

ANTECEDENTES

El primero de enero de 1992 entró en vigor la modificación al artículo 8-B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16), la cual estableció que las personas que realizaran operaciones aduaneras, tanto de importación como de exportación, pagaran una cuota como contraprestación de los servicios que prestaran diversos particulares. Lo anterior permitió que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizara a estos últimos la prestación de distintos servicios relacionados con los procesos aduaneros, toda vez que por el Tratado de Libre Comercio no estaba preparada para administrar el volumen y complejidad de las operaciones aduaneras y recaudatorias que se esperaban, ya que se requerían robustas aplicaciones informáticas, mejor infraestructura tecnológica y personal capacitado en la operación y desarrollo de sistemas, y fortalecer la infraestructura física de las aduanas.

En 1993, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidió que el manejo de los sistemas relacionados con la recaudación del Derecho del Trámite Aduanero (DTA) sería realizado a través de empresas privadas; derivado de lo anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público licitó este servicio, adjudicándose a la empresa privada denominada Integradora de Servicios SA. de CV. (ISSA).

Sin embargo, como resultado de irregularidades detectadas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la empresa Integradora de Servicios, S.A. de C.V. (ISSA), se le rescindió el contrato y constituyó el fideicomiso 954-8 en Nafin, denominado Aduanas I, con una aportación inicial instruida por el entonces Subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz, de 200.5 millones de pesos, tal y como consta en el estudio para el recurso 685 promovido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública contra el Sistema de Administración Tributaria, producto de la solicitud de información que hiciera un ciudadano sobre el Fideicomiso Aduanas I, donde el órgano desconcentrado mintió al señalar que el Fideicomiso Adunas I estaba constituido con recursos privados, cuando la propia Secretaría de Hacienda y

Crédito Público informó que se contó con una aportación inicial de recursos públicos por la cantidad antes señalada.

Con fundamento en el artículo 8-B de la Ley Aduanera se le otorgó la autorización correspondiente a este Fideicomiso, lo que llevó en su momento a constituir la empresa Integradora de Servicios Operativos SA. de CV. (ISOSA), para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y de despacho aduanero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Servicio de Administración Tributaria, así como otros servicios a las empresas del sector público.

Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2001 y 2002, la Auditoría Superior de la Federación encontró diversas irregularidades en el capítulo de Hacienda, relativas al Fideicomiso Aduanas I y a la empresa Integradora de Servicios Operativos SA. de CV. (ISOSA) entre las que se destaca:

- a) No se entregaron a la Tesorería de la Federación la totalidad de ingresos, correspondientes a la recaudación del Derecho de Trámite Aduanero (DTA) previsto en la Ley Federal de Derechos.
- b) Los ingresos obtenidos por la recaudación del Derecho de Trámite Aduanero fueron depositados en el Fideicomiso Aduanas I.
- c) En el año 2001, el monto no entregado a la Tesorería de la Federación por concepto del Derecho de Trámite Aduanero, fue de 2 mil 250 millones de pesos; tampoco fueron enterados los recursos correspondientes a 2 mil 295 pedimentos de exportación.
- d) En el ejercicio fiscal de 2002 se observaron irregularidades por 2 mil dos millones de pesos en los ingresos que se recaudan por el Derecho de Trámite Aduanero, que se cobra a importadores y exportadores mismos que no se reportaron adecuadamente a la Tesorería de la Federación.

Asimismo de la Cuenta Pública 2003 se observaron irregularidades de 2 mil 586 millones de pesos; de la Cuenta Pública 2004, 836 millones de pesos. La

Auditoría Superior de la Federación señaló que el monto total observado por estos conceptos es de 9 mil 985 millones de pesos, los que se depositaron en Nacional Financiera, dentro del Fideicomiso privado Aduanas I.

Con base en las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, durante 2005 se recuperaron 2 mil 457 millones de pesos, 25 por ciento del monto total observado, recursos que el Fideicomiso privado Aduanas I devolvió a la Tesorería de la Federación en los meses de mayo y diciembre de 2005. Dentro de su reporte se agrega que ni el Sistema de Administración Tributaria, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le proporcionaron información, manifestando que ISOSA es una empresa privada, aún cuando Nacional Financiera (Nafin) posee 99 por ciento de las acciones de ISOSA, lo que hace que esta empresa tenga características de empresa pública. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sostiene que los traspasos se han hecho al amparo del acuerdo suscrito entre el Subsecretario de Ingresos y el tesorero de la Federación, en el cual se contempla la constitución del citado Fideicomiso, constituido con los fondos de ingresos "ajenos", entre los que incluye al Derecho de Trámite Aduanero.

Asimismo el fideicomitente del Fideicomiso Aduanas I es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del Sistema de Administración Tributaria y su Comité Técnico está conformado por servidores públicos de este último y de Nafin.

Es de señalarse que en el año 2004, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpuso una controversia constitucional (84/2004) en contra de la Auditoría Superior de la Federación, objetando su competencia para solicitar información y fiscalizar los recursos del Derecho de Trámite Aduanero con el argumento de que eran privados. El 14 de agosto de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer su fallo al respecto, con votación de ocho a tres, negando la posibilidad de auditar al mencionado Fideicomiso y por consecuencia a ISOSA.

No obstante lo anterior, en mayo de 2004 se constituyó el Fideicomiso Público para Administrar la Contraprestación a que se refiere el artículo 16 de la Ley

Aduanera (FACLA), aportando recursos públicos por parte del Servicio de Administración Tributaria y recursos depositados que derivan de la contraprestación del artículo 16 de la Ley Aduanera que pagan los importadores y exportadores, y que son de carácter privado. Situación que fue resaltada durante la discusión de la controversia constitucional 84/2004, por el ministro Genaro Góngora Pimentel, quien se refirió al FACLA y al proceso de transparencia señalando: *"Podemos apreciar que prudente, legalmente y correctamente la Secretaría corrigió el mecanismo para el pago de las prestaciones, ya que ahora es la propia Tesorería la que recibe todos los recursos y transfiere los correspondientes a la fiduciaria, situación totalmente distinta a la del asunto que ahora nos ocupa, toda vez que en éste, la normatividad aplicable disponía que las propias oficinas autorizadas (los bancos) distribuyeran los recursos captados entre lo que correspondería a la Tesorería, por concepto de Derecho de Trámite Aduanero, y al Fideicomiso Aduanas I, por concepto de contraprestaciones, sin que este dinero ingresara jamás a la Tesorería"*.

Ahora bien, de conformidad con el artículo primero, los derechos que establece la Ley Federal de Derechos, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. Asimismo se establece en dicho numeral que cuando se concesione o autorice que la prestación de un servicio que grava esa Ley, se proporcione total o parcialmente por los particulares, deberán disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado o prestado por un particular respecto del servicio total.

En el artículo 49 de la Ley de mérito se establece que se pagará el Derecho de Trámite Aduanero por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento correspondiente en los términos de la Ley

Aduanera, agregando que, la recaudación de los derechos de trámite aduanero, se destinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con base en lo anterior tenemos que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria han hecho importaciones y exportaciones, cumpliendo con lo señalado en la Ley Federal de Derechos, sin embargo, existe poca transparencia del destino que se le han dado a estos recursos.

Es inadmisibles que se establezca que el Fideicomiso Adunas I sea ente de naturaleza privada, cuando se "nutre" del impuesto que el Sistema de Administración Tributaria cobra a importadores y exportadores que cruzan la frontera mexicana incluyendo los del sector público, denominado Derecho de Trámite Aduanero, tal y como se señala en la información estadística publicada en la página electrónica del INEGI, en la que queda de manifiesto el monto en millones de dólares que desde los años de 1998 a 2005 el sector público ha hecho en exportaciones e importaciones, recursos que a todas luces son públicos.

Si bien es cierto que, las transacciones comerciales con el exterior del sector público son menores que las realizadas por el privado, también lo es que estas representan un ingreso para el erario público, ingreso que debido a la discrecionalidad y la poca transparencia con los que se han conducido los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, constituyen un quebranto en las finanzas públicas de nuestro país, aunado a que Ley Aduanera no prevé la figura de Fideicomisos para prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y apoyo aduanero.