anticipada del riesgo de los embarques.
- b) Aduanas-Empresas: Este pilar busca la asociación con el sector privado para que colabore en las tareas de garantizar la seguridad y confiabilidad de la cadena logística internacional, a través de la participación de empresas que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad y a su vez se traduzca en beneficios para las mismas,

² Organización Mundial de Aduanas. “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global”. Junio de 2005. http://www.wcoomd.org/ie/En/Press/Cadre%20de%20normes%20SP_Version%20Juin%202005.pdf

tales como agilidad en los trámites, menos revisiones de sus embarques, entre otros.

Se observa que dentro de la normatividad que ofrece el Marco y su aceptación por los países miembros de la OMA, adicionalmente a la seguridad en la cadena logística, los países o gobiernos que se adhieran a este instrumento jurídico tendrán beneficios económicos ya que contribuye al desarrollo del comercio internacional bajo un esquema de seguridad y certidumbre.

A las Administraciones de aduanas participantes les brindará un mayor intercambio de información lo que generará un análisis de riesgo con mejores fundamentos, y a su vez fortalece los controles a lo largo de la cadena logística internacional logrando una mejor distribución y asignación de los recursos aduaneros. Al propiciar condiciones seguras para el comercio internacional será más fácil el envío de productos de un país a otro para los vendedores y compradores, asimismo, el Marco considera los modelos internacionales actuales de producción y distribución.

3.- LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA: ESTADOS UNIDOS Y NUEVA ZELANDA.

A. ESTADOS UNIDOS

El *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* o C-TPAT implementado por la Aduana Estadounidense es un claro ejemplo de programas encaminados a la seguridad en la cadena de suministros. El C-TPAT es un acuerdo voluntario entre el *Customs and Border Protection (CBP)* y el sector privado para desarrollar una relación de cooperación enfocada a fortalecer la seguridad en las fronteras y evitar posibles atentados terroristas en la cadena de abastecimiento.

El C-TPAT permite a la aduana y las empresas participantes que por medio de una revisión colaborativa de los perfiles de seguridad establecidos por el programa, se establezca una mecánica operativa para implementar y ejecutar de manera efectiva las medidas de seguridad correspondientes al perfil de la empresa. Actualmente participan activamente dentro del territorio de los EUA: importadores, agentes aduanales, consolidadores de carga, autoridades portuarias y operadores de terminales marítimas, transportistas (aéreo, marítimo y terrestre), entre otros participantes de las cadenas de suministros.

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

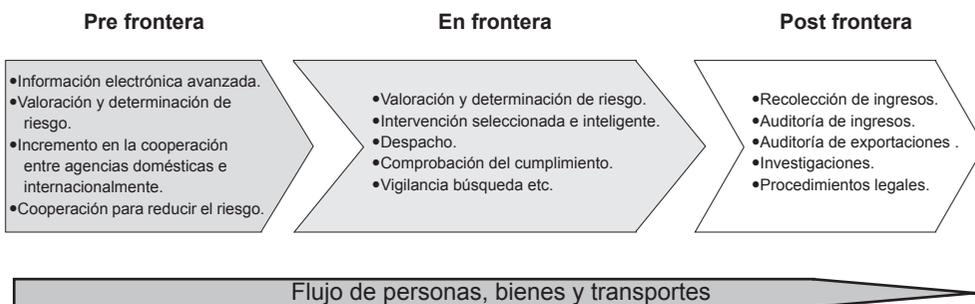
B. NUEVA ZELANDA

El Servicio Aduanero de Nueva Zelanda utiliza el “Sistema Administrativo de Frontera” para llevar a cabo su tarea en materia de seguridad nacional. Este sistema se basa en intervenciones pre-frontera, en la frontera y post-frontera. Utiliza los principios de la administración de riesgos y la gestión de información ligada dentro de las Aduanas y a lo largo de otras agencias gubernamentales, dando lugar a la administración de amplias capacidades de dirección en frontera.

La Aduana Neozelandesa ha pasado de un reforzamiento reactivo en la frontera a la prevención, investigación y facilitación al inicio o al final en la cadena de suministro. Dentro de sus objetivos están:

- Facilitar el comercio y flujo de pasajeros de una forma legal y de bajo riesgo.
- Enfocar los recursos en mercancías y personas identificadas de alto riesgo.
- Coordinarse con otros departamentos del Gobierno que tengan intereses en la frontera y desempeñarse correctamente para alcanzar los logros del Gobierno.

MODELO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE FRONTERA



Fuente: World Customs Organization. “WCO Special Report: Integrated Border Management”
February 2006, Núm. 49, p. 16.

4.- EL CONVENIO DE KYOTO PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS REGÍMENES ADUANEROS.

4.1.- ANTECEDENTES.

Desde su nacimiento en 1952, el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), denominada a partir 1994 Organización Mundial de Aduanas (OMA), ha creado diversos convenios aduaneros con el fin de alcanzar sus objetivos, siendo administrados casi todos por esta Organización, excepto algunos, que si bien son promovidos por la misma, son administrados por la Organización Mundial de comercio (OMC), como el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen. Dentro de los instrumentos jurídicos alcanzados por la OMA se destacan los siguientes:

- a) Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (Convenio de Kyoto), en vigor el 25 de septiembre de 1974, y la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de junio de 1999, en vigor a partir del 3 de febrero de 2006.
- b) Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, con entrada en vigor el 1º. de enero de 1988.
- c) Convenio internacional relativo a la importación temporal (Convenio de

Estambul), con entrada en vigor el 27 de noviembre de 1993.

- d) Convenio que establece documentos aduaneros de uso internacional (Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA), con entrada en vigor el 30 de julio de 1963.
- e) Convenio para la importación temporal de equipo científico, con entrada en vigor el 5 de septiembre de 1962.
- f) Convenio para la importación temporal de equipo profesional, con entrada en vigor el 1º. de julio de 1962.
- g) Convenio relativo a las facilidades para la importación temporal de materiales para ferias, exhibiciones y eventos similares, con entrada en vigor el 13 de julio de 1962.
- h) Convenio para facilitar la importación de muestras comerciales y material de publicidad (Carnets ECS),³ con entrada en vigor el 3 de octubre de 1957.
- i) Convenio aduanero relacionado con material de salud de los marineros,⁴ con entrada en vigor el 11 de diciembre de 1965.

³ *Exchantillons Commerciaux-Comercial Samples.*

⁴ *Customs convention concerning welfare material for seafarers.*

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

- j) Convenio para la importación relativo sobre la importación temporal de envases, con entrada en vigor el 15 de marzo de 1962.
- k) Convenio Internacional sobre asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de infracciones aduaneras (Convenio de Nairobi) con entrada en vigor el 21 de mayo de 1980.
- l) Convención Internacional de asistencia administrativa mutua en asuntos aduaneros (Convención de Johannesburgo) hecho el 27 de junio de 2003, no ha entrado en vigor.
- m) Convenio aduanero relativo al tránsito internacional de bienes (Convenio ITI), hecho el 7 de junio de 1971, no ha entrado en vigor.
- n) Convenio aduanero sobre contenedores, con entrada en vigor el 6 de diciembre de 1972.
- o) Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías (DVB), entró en vigor el 28 de julio de 1953.
- p) Acuerdo de Valoración Aduanera, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1994.
- q) Acuerdo sobre Normas de Origen, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994.
- r) Acuerdo sobre Normas de Origen, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994.

Por otra parte, dentro de este marco de convenios aduaneros internacionales, cabe señalar que México se adhirió en el año de 1988 a la Organización Mundial de Aduanas, lo cual entre otros acontecimientos como la adjunción al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, marcó la inserción del país ante un nuevo esquema de apertura comercial lo cual trajo consigo un vertiginoso cambio en la legislación aduanera, y con ello la necesidad de alcanzar y mantener la modernización de las aduanas mexicanas.

Bajo este modelo de apertura comercial, basado en el fomento a las exportaciones, se vio la necesidad de abrogar, derogar o modificar, diversos instrumentos jurídicos, así como crear nuevas leyes y reglamentos, además de que las dependencias del gobierno federal relacionadas con el comercio exterior y aduanero, se vieron afectadas por la aplicación del nuevo modelo económico, pero especialmente todavía más por la entrada en vigor del TCLAN el 1º. de enero de 1994.

Mientras tanto, bajo este marco dado en el país, en el año de 1988 la OMA reconoció en su Declaración de Washington la necesidad de “emprender una acción global estructurada y coordinada en materia de simplificación, normalización y armonización de los regímenes aduaneros”. En base a esta declaración, como lo comenta Ricardo Hortal López, ello se conside-

ró como el auténtico motor de arranque de la revisión del *Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros* (Convención de Kyoto), iniciándose los trabajos que llevaría finalmente la adopción de la *Convención Internacional de simplificación y armonización de procedimientos aduaneros*,⁵ conocida mundialmente como la “Versión Revisada del Convenio de Kyoto”, realizada en Bruselas el 26 de junio de 1999.

4.2.- EL CONVENIO DE KYOTO DE 1974.

El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros o Convenio de Kyoto, adoptado el 18 de mayo de 1973 entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. No obstante que México nunca se adhirió al Convenio de Kyoto, éste sirvió de base para redactar la Ley Aduanera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1981, en vigor el 1o. de julio de 1982, misma que abrogó el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1951.

Este Convenio nació como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los

⁵ Hortal López, Ricardo. La Revisión del Convenio de Kyoto. Cuadernos Aduaneros, Serie Naranja: Cuestiones Internacionales (Coord. Jorge Enrique Loera). Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000, p. 17.

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

4.3.- VERSIÓN REVISADA DEL CONVENIO DE KYOTO.⁶

El vertiginoso desarrollo tecnológico, así como la urgente necesidad de establecer aduanas más competitivas y modernas, con esquemas de eficiencia y procedimientos informáticos que satisfagan las necesidades de los usuarios de las aduanas, dieron lugar a la necesidad de revisar los métodos y procedimientos aduaneros tradicionales. En 1995 vislumbraba ya la imperante necesidad de actualizar las disposiciones del Convenio de Kyoto de 1974 a fin de incorporar técnicas y prácticas aduaneras más modernas, así como la constatación de ciertas

⁶ Para un estudio más a fondo véase la interesante obra de Hortal López, Ricardo. Op. Cit.

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

deficiencias del mismo en relación a aspectos que formaban parte de sus objetivos principales, por lo que dichas circunstancias determinaron el inicio de un proceso de revisión global de dicho instrumento internacional.

Así las cosas, la OMA revisó y puso al día el Convenio de Kyoto para asegurar las demandas presentes de comercio internacional, adoptando la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de junio de 1999, como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI. Esta Versión Revisada del Convenio, después de un poco más de seis años y medio de haber sido realizada, por fin entró en vigor el 3 de febrero del 2006, tres meses después de que las 40 Partes Contratantes de la Convención de Kyoto (1974) firmaran el «Protocolo de Enmienda» sin reserva de ratificación (o depositado sus instrumentos de ratificación o aprobación).⁷

Por tanto, hoy por hoy la Versión Revisada del Convenio de Kyoto se convierte en una herramienta para asistir el desarrollo de los procedimientos de las aduanas del mundo, mediante el establecimiento de principios y conceptos modernos. Éstos incluyen la aplicación de modernas tecnologías, la implementación de filosofías nuevas sobre el control aduanero. Otro de los principios de la versión revisada del Convenio es el compromiso de las Administraciones de las aduanas de los países miembros de

proveer transparencia y seguridad de los procedimientos aduaneros relacionados con el comercio internacional.

Adicionalmente, establece el compromiso de las Administraciones de aduanas de adoptar el uso y manejo de técnicas de riesgo, cooperar con otras autoridades competentes y organismos internacionales, así como implementar normas modernas apropiadas internacionales relacionadas con la materia aduanera. La Versión Revisada del Convenio de Kyoto también contiene reglas modernas y obligatorias para su aplicación que deben ser aceptadas sin reservas por todos los países contratantes.⁸

La Versión Revisada del Convenio de Kyoto prevé en sus Anexos General y Específicos, la promoción de la facilitación del intercambio comercial en los diferentes territorios aduaneros. Dichos Anexos detallan la aplicación de procedimientos simples y eficaces a fin de dar el máximo nivel de facilitación a las operaciones aduaneras de mercancías y de pasajeros. El Anexo General del Convenio revisado recomienda los siguientes principios que una Administración de Aduanas moderna debe llevar a cabo, dentro de los que destacan:⁹

- a) La estandarización y simplificación de procedimientos;

⁸ Organización Mundial de Aduanas, "The Kyoto Convention: Custom contributing to the development of international trade", página red: www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/, julio de 2002.

⁹ Organización Mundial de Aduanas. Op. cit.

⁷ La Parte Contratante número 40 fue la India, misma que depositó su instrumento el 3 de noviembre de 2005.

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

Igualmente, los elementos importantes de la Versión Revisada del Convenio que deben ser aplicados por las Administraciones de aduanas modernas son:

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

La Versión Revisada del Convenio de Kyoto prevé el establecimiento

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

Por otro lado, a efecto de que el Convenio funcione adecuadamente es importante que las Administraciones nacionales de aduanas trabajen unidas, a fin de consolidar los objetivos buscados por el Convenio revisado en beneficio del comercio internacional, pues aunque el Convenio de Kyoto de 1974 no tuvo originariamente una aceptación general en términos del número de Partes contratantes adheridas al mismo, es bien conocido el hecho de que hay muchos países que, aún no habiendo accedido a este Convenio, basan sus normas aduaneras nacionales en lo dispuesto por lo mismo, lo que ha dado como resultado que muchos tengan sus legislaciones aduaneras “*Kyotizadas*”.

Por ello el contenido de los anexos del Convenio revisado y el de sus diferentes capítulos no sólo hacen hincapié en cuestiones que no se contemplaban antes, pues habiendo ya existido, ahora han sido relacionadas con los regímenes aduaneros y el procedimiento aduanero bajo el principio de simplificación y armonización, y porque además ahora si se les reco-

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

noce la importancia que se merecen, dentro de la llamada “facilitación del comercio”, donde encontramos la transmisión y presentación electrónica de datos, así como la posibilidad de presentar declaraciones provisionales o incompletas.

Igualmente, sobresale entre las normas del Convenio de Kyoto revisado, entre otros muchos aspectos, que la legislación nacional determinará las condiciones en las que una persona queda autorizada para actuar como declarante, y también que cualquier persona con derecho a disponer de las mercancías será autorizada para actuar como declarante. Esto significa por un lado, que el declarante no tiene que ser necesariamente el propietario de las mercancías, pues pueden serlo el transportista, consignatario destinatario, un agente aduanal o en general cualquier poseedor legitimado; y por otra parte, que no se puede negar al propietario la posibilidad de encomendar la declaración a cualquier tercero, y no obligatoriamente a uno determinado, como puede ser al agente aduanal, a condición de que haya cedido a éste el derecho de disposición de las mercancías.

Sobre este último punto, se ha observado en la práctica que los monopolios generan conductas irregulares y abusos olvidando el fin para el cual el Estado les otorgó la patente aduanal a los agentes aduanales. A decir del Maestro Jorge Enrique Loera, México no se ha adherido al Convenio de Kyoto, ya que establece como obligatorio, entre de otros aspectos importantes, como se ha señalado, la utilización

opcional del agente aduanal por parte de los importadores y exportadores, lo que obligaría a reestructurar los procedimientos para el aforo de las mercancías de comercio exterior, pero sobre todo porque el despacho aduanero se encuentra completamente supeditado a la utilización del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), y éste a su vez con los agentes aduanales, quienes actúan como intermediarios responsables directos y solidarios ante la autoridad aduanera.

5.- ¿UN NUEVO CÓDIGO ADUANERO?

Con todo lo señalado anteriormente ahora la pregunta que debo responder es: ¿el Sistema Aduanero de México se requiere de una nueva Ley Aduanera? De entrada, debo señalar que nuestro sistema aduanero desde el punto de vista de infraestructura, uso de tecnologías de la información y equipo, es uno de los más modernos del mundo, empero el concepto de *aduanas modernas* es mucho más amplio, ya que no sólo se limita a los aspectos de mejoras informáticas, de automatización, actualización tecnológica o de infraestructura y equipamiento, sino que debe incluir además elementos jurídicos que garanticen su actuación de facilitación, de competitividad, de capacitación constante del personal, despacho inteligente, armonización y simplificación de procedimientos, respeto a los derechos humanos de los usuarios, buena relación

con los sectores privados, cooperación y coordinación con los servicios aduaneros de otros países, concesión de ciertas funciones no sustantivas aduaneras y la utilización optativa del agente aduanal¹⁰ a través de nuevas figuras optativas para los importadores a fin de promover otro tipo de servicios aduaneros integrales, entre otros factores relevantes, como la correcta y científica aplicación de la gestión de riesgo y sistemas de preliberación, políticas aduaneras sólidas transexenales y la erradicación de la corrupción.

Lo anterior no sirve de mucho en las aduanas si no se regula su aplicación en una legislación aduanera moderna y articulada, por ello la adhesión de México a la Versión Revisada del Convenio de Kyoto (Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros), desde mi punto de vista, es el instrumento ideal para modernizar y consolidar en un **código adua-**

nero único a la legislación aduanera del país, misma que se encuentra como una red de telaraña muchas veces duplicada, confusa y con antinomias en tratados, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, reglas generales, circulares, etcétera; y de esta manera aprovechar la participación que como Miembro tiene México en la Organización Mundial de Aduanas, combinada con el establecimiento de autoridades aduaneras únicas, esto es, la eliminación de la dispersión de autoridades que actualmente existen en materia aduanera y de comercio exterior, incluyendo las facultades aduaneras que tiene la Secretaría de Economía y otras dependencias federales.

El siguiente cuadro muestra los principales ordenamientos jurídicos nacionales vigentes que regulan el comercio exterior y las operaciones aduaneras en nuestro país, comparados con los Anexos Específicos de la Versión Revisada del Kyoto (VRCK):

¹⁰ El Código Aduanero de 1951 establecía en su artículo 33 la utilización de los agentes aduanales como una opción para los importadores.

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

Tabla 1. Anexos específicos de la VRCK y la legislación mexicana.

ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS
Anexo A			
	Llegada de las mercancías a un territorio aduanero		
Capítulo 1	Formalidades previas a la presentación de la declaración de mercancías	La legislación nacional no define este supuesto pero encontramos disposiciones similares en los Títulos Primero y Segundo de la LA y Primero y Segundo del RLA, así como en las Unidades Segunda y Tercera del MOA.	LA, RLA, CFF, LCE, LFD, RCGMCE, MOA
Capítulo 2	Depósito temporal de mercancías	Depósito ante la aduana.	LA, RLA, CFF, RCGMCE, MOA
Anexo B Importación			
Capítulo 1	Despacho a consumo	*Régimen de importación definitiva.	LA, LIGIE, LFD, RLA, RCGMCE, MOA
Capítulo 2	Reimportación en el mismo estado	*Régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado.	LA, LFD, RLA, RCGMCE, MOA
Capítulo 3	Franquicia de derechos e impuestos a la importación	Exenciones.	LA, RLA, CFF, TIGIE, LIVA, RCGMCE, RMF MOA
Anexo C Exportación			
Capítulo 1	Exportación definitiva	*Régimen de exportación definitiva.	LA, LIGIE, LIVA, LFD, RLA, RCGMCE, RCCMCE, MOA

Seminario de Comercio Exterior

26

Tabla 1. Continúa.

ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS
Anexo D	Depósitos aduaneros y zonas francas		
Capítulo 1	Depósitos aduaneros.	*Régimen de depósito fiscal. Adicionalmente, este régimen tiene las siguiente modalidades: <i>-Duty free.</i> <i>-Para exposiciones internacionales de mercancías.</i> <i>-Para industria automotriz terminal.</i>	LA, LIGIE, CFF, LFD, RLA, LGOAAC, LGTOC, TLC's, RCGMCE, RCCMCE, MOA
Capítulo 2	Zonas francas.	No existe esta figura en la legislación nacional, lo que más se aproxima a las características de ésta es el régimen de recinto fiscalizado estratégico —el cual no se prevé en el Convenio de Kyoto—, que fue instituido en la LA con el propósito de sustituir a las zonas libres o francas.	No existe.
Anexo E	Tránsito		

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

Tabla 1. Continúa.

ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS
Capítulo 1	Tránsito aduanero.	*Régimen de tránsito de mercancías (interno e internacional).	LA, LFD, RLA, RCGMCE, MOA
Capítulo 2	Transbordo.	Transbordo.	LA, RLA, RCGMCE, MOA
Capítulo 3	Tráfico de cabotaje.	Tráfico de cabotaje.	LN, RLA, MOA
Anexo F Perfeccionamiento			
Capítulo 1	Perfeccionamiento activo.	Este régimen se asemeja con tres modalidades previstas en la legislación aduanera nacional: *Régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. *Régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado. *Régimen de recinto fiscalizado estratégico.	LA, LIGIE, RLA, CFF, LFD, LCE, RCGMCE, RCCMCE, MOA, TLC's, LIVA, LISR, Decreto IMMEX
Capítulo 2	Perfeccionamiento pasivo.	*Régimen de exportación temporal para elaboración, transformación o reparación.	LA, LIGIE, LFD, RLA, CFF, RCGMCE, RCCMCE, MOA, LIVA

Seminario de Comercio Exterior

28

Tabla 1. Continúa.

ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS
Capítulo 3	<i>Drawback.</i>	Devolución de impuestos de importación.	CFF, LCE, Decreto <i>draw-back</i> , TLC's, RCGMCE, RCCMCE,
Capítulo 4	Transformación para despacho a consumo.	No existe este régimen como tal en la legislación nacional, lo que más se aproxima a las características de éste es el régimen de recinto fiscalizado estratégico el cual no se prevé en el Convenio de Kyoto.	No existe
Anexo G Importación temporal			
Capítulo 1	Importación temporal.	*Régimen de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.	LA, LFD, RLA, RCGMCE, MOA
Anexo H Infracciones			
Capítulo 1	Infracciones aduaneras.	Infracciones y sanciones.	CPEUM, LA, RLA, CFF, LCE, LSAT, LIF, RISAT, LFDC, LAM, LFPCA, RCFF, RCGMCE, MOA
Anexo J Procedimientos especiales			
Capítulo 1	Viajeros.	Pasajeros.	LA, LIGIE, CFF, RLA, RCGMCE, MOA
Capítulo 2	Tráfico postal.	Vía postal.	LA, LIGIE, CFF, RLA, RCGMCE, MOA

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

Tabla 1. Continúa.

ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS
Capítulo 3	Medios de transporte de uso comercial.	Las disposiciones contenidas en este capítulo se incorporan en la legislación aduanera en la parte del régimen de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.	LA, CFF, RLA, RCGMCE, MOA
Capítulo 4	Provisiones.	Abastecimiento de mercancías de rancho o uso económico y <i>duty free</i> . (Las disposiciones contenidas en este capítulo se incorporan en la parte de exenciones y depósito fiscal de la legislación aduanera).	LA, CFF, RLA, LIVA, RCGMCE, MOA
Capítulo 5	Envíos de socorro.	La legislación nacional no establece alguna definición en este sentido, sin embargo las disposiciones contenidas en este capítulo se reflejan en la parte de exenciones.	LA, CFF, RLA, LIVA, RCGMCE, RMF, MOA

Seminario de Comercio Exterior

30

Tabla 1. Continúa.

ANEXO / CAPÍTULO	DENOMINACIÓN	FIGURA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA (*Régimen Aduanero)	PRINCIPALES ORDENAMIENTOS
Anexo K	Origen		
Capítulo 1	Reglas de origen.	Reglas de origen.	LCE, RLCE, LA, RLA, LIGIE, CFF, TLC's, RCCMCE, Reglas de TLC's, Acuerdo p/ determinación de país de origen.
Capítulo 2	Pruebas documentales de origen.	Pruebas documentales de origen.	LCE, RLCE, LA, RLA, LIGIE, CFF, TLC's, RCCMCE, Reglas de TLC's, Acuerdo p/ determinación de país de origen.
Capítulo 3	Control de las pruebas documentales de origen.	Procedimientos para verificar el origen.	LCE, RLCE, LA, RLA, LIGIE, CFF, TLC's, Reglas de RCCMCE, TLC's, Acuerdo p/ determinación de país de origen.

Abreviaturas (ordenamientos jurídicos):

Acuerdo p/ determinación de país de origen = Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias*

CFF = Código Fiscal de la Federación

CPEUM = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto *draw back* = Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores**

Decreto *IMMEX* = Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación

LA = Ley Aduanera

LAM = Ley de Amparo

LCE = Ley de Comercio Exterior

LFD = Ley Federal de Derechos

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

Abreviaturas (continúa):

LFDC = Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
LFPCA = Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LGOAAC = Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
LGTOC = Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LIF = Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011
LIGIE = Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y sus Notas Explicativas.
LISR = Ley del Impuesto sobre la Renta
LIVA = Ley del Impuesto al Valor Agregado
LN = Ley de Navegación
LSAT = Ley del Servicio de Administración Tributaria
MOA = Manual de Operación Aduanera
RCCMCE = Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior, y sus Anexos***
RCFF = Reglamento del Código Fiscal de la Federación
RCGMCE = Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
RISAT = Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
RLA = Reglamento de la Ley Aduanera
RLCE = Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
RMF = Resolución Miscelánea Fiscal
TLC's = Tratados o acuerdos de libre comercio

* Publicadas en el DOF el 30 de agosto de 1994.

** Publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.

*** Publicado en el DOF el 6 de julio de 2007. Véase también sus Anexos.

Así, tenemos datos de que el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Administración General de Aduanas, en los años recientes se ha visto obligado a realizar una importante modernización y transformación a efecto de hacer más competitivas a las aduanas, inclusive con acciones y propuestas legislativas que han dado lugar a numerosas reformas de la Ley Aduanera, en vigor a partir del 1º de abril 1996 y misma que hasta el 2 de febrero de 2006 ha sufrido 8 modificaciones (sin que en el presente sexenio presidencial haya sido modificada

a la fecha de elaboración este ensayo), propiciando con dichas reformas que la legislación mexicana en materia aduanera, la cual si bien funciona, lo cierto es que también ha motivado que la misma presente problemas de obsolescencia y desarticulación como se ha demostrado aquí, toda vez que ha quedado superada por los requerimientos de la dinámica contemporánea del comercio internacional y por la actividad aduanera. Esto sumado a que el Congreso de la Unión sólo ha realizado modificaciones parciales a las leyes relacionadas con el comercio exterior, que a manera de parches se

van realizando según se van presentando necesidades imperantes de actualización a dicha legislación.

6.- CONCLUSIONES

Se ha comentado que la dinámica del comercio exterior y como consecuencia, la vertiginosa transformación modernizadora de las aduanas en nuestro país, especialmente a partir de 1994 cuando entra en vigor el TLCAN y continuando esta tendencia con la suscripción de otros tratados o acuerdos comerciales, así como por los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos y la entrada de China el 11 de diciembre de 2001 a la Organización Mundial de Comercio (OMC), esto aunado a los problemas de introducción ilegal de mercancías a México, sobre todo por esquemas de triangulación y subvaluación de los importadores; hacen necesario que el gobierno federal y las autoridades aduaneras en conjunto con los sectores productivos del país, busquen consolidar el equilibrio armónico entre la facilitación y eficiencia aduanera con el control y fiscalización de las mercancías, bajo normas estandarizadas internacionalmente.

Sin embargo y en oposición a la generación de esta serie de fenómenos contemporáneos, la legislación mexicana en materia de comercio exterior, y en lo particular, la materia aduanera, presenta problemas de obsolescencia, toda vez que ha quedado superada por los requerimientos de la

dinámica del comercio internacional y de la actividad aduanera, efectuándose sólo modificaciones a la misma en forma parcial, según se van presentado necesidades imperantes de reforma a la legislación aplicable. De igual forma, la investigación científica aduanera y de comercio exterior es muy escasa en las universidades del país, especialmente la relacionada con el Derecho Aduanero.

Por tal motivo, y en virtud de que México no se ha adherido al Convenio Revisado de Kyoto y de que no se observa un claro interés del gobierno federal para adherirse al mismo, pese a que representa un área de oportunidad para consolidar los avances de modernización registrados en la operación aduanera de México. Por lo que insisto, -como le he dicho en otras publicaciones- en que nuestro país debe adherirse al mismo, ya que ello permitirá dar lugar al nacimiento de una nueva legislación aduanera articulada, innovadora y acorde a los requerimientos exigidos por los importadores, exportadores, transportistas, agentes y apoderados aduanales y demás usuarios de las aduanas, así como por los sectores productivos y comerciales del país, dentro de un marco de globalización e integración regional, que tienda a mejorar la logística y competitividad comercial, fortaleciendo la creación de una administración aduanera integral. Considero si la Administración General de Aduanas realiza bien su trabajo en cuanto a una correcta aplicación de la tecnología mediante el correcto análisis de riesgo y eliminación de la corrupción, no se debe temer en adhe-

Modernización de las aduanas y ¿un nuevo código aduanero?

irse a dicho Convenio y modernizar la legislación aduanera y de comercio exterior del país mediante la aprobación de un **código aduanero** único.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. "Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global". Junio de 2005.

7.- FUENTES CONSULTADAS.

PATIÑO MANFFER, Ruperto (Coordinador). "Temas de Actualidad. Régimen de Comercio Exterior". Porrúa-UNAM, México, 2010.

ALADI. "Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros", página red: www.aladi.org.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. "Manual Aduanero. Consultas Básicas y sus Respuestas" Diccionario Tomos I y II. Tax Editores, 2004.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Derecho Aduanero". Porrúa, S.A. de C.V., 14a. edición, México, 2007.

RODHE PONCE, Andrés. "Derecho Aduanero Mexicano". T. 1 y 2. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Tratados y Convenios Aduanero y de Comercio Exterior" *Aduanero*". Porrúa, México, 2009.

SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel. "Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico". Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005.

HORTAL LÓPEZ, Ricardo. "La Revisión del Convenio de Kyoto. Cuadernos Aduaneros", Serie Naranja: Cuestiones Internacionales (Coord. Jorge Enrigue Loera). Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, México, 2000.

SIERRA, Carlos J. y MARTÍNEZ VERA Rogelio. "Historia y Legislación Aduanera de México", México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, 1973.

MORENO VALDEZ, Hadar y Luis E. NAVARRO CHAVARÍA. "Materia Aduanera. Procedimientos Administrativos y Penales, Infracciones, Delitos y sus Medios de Defensa". Porrúa, México, 2007.

SILVA JUÁREZ, Ernesto. "Ley Aduanera Comentada". Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, México, 2008.

TREJO VARGAS, Pedro. "Aduanas: Régimen Jurídico y Facilitación". Porrúa, México, 2008.

TREJO VARGAS, Pedro. "El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones". Tax Editores, 3ra. Ed. México, 2007.

TREJO VARGAS, Pedro; Jorge A. MORENO CASTELLANOS y Hadar MORENO VALDEZ. "Comercio Exterior sin Barreras. Todo lo que Usted Necesita Saber en Materia Aduanera y de Comercio Exterior". Tax Editores, 3ra. Ed. México, 2007.